

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 323.17+321(497.1)+342.24

Federalizam i konfederalizam

Tomislav Jantol

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Da li su pojmovi federalizam i konfederalizam toliko zastarjeli da se njima doista više ne može iskazati političko ustrojstvo jugoslavenske zajednice samoupravljača? Jugoslavensko društvo je klasno društvo, a politički oblik klasnog društva je država. Država, organizirana tako da i njezini dijelovi imaju državnost, jest federacija ili konfederacija, ovisno o tome koliko državnosti pripada zajedničkoj državi, a koliko posebnim državama. Prema Ustavu Jugoslavija je federacija, a njezine federalne jedinice su države nacionalnih zajednica. Državnost nacionalnih zajednica je jamstvo njihove ravnopravnosti. Ujedinjene u zajedničku državu, nacionalne zajednice (narodi i narodnosti) prenose na nju dio svoje državnosti, što se očituje navlastitim ovlaštenjima savezne države. Valja naglasiti da čvrstina društvenoga zajedništva ne ovisi toliko o obliku (ustrojstvu) državne zajednice koliko o osnovnome proizvodnom odnosu. Kako država nije samo formalni izraz postojećega društvenog zajedništva nego i činilac njegove izgradnje, njezino ustrojstvo nije ni posve beznačajno. Budući da konfederacija jača dezintegracijske, a federacija integracijske tendencije, jugoslavensku državnu zajednicu valja graditi kao federaciju, ali da bi ona pripomogla jačanju istinskog zajedništva, ona mora biti izrazom samoupravnog subjektiviteta radnih ljudi i građana (njihovih radnih i nacionalnih zajednica), a ne od njih otuđenog monopola birokratizirane moći.

Javno iščitavanje knjige Jovana Mirića *Sistem i kriza*, započeto vrlo oštrim napadima da bi potom — kako i dolikuje našem modelu komuniciranja — završilo idejnoteorijskom raspravom, pokazuje da je ta knjiga pridonijela ne samo poznavanju predmeta kojeg analizira, nego i stvaranju demokratske klime pogodne za ozbiljno i konstruktivno raspravljanje o gorućim problemima našega društvenog života. To je tim značajnije što rasprava o ulozi ustavnoga sistema u društvenoj krizi nije ni izdaleka dovršena.

Razmotrimo ulogu ustavnoga sistema u društvenoj krizi u svjetlu Miričeve teze da pojačani procesi dezintegracije u nas nisu uzrokovani samo neustavnim ponašanjem i djelovanjem aktera političkog odlučivanja, nego i ustavnim ustrojstvom naše državne zajednice. U odredbama Ustava koje utvrđuju status republika i pokrajina, te organizacijsku strukturu, način izbora i odlučivanja federalnih organa, Mirić nalazi prevaгу konfederalizma. Nana-

minje da su Ustavom iz 1974. godine federalne jedinice dobile status suverenih država, a federacija je poprimila obilježja saveza država (konfederacije). Tako Skupština i Predsjedništvo SFRJ djeluju više kao predstavnička tijela federalnih jedinica, nego delegatski organi zajedničke države radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti Jugoslavije. Posebno je karakteristično, upozoruje Mirić, što Savezno vijeće funkcionira više kao drugo Vijeće republika i pokrajina nego kao vijeće samoupravljača (radnih ljudi i građana i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica). Isto pokazuje primjena principa konsensusa u odlučivanju, koji se proširio toliko da ni SIV više ne može odlučivati sukladno svojoj ulozi izvršnog organa Skupštine SFRJ.

Teze o konfederalizmu naišle su na vrlo oštre reakcije. Kritizirajući ih, jedni tvrde da su pojmovi federalizam i konfederalizam zastarjeli te da se njima više ne može izraziti bit jugoslavenske socijalističke zajednice samoupravljača, dok drugi ističu dijalektičko jedinstvo federalnih i konfederalnih elemenata u svakoj složenoj državnoj zajednici. Mirić ispravno konstatira da pojmovi federalizam i konfederalizam nisu zastarjeli sve dok opstoji njihov realni društveni sadržaj, što će reći dok se nisu izmijenili odnosi koje oni izražavaju. Da li se realni društveni sadržaj pojmova koji iskazuju oblike državnosti u našem društvu doista toliko izmijenio da se ne bi moglo govoriti o federaciji i konfederaciji? Jugoslavensko društvo jest klasno društvo, a politički oblik klasnog društva jest država. Država je institucionalni oblik (sistem) upravljačke moći izdvojene iz sfere rada i otudene proizvođačima. Država je to što jest sve dok je država. Ukoliko je država organizirana tako da njezini dijelovi imaju elemente državnosti, utoliko je ona složena država, odnosno državna zajednica država. Ovisno o tome koliko državnosti prelazi na zajedničku državu a koliko ostaje posebnim državama, složena država (državna zajednica kao zajednica država) jest federacija ili konfederacija. Prema tome, pojmovi federalizam i konfederalizam iskazuju oblike državnoga zajedništva ili oblike zajedništva država i njihove međusobne odnose i sve dok u jednoj političkoj (državnoj) zajednici opstojе posebne političke zajednice koje se međusobno odnose kao države moramo govoriti o federaciji ili konfederaciji.

Državno zajedništvo valja razlikovati od društvenoga zajedništva. Oblik državne zajednice ne kazuje mnogo o čvrstini društvenoga zajedništva koje ovisi o temeljnom karakteru proizvodnih odnosa. U principu, društveno zajedništvo utemeljeno klasnom vlašću radnika čvršće je od zajedništva utemeljenog klasnom vlašću kapitala. No, u zajednici klasne vlasti radnika društveno zajedništvo također nije potpuno. U klasnom se društvu formiraju parcijalne, međusobno različite, počesto i suprotstavljene zajednice. Takve parcijalne zajednice su i nacije koje ljudi žele posebno izraziti u njihovoj različitosti. Zajednica nacionalnih zajednica jest također državne forme, a ako su nacionalne zajednice države, zajednica nacionalnih zajednica je (kon)federacija. Da li nacionalne zajednice baš moraju biti države? Ukoliko se nacionalna samosvojnost ne može drugačije izvesti ili ukoliko postoji opasnost da netko ugrozi pravo ljudi na nacionalno izražavanje, utoliko se to pravo mora osigurati državnošću. Moramo jasno naglasiti da u društveno-historijskim uvjetima u kojima živimo nacionalna samosvojnost još se uvijek mora izražavati državnošću. No to još uvijek ne znači da državna zajednica nacijâ

konfederacije). Oblik državne zajednice ovisi o konstitucionalnom dogovoru, a stvarno zajedništvo ne ovisi toliko o organizacijskoj formi države koliko o bogatstvu veza i odnosa između građana i o njihovoj suglasnosti u pogledu načela i pravila zajedničkog života. Međutim, valja kazati i to da država nije samo formalni izraz zajedništva, nego i činilac njegove izgradnje. Oni koji govore o zastarjelosti pojmova federacija i konfederacija vjerojatno pretpostavljaju da su društveni odnosi samoupravljanja formirali takvo zajedništvo da i nije bitno kakav je njegov državni oblik, federalni ili konfederalni. Mirić, međutim, misli da samoupravno zajedništvo društvenog života još uvijek nije toliko čvrsto da bi njegov državni oblik bio značajan. Uostalom, kad bi ono bilo toliko čvrsto i neproturječno, tada ne bi jačale tendencije konfederalizma. Budući je samoupravno zajedništvo udruženog rada nedovoljno izgrađeno, potrebno je snažnije državno zajedništvo koje bi bilo u stanju pripomoći razvoju samoupravnoga društvenog zajedništva. Zato Mirić zagovara jačanje federalizma u kojemu bi savezna država imala više moći, a time i mogućnosti sprečavanja dezintegracijskih procesa u društvu. Ima, međutim, različitih federalizama. Federalizam utemeljen na etatističkim društvenim (proizvodnim) odnosima nije isto što i federalizam utemeljen na odnosima samoupravne demokracije. Federalizam utemeljen na etatističkim društvenim odnosima pretvara se u birokratski centralizam koji ima samo federalnu formu, ali ne i sadržaj. Takav federalizam ne može biti jamstvo jugoslavenskog zajedništva, jer bi svojim birokratskim centralizmom ugrožavao nacionalnu ravnopravnost. Kao reakcija na birokratski centralizam pojavljuje se konfederalizam (jasno je da se konfederalizam ne mora pojavljivati samo kao reakcija na birokratski centralizam, nego i kao tim centralizmom neizazvani partikularizam i separatizam) koji ugrožava jugoslavensko zajedništvo.

Prema tome, ključ jugoslavenskog zajedništva nije samo u državi, u njezinoj društvenoj osnovi, naime u razvoju samoupravnih proizvodnih odnosa i političke demokracije. Federalizam mora biti utemeljen na odnosima samoupravne demokracije, a ne na birokratskim odnosima. Rasprava koja ne vodi računa o društvenoj osnovi federalizma promašuje ono bitno u svemu tome. Društveno-historijski uvjeti su takvi da Jugoslavija mora biti federacija, a ne konfederacija, ali federacija u kojoj je uspostavljen sklad između (jugoslavenskog) zajedništva i (nacionalne) posebnosti. Jugoslavensko zajedništvo ne smije ugrožavati nacionalnu ravnopravnost, kao što ni nacionalna posebnost ne smije onemogućiti zajedništvo. Odnos zajedništva i posebnosti dinamičan je odnos koji ne ovisi samo o organizacijskom ustrojstvu zajedničke države, ali ni to ustrojstvo nije značajno. Ono može pridonijeti ili ne pridonijeti skladnom odnosu zajedništva i posebnosti. U tome i jest specifična težina Mirićeve kritike konfederalizma. Normativno-institucionalnim promjenama može se utjecati na ponašanje i djelovanje subjekata federalnih odnosa. Ako sada u našoj federaciji doista jača nacionalno-republički partikularizam (konfederalizam) na račun jugoslavenskog zajedništva, onda u postojećem sistemu valja ugraditi mehanizme koji će to efikasnije sprečavati.

Jugoslavensko zajedništvo se, dakako, ne gradi samo odlučivanjem u saveznim organima niti samo svjesnom regulativom, nego i samoupravljanjem u društvenoj sferi rada i tržišnim mehanizmima ekonomskog povezivanja i udruživanja. Što je viši stupanj samoupravnog povezivanja, to je čvršće

jugoslavensko zajedništvo. Ako proizvođači sami, neposredno, uspostavljaju međusobne odnose na cijelome jugoslavenskom prostoru, onda će ti odnosi imati veću mjeru zajedništva nego bilo koje državno zajedništvo. Osnovni problem i jest u tome što jugoslavensko zajedništvo još uvijek ne formiraju sami proizvođači svojim neposrednim udruživanjem, nego se ono ostvaruje pretežno posredstvom državnih predstavnika koji raspolažu monopolom na politički subjektivitet nacionalnih zajednica. Taj monopol proizlazi iz etatističkih proizvodnih odnosa. A etatizam ne udružuje, nego razdružuje, i to ne samo nacije, nego i rad, jer odnose između proizvođača uređuje tako da su oni umjesto jedni na druge (na tržište) upućeni na državne organe i njihovu birokratsku regulativu. U tim uvjetima proizvođači svoje interese ne ostvaruju međusobnim samoupravnim povezivanjem rada i tržišnom razmjenom (horizontalno), nego političkom borbom za povoljniju administrativnu preraspodjelu uvjeta proizvodnje (vertikalno). Birokracija koja umjesto proizvođača raspolaže njihovim upravljačkim subjektivitetom u okviru jedne nacije, raspolaže tim subjektivitetom i u odnosima spram drugih nacija. U okviru »svoje« nacije birokracija je ovladala viškom rada »svoje« radničke klase, u odnosima između nacija ona se bori za preraspodjelu viška rada jugoslavenske radničke klase. Ona stvara nacionalne ekonomije međusobno izolirane administrativnim barijerama da bi sačuvala kontrolu nad viškom rada svoje klase i ujedno se pred drugim nacijama pojavila kao jedini predstavnik interesa svoje nacije.

Jasno je da birokraciju ne treba poistovjetiti s personalnim sastavom nosilaca državnih funkcija, nego s određenim načinom ponašanja i djelovanja, naime ponašanjem i djelovanjem koje otuđuje upravljački subjektivitet radnika. Međutim, politički monopol jest prirodno izvišće birokratizma i zato valja ukinuti monopol predstavljanja radnika u međunacionalnim odnosima. To se može učiniti na dva načina: prvo, deetatizacijom proizvodnih odnosa, tako da proizvođači sami upravljaju materijalnom reprodukcijom i, drugo, demokratizacijom političkog odlučivanja u državi kako bi državne funkcije (još uvijek nužne) bile izložene što većem utjecaju radnih ljudi i građana i njihovoj javnosti. U jednome i drugome još nije dovoljno učinjeno. Proizvodni odnosi potpuno su etatizirani i nužno ih je što prije deetatizirati. Deetatizacija rada još nije i njegovo samoupravno udruživanje, ali je ona nužni uvjet toga. Bez tutorstva države proizvođači bi svojom samoupravnim svijješću i ekonomskom nužnošću bili usmjereni na međusobno »internacionalno« povezivanje. S druge strane, demokratizacija političkog odlučivanja u državi demopolizira političko predstavljanje radnika, time i birokratsku manipulaciju njihovim socijalnim i nacionalnim interesima. Dakako, demokratizacija ne znači reorganizaciju države, nego promjenu odnosa u njoj, i to takvu promjenu u kojoj birokracija gubi upravljački monopol, a jača upravljački utjecaj radnih ljudi i građana. Međutim, odgovarajuće normativno-institucionalne izmjene mogu pridonijeti promjenama odnosa moći u korist demosa i zato otpori tim promjenama nisu opravdani.

