

---

*Zakovitost razvoja jugoslavenske komune*  
*Istorijska analiza*

---

Božidar Gluščević — Vidak Vujačić

I

Nastanak komuna, kao političko-administrativnih organizacija, podudara se sa pojavom srednjovjekovnih gradova u kojima, kao posljedica društvene podjele rada, izrastaju klasni oblici organizacije trgovaca i zanatlija. Prva gradska naselja ujedno su trgovački i industrijski centri tog vremena, gdje su se pripadnici novih slojeva, organizirajući se u cehovske i gildske organizacije, borili za izvjesna prava u odnosu na dominantnu vlast feudalaca. Rezultati takve borbe bili su u sticanju izvjesnih povlastica i samoupravnih prava. Potpunije političko značenje komuna stiče u Francuskoj, tokom revolucije 1789—1793, borbom buržoaskih snaga za vlast. Međutim, sasvim drugačije društveno-političko značenje i smisao dobija komuna tokom klasne borbe proletarijata protiv buržoazije, za uspostavljanje i izgradnju socijalističkih društvenih odnosa i društvenog uređenja. Tako prva proleterska društveno-politička organizacija dobija naziv Pariska komuna. Poslije toga, bezmalo u svim revolucionarnim periodima borbe proletera za vlast, komunom se nazivaju osnovne jedinice društveno-političke organizacije. Shodno dijalektici razvoja, mijenjan je smisao i sadržaj pojma »komuna«, tako da pojam »komuna« nije bio jedinstven u okviru socijalističkog pokreta. Štaviše, danas postoji različito tumačenje oblika i sadržaja pojma. Recimo, komune u NR Kini su osnovni oblici organizovanja društvenog i ekonomskog života, dok u nekim zemljama zapadne Evrope naziv komuna služi kao objašnjenje za manje političko-teritorijalne jedinice.

Vrlo različito tumačenje sadržaja pojma »komuna« u savremenoj sociološkoj, filozofskoj, ekonomskoj, pