

Izlaganje sa znanstvenoga skupa
UDK 321.74076.12(497.1) + UDK 342.8 + UDK 342.2

Razlozi dominacije teritorijalnih interesa u političkome sistemu Jugoslavije

Ivan Šiber

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Pluralizam interesa u delegatskome sistemu konstituiran je na teritorijalnom, radnom i političkom načelu. Temeljno je idejno opredjeljenje da sistem treba da osigura dominantnu ulogu udruženog rada. Svakodnevno iskustvo i konkretna istraživanja nedvosmisleno pokazuju da na različitim područjima i razinama organiziranja društva dominiraju teritorijalno načelo i teritorijalni interesi. Autor navodi petnaest uzroka prevlasti teritorijalnoga nad funkcionalnim načelom organiziranja i života društva. Ti su uzroci različite prirode. Dio njih osvijesteno je ugrađen u polazišta ustrojstva i organizacije političkoga poretka i preuzet i prateće sistemske akte, a dio pripada naprosto tradicionalnome mentalitetu ili proistječe iz praktičkih i subjektivnih deformacija i odstupanja u funkcioniranju sistema.

Delegatski sistem je kao društveno-politički odnos ustavnopravno institucionaliziran. Taj institucionalni mehanizam sastavljen je od više međusobno povezanih i uvjetovanih elemenata. Njegovim funkcioniranjem u praksi trebalo bi uspostaviti i ostvariti samoupravni odnos u cjelini društva.

Osnovni smisao i bit koncepta delegatskog sistema jest da se radnim ljudima i građanima-organiziranim u osnovne samoupravne organizacije i zajednice, samoupravne interesne zajednice i društveno-političke organizacije — omogućiti i osigura da odlučuju o ukupnim društvenim tokovima i da stvarajući dohotka odlučuju i raspoložu dohotkom u cjelini društvene reprodukcije. Nadalje, sistem treba da u procesu odlučivanja o društvenim problemima omogućiti pravovremeno i primjereno izražavanje autentičnih potreba i interesa svake osnovne samoupravne organizacije i zajednice i svih zajedno, demokratsko usklađivanje tih interesa i potreba, te njihovo zadovoljavanje u skladu s društvenim mogućnostima, s tim da se u tome procesu osigura dominacija potreba i interesa radničke klase.

Na taj način pluralizam interesa u sistemu konstituiran je na teritorijalnom principu od mjesnih zajednica do republika (koje su nosioci interesa s obzirom na višenacionalni i federalni karakter Jugoslavije) i federacije; na

radnom principu, na političkom principu koji se uspostavlja u okviru Socijalističkog saveza, a institucionalno realizira u okviru posebnoga društveno-političkog vijeća skupština.

U osnovi, delegatski je sistem veoma kompleksan mehanizam realizacije samoupravnog odnosa. Kao najširi mogući okvir demokratskog odlučivanja, on otvara mogućnost totaliteta društvenih interakcija, u prvi plan institucionalno postavlja interese i potrebe što proizlaze iz najrazličitijih oblika i mjesta udruživanja i zajedništva, te ujedno oformljuje najrazličitije oblike odlučivanja, institucionalizira procese, nosioce i sadržaje. Budući da društveni tokovi slijede zakonitosti razvoja proizvodnih snaga, da su ukorijenjeni u društvenim odnosima koji, pored sadašnjosti i željene budućnosti, imaju i prošlost, praksa ostvarivanja delegatskog sistema ukazuje kako na propulzivnost jednih rješenja, tako i na postojeće zapreke u realizaciji te neprimjerenost nekih drugih rješenja. Na stanovit način sama praksa bira svoje staze koje su nerijetko i stranputice, a prečesto i prečice.

U prvom dijelu ove analize ukazat ću na tri osnovna elementa procesa odlučivanja (koji svakako nisu i jedini) i naznačiti njihove mogućnosti u postojećim uvjetima jugoslavenskog društva. U drugom dijelu sistematizirat ću konkretne razloge dominacije teritorijalnih interesa u političkom sistemu Jugoslavije.

(1) *Uočavanje potreba.* U pokušaju da se operacionalizira osnovna intencija sistema — neotuđivo pravo radnika da raspolaže rezultatima svoga rada — treba poći od *potreba* koje se zadovoljavaju radom i rezultatima rada i od *interesa* kao akcionog oblika potreba i promatrati ih u različitim sferama društvenog života.

U uočavanju, iskazivanju i artikulaciji potreba nužno je uzeti u obzir barem tri momenta. To su: sukob neposrednosti interesa i projekcije u budućnost; sukob pojedinačnog i zajedničkog; uočavanje važnosti pratećih društvenih djelatnosti koje su nužne za realizaciju osnovnih potreba.

(a) *Dimenzija budućnosti* izrazito je ljudska osobina. Samo je čovjek u stanju odreći se momentalnih zadovoljstava u ime budućih, željenih situacija. U okviru delegatskog odlučivanja to bi značilo preferenciju onih rješenja koja će na potpuniji način zadovoljiti naše potrebe pod pretpostavkom njihovog odlaganja. Na žalost, svakodnevna, nesistematizirana iskustva govore da to nije slučaj. Čini mi se da su tome dva osnovna razloga. Jedno su *nestabilni uvjeti privređivanja* koji jednostavno ne omogućuju plansku, osmišljenu politiku, budući da nije potpuno izvjesno da li će u narednom razdoblju još egzistirati oni uvjeti koji su bili u osnovi pri planiranju. Drugo je *nepostojanje povjerenja* među subjektima dogovaranja i sporazumijevanja. Naime, veoma često nepridržavanje sporazuma od strane nekog subjekta u procesima dogovorene akcije omogućuje mu zadobivanje prednosti na tržištu plasmana roba, dobivanja investicija ili deviznih sredstava. Zbog tih, a vjerojatno i nekih drugih razloga većina subjekata u sistemu uočava samo one potrebe koje su neposredne i pokušava procese delegatskog odlučivanja — ili neke paralelne, neinstitucionalne ali zato veoma efikasne oblike — usmjeriti prvenstveno ka njihovom zadovoljavanju.

(b) U društvu »velikih prava a ograničenih mogućnosti« neminovno dolazi do *kompeticije različitih subjekata* koji su prvenstveno usmjeravani vla-

stitim položajem i potrebama. Slično kao i kod dimenzije budućnosti, i ovdje se prvenstveno uočavaju one potrebe koje su karakteristične za vlastitu situaciju, bez veće osjetljivosti za problem ostalih subjekata.

(c) Usmjerenost na vlastite probleme, na »bitku za dohodak«, veoma često dovodi do toga da se ne uočava važnost za konačan rezultat bitke kao ni za one djelatnosti koje posredno i neposredno stvaraju pretpostavke za zadovoljavanje potreba. Izdvajanja za zdravstvo, obrazovanje, kulturu i sl. još se doživljavaju više kao mjera državne regulative, a ne kao svjesno izdvajanje za financiranje djelatnosti nužnih kako za samu privredu, tako i za napredak društva u cjelini.

Uzimajući u obzir uvjete privređivanja, ograničene društvene mogućnosti i još u velikoj mjeri »budžetski« karakter financiranja i izdvajanja za pojedine društvene djelatnosti, ne bi trebala čuditi konstatacija da u uočavanju i artikulaciji potreba kudikamo lakše nalaze »ulaz« u sistem odlučivanja one potrebe koje se subjektima u delegatskom sistemu pojavljuju kao neposredne i pojedinačne.

(2) *Elaboracija rješenja.* Veoma se često u diskusijama o tome problem pojednostavnjuje i svodi na oblik i sadržaj informiranja, opseg, pravovremenost i razumljivost informacija te postojanje alternativnih rješenja sa svim sagledivim posljedicama. To je, svakako, značajan problem. Ali, čini mi se da prije pripada tehnologiji sistema koja se daje, premda ne jednostavno i brzo, riješiti odgovarajućim osposobljavanjem, kontrolom, odlukama i sl.

Želio bih, pak, ukazati na suštinu samog problema koja nadilazi probleme tehnologije samoupravnog komuniciranja. Suština je u činjenici da je *stručna zasnovanost* odluke i opredjeljenja osnova ravnopravnosti u sučeljavanju interesa. Tu u punoj mjeri dolazi do izražaja konstatacija da onaj tko ima znanje ima i moć. U suvremenom društvu elaboracija interesa nije stvar samo njegove spoznaje i političke aktivnosti. Nužno je znati, s jedne strane, kako taj interes obrazložiti i argumentirati te, s druge strane, kako ga realizirati u veoma kompleksnim procesima suvremenog odlučivanja. Pojednostavnjeno rečeno, mi imamo pravo i mogućnost iskazivanja svojih potreba i njihova zadovoljavanja u političkom procesu u okviru delegatskog sistema, ali i suviše često nemamo znanja na razini zahtjeva kompleksnosti suvremenih odnosa.

Iz tog problema, s obzirom na aktualnu situaciju u funkcioniranju sistema, proizlaze dvije osnovne relacije:

(a) *Položaj upravne birokracije* nasuprot delegatskim strukturama. Taj se odnos, na stanovit način, može analizirati posredstvom odnosa znanja i interesa, profesionalnog i političkog, državnog i samoupravnog. Upravna birokracija (ne upotrebljavajući ovaj pojam u pejorativnom značenju) po svojoj je logici u »funkciji« države, hijerarhijski organizirana te neminovno dolazi do nesporazuma s osnovnim delegatskim subjektima u čijoj bi funkciji, zapravo, trebala djelovati;

(b) *Tehnostruktura* nasuprot delegatskim strukturama u privredi. Privredno poduzeće jest organizirani radnosocijalni sustav u kojem je dominantna pozicija same djelatnosti — proizvodnje. Kao što određene strukture u privredi na osnovi svoga znanja programiraju samu djelatnost, one nužno raspolažu i znanjem koje omogućuje »bolje snalaženje« u proturječnostima položaja te djelatnosti u širim društvenim okvirima. Samoupravni podsistem mo-

ći latentno je u sukobu s radno-tehnološkim podsistemom. Jednako kao što je osnovni izvor znanja u samoupravnim procesima unutar udruženog rada, tehnostuktura raspoláže i relevantnim znanjem za delegatsko odlučivanje.

Pitanje je: zašto se ta znanja ne koriste u delegatskim procesima? Čini mi se da je odgovor prilično jednostavan. Privredna poduzeća svoje bitne probleme ne rješavaju u delegatskim procesima! Kada bi jedna odluka općinske skupštine bila relevantna za neko privredno poduzeće, tada bi cjelokupna stručna ekipa bila u funkciji elaboracije opredjeljenja svog delegata odnosno u funkciji stvaranja alternativnih rješenja.

(3) *Usklađivanje i sporazumijevanje.* Iz logike pluralizma interesa proizlazi i potreba njihovog usklađivanja, nalaženja optimalnih rješenja s obzirom na specifične interese pojedine organizacije ili zajednice, interese drugih, odnosno s obzirom na opće društvene interese i mogućnosti. Delegatski sistem se pojavljuje kao željeni integralni faktor koji bi trebao nadići suprotnosti interesa zasnovane, s jedne strane, na logici tržišnih odnosa a, s druge strane, na posebnim interesima određenih teritorijalnih zajednica. Tu se radi, na stanoviti način, o nizu latentnih i manifestnih sukoba kako *unutar* funkcionalnog (privreda), tako i teritorijalnog principa organiziranja (od mjesne zajednice do federacije), ali ujedno i *između* ta dva principa organiziranja.

Samoupravno sporazumijevanje i dogovaranje jest mehanizam koji bi trebao potisnuti državnu regulativu, s jedne, i prevladati anarhičnost tržišnih odnosa, s druge strane. Domašaji tog mehanizma ograničeni su stupnjem razvoja proizvodnih snaga, ali i postojećim stanjem u kojem je veliko pitanje što privreda uopće može udružiti kada raspoloživim sredstvima jedva uspijeva pokriti jednostavnu reprodukciju. Činjenica je da su privredna poduzeća međusobno suprotstavljena ne samo u odnosima na tržištu (koje djeluje veoma ograničeno) u plasmanu roba i usluga, nego su prvenstveno međusobno suprotstavljena u nabavi repromaterijala, deviznih i, prije svega, investicijskih sredstava. Tako dolazi do sukoba interesa između pojedinih organizacija, privrednih grana ili, drugim riječima, do »borbe svih protiv svijua«.

Istodobno, s obzirom na teritorijalni princip, prisutna je težnja »zaštite« vlastitih interesa, razvoja privrede i usluga bez obzira na jedinstveno ekonomsko tržište, paralelne privredne kapacitete i sl. Pri tome nastaje prividni paradoks. Iako je u logici sistema da su funkcionalni i teritorijalni sistem organiziranja u latentnom sukobu (funkcionalni je princip orijentiran na tržište, gdje su mu i općinske i republičke granice male te traži realizaciju i na svjetskom tržištu, dok je teritorijalni zainteresiran za problematiku uže cjeline) dolazi do svojevrsne *interesne simbioze*. Kako se sredstva velikim dijelom nalaze izvan privrednih organizacija, jedini način njihovog dobivanja jest sprega s određenom upravnom strukturom koja nerijetko, zajedno s određenim političkim faktorima u užem smislu, realizira interese »svoje« privrede. To, nadalje, dovodi do različitih oblika zatvaranja tržišta, ne samo u republičke, već i u općinske granice. Tu se, na stanoviti način, krug i zatvara. Dohodak je otuđen od privrede, nalazi se u raznim centrima (bankama i slično) koji su opet pod snažnim utjecajem tih struktura. Šira ekonomska računica, zajednički i dugoročniji interesi i sl. potiskuju se u stranu, u neposrednom interesu prvenstveno je logika odlučivanja.

Tako usklađivanje i sporazumijevanje prelazi iz delegatske strukture u »stvarne« centre odlučivanja. Stvaraju se svojevrsne nove »elite« moći. U uv-

jetima u kojima privredni subjekti jedva raspolažu sredstvima za jednostavnu reprodukciju, nemaju što udružiti, oni su logično usmjereni k onim centrima u kojima su akumulirana sredstva. To jača vezu između pojedinih »elita«, dovodi do lokalizama, prisile nad tržišnim odnosima. Tehnostruktura je rezultat te situacije, a ne njezin uzrok. Jednom formirane, izrasle na postojećim društveno-ekonomskim odnosima, one poprimaju vlastitu logiku djelovanja i pojavljuju se kao subjektivne snage što sprečavaju razvoj samoupravljanja.

U uvjetima egzistencije »anonimnog« kapitala, kada su bitne odluke još izvan delegatskog odlučivanja, nastaju neodgovornost i lakoća u odlukama koje nerijetko rezultiraju ekonomskim promašajima. Ti promašaji, što je donekle apsurdno, ne pogađaju neposredno pojedino privredno poduzeće ili teritorijalnu zajednicu, već društvo u cjelini. Fluidnost posljedica pojačava, sa svoje strane, neodgovornost u odlučivanju.

Na osnovi dosadašnje analize pokušat ću naznačiti niz neposrednih uzroka teritorijalnih zatvaranja, dominacije teritorijalnih interesa nad interesima privrednih subjekata te, prema tome, i razloge dominacije različitih razina »etatizama«. To je samo skica koju je nužno nadopunjavati i mijenjati, uz rizik koji nosi svaki pokušaj sistematizacije — pogrešnog uočavanja i interpretiranja pojedinih uzroka. Isto tako, nužno je napomenuti da su neki uzroci koje navodim dio sistema, odnosno da su neizbježna konstanta naših odnosa s obzirom na višenacionalni, federalni karakter jugoslavenske jedinice te da se s time moramo ne samo pomiriti, već ih i razvijati.

Uzroke dominacije teritorijalnog nad funkcionalnim pokušat ću navesti od općih ka specifičnim, od onih koje je moguće relativno objektivno zahvatiti do onih koji su pretežno subjektivne, psihološke prirode.

Prvo, kao i svako nerazvijeno, tako se i jugoslavensko društvo još nalazi u situaciji da nužno povećava akumulaciju kako za izgradnju kapitalnih objekata, tako i za potrebe infrastrukture.

Drugo, teška ekonomska situacija i nužnost vraćanja dugova inozemstvu potenciraju ulogu države i njezinu regulativnu funkciju.

Treće, stanje je objektivno takvo da privreda ne raspolaže sredstvima, a cjelokupna proširena reprodukcija uglavnom se alimentira iz dva osnovna izvora: inozemnih kredita i inflatorne primarne emisije novca. Ta sredstva su »anonimna« i osnovna logika njihove raspodjele, dakle i raspolaganja, jest logika teritorijalnih zajednica, u prvom redu republika i pokrajina.

Četvrto, privreda bez sredstava za proširenu reprodukciju i bez sposobnosti da konkurira na tržištu, nužno se okreće »svojoj« teritorijalnoj zajednici, tražeći sredstva i zaštitu za »svoje« tržište, što nužno dovodi do zatvaranja i lokalnog protekcionizma.

Peto, državno reguliranje cijena, stalna promjena uvjeta privređivanja, onemogućuju tržišno poslovanje (u okviru postojećih, širih opredjeljenja) koje bi svojom logikom i prinudom »kidalo« i presijecalo neposredne, kratkoročne i uže interese pojedinih teritorijalnih cjelina.

Šesto, nedefinirana društvena i pojedinačna odgovornost, nedefinirano društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, dovode i do tzv. »socijalizacije gubitaka«, ali i do »socijalizacije uspješnog poslovanja«. To neuspostavljanje veze između privrednog ponašanja i sagledivih posljedica dovodi

do općeg pada motivacije, povećane neodgovornosti, a teritorijalna zajednica pojavljuje se kao subjekt koji takvo ponašanje pokriva.

Sedmo, budući da postoji teritorijalizacija sredstava za opće i zajedničke potrebe od općine do republika i pokrajina, nastaju pritisci na integraciju privrede isključivo u okvirima »svoje« teritorijalne zajednice kako bi se osigurala i sredstva za tu namjenu.

Osmo, određena rješenja političkog sistema neposredno naglašavaju i omogućuju dominaciju teritorijalnog principa. To vrijedi i za razinu federacije kao i za princip konstituiranja privrede u delegatskom sistemu u okviru republika i pokrajina. Svaki interes privrede tako se nužno prelama kroz granice i interese određene teritorijalne zajednice.

Deveto, organizacijska rješenja u okviru društveno-političkih organizacija, pogotovo u okviru Saveza komunista, također naglašavaju teritorijalni princip i na svojevrsan način »teritorijaliziraju« interes privrede, pogotovo kada je ona organizirana u kompleksnijim oblicima koji nadilaze uže teritorijalne zajednice.

Deseto, zatvorenost u okviru teritorijalne zajednice dovodi i do zatvorenosti kadrovske politike; uspostavljaju se kriteriji »podobnosti« u kojima dominira okrenutost kadrova »svojoj« teritorijalnoj sredini, neovisno o širini interesa društva ili, neposredno, privrede.

Jedanaesto, kriteriji podobnosti i način izbora rukovodilaca u privredi dovode do njihove ovisnosti o strukturama izvan privrede.

Dvanaesto, budući da su rukovodeći položaji povezani s određenim konkretnim materijalnim i društvenim privilegijama, demokratski princip izmjenjivosti kadrova pretvara se u horizontalne rotacije, što pojačava zatvorenost i povezanost raznih »elita«.

Trinaesto, budući da je bolje biti »prvi u selu, nego drugi u gradu«, zatvaranjem u određene teritorijalne zajednice elita osigurava svoj prestiž, monopol u odlučivanju i izbjegava potvrđivanje u širim društvenim okvirima.

Četrnaesto, zatvorenost i dominacija pojedinih teritorijalnih zajednica ne samo da osiguravaju monopol određenoj eliti, kao i sigurnost (u siromaštvu) privrede, nego i društveni prestiž i konkretne beneficije nizu tzv. »srednjih slojeva«. Povećana teritorijalizacija i njezina dominacija ne samo da osiguravaju zapošljavanje u nizu pratećih djelatnosti, od upravnih struktura nadalje, nego i afirmaciju prosječnosti u tome zatvorenome prostoru, koja bi se znatno teže postigla na jedinstvenom intelektualnom prostoru.

Petnaesto, dominaciju teritorijalnog nad funkcionalnim pojačava i »prosječna tradicionalna svijest« koja nas dijeli na »nas« i »njih»; »mi« smo oličenje svega dobrog i pravednog, a »oni« izvor svih nedaća, bez obzira na to da li je riječ o dva susjedna sela, dvije regije ili dvije nacije.

Ovom popisu uzroka mogu se staviti brojne primjedbe, a pogotovo nadopune. To je samo pokušaj stanovite sistematizacije odnosno pregleda eventualnih uzroka potiskivanja interesa što proizlaze iz logike funkcioniranja privrede. Svakako moram još jednom naglasiti da neki od navedenih uzroka predstavljaju konstantu jugoslavenskog društva, treba ih razvijati i čuvati; neki su dio našeg mentaliteta, što znači da se s vremenom mogu mijenjati; neki su dio konkretnih rješenja u okviru osnovnih postavki političkog sistema i pratećih zakona; a neki su jednostavno rezultat prakse i subjektivnih slabosti.

Ivan Siber

SOME REASONS FOR THE DOMINANCE OF TERRITORIAL INTERESTS IN THE POLITICAL SYSTEM OF YUGOSLAVIA

Summary

The plurality of interests in the system of delegation is constituted on the territorial principle. The fundamental ideological objective is a system which ensures the dominant role of associated labour. Both the daily practice and specific research projects prove beyond all doubt that the territorial principle and territorial interests dominate in the different spheres and levels of social organisation. The author states fifteen reasons for the supremacy of the territorial over the functional principle in the organisation and life of the society. These reasons are diverse in character. Some of them have been consciously built into the premisses of the constitution and organisation of the political system, and have been incorporated also in the relevant legislation, while some are simply the product of a traditional mentality or derive from practical and subjective deformations and deviations in the functioning of the system.