Nisu rijetki prijedlozi koji smjeraju jačanju mehanizama neposrednog (nacionalnom državnošću i političkom birokracijom neposredovana) subjektiviteta udruženog rada u organima federacije. Mirić predlaže reorganizaciju saveznih organa, posebice Savezne skupštine tako da bi u njoj bio jasnije iskazana i ostvarena upravljački subjektivitet Jugoslavena (radnika, građana i

nacija, odnosno naroda i narodnosti). Može se kazati da se i sada iskazuju sva tri subjektiviteta: Vijeće republika i pokrajina je delegatsko tijelo naroda i narodnosti, a Savezno vijeće delegatsko tijelo radnih ljudi i građana i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica. Međutim, već način izbora delegata u Savezno vijeće pokazuje da u njemu nacionalno-republički subjektivitet potiskuje samoupravni subjektivitet radnih ljudi i građana. U procesu odlučivanja ovo vijeće funkcionira kao drugo Vijeće republika i pokrajina. Zbog toga bi bilo dobro delegate nacionalnih zajednica, radnika i građana razvrstati u posebna vijeća. Funkcioniranje općinskih i republičkih skupština pokazuje da samostalnost pojedinih vijeća pojačava samoupravni utjecaj njihove delegatske osnove u procesu odlučivanja. Istini za volju, uvođenjem posebnog Vijeća udruženog rada u Skupštinu SFRJ ne bi bio posve riješen problem njegova samoupravnoga djelovanja ili, drugačije rečeno, time ne bi bile otklonjene opasnosti manipulacije i nacionalnim i socijalnim interesima radnika. Ponetko se pribojava jačanja unitarističkih tendencija posredstvom toga vijeća i te bojazni nisu posve neosnovane. Međutim, sada dominiraju tendencije nacionalno-republičkog partikularizma, koje su također opasne i valja ih spriječiti. To je i smisao Mirićevih prijedloga — sprečavanje partikularizma i jačanje zajedništva. Možda neki njegovi prijedlozi i argumenti kojima ih obrazlaže zvuče suviše jednostrano, ali ih ne možemo zbog toga jednostavno odbaciti, nego ih treba upotpuniti. Istina je i to da je poneka teza, poput one o narodnostima kao nacionalnim manjinama, suviše kruto i formalistički izvedena, tako da ne vodi računa o drugim aspektima ovog pitanja koji idu u prilog postojećem nazivu (statusu) narodnosti, ali to nije razlog za prekidanje svakog razgovora o zajedništvu i posebnosti, federalizmu i konfederalizmu, o čemu, kako Mirić pokazuje, imamo što razgovarati.

Tomislav Jantol

FEDERALISM AND CONFEDERALISM

Summary

Have the terms federalism and confederalism really become so obsolete as to be unable to express the political constitution of the Yugoslav community of self-managers? Yugoslav society is a class society, and the political form of the class society is the state. A state organized in such a manner as to grant statehood also to its constituent parts is a federation or confederation, depending on what portion of statehood belongs to the common state and what portion remains with the constituent states. According to the constitution, Yugoslavia is a federation, and its federal units are states of national communities. The statehood of national communities is a guarantee of their equality. United in a common state, national communities (nations and nationalities) transfer to it a part of their statehood, as manifested in the special competences of the federal state. It should be stressed that the solidity of the social community does not depend so much on the form (system) of the state community as on the basic production relation. Since the state is not merely the formal expression of the existing social community but also a factor of its evolution, its organisation is not without relevance. In view of the fact that the confederation tends to reinforce disintegrative and the federation the integrative, tendencies, the Yugoslav state community should be built as a federation. However, in order to help towards true commonalty, it must express the self-management subjectivity of the working people and the citizens (of their working and national communities), rather than expressing the alienated monopoly of bureaucratized power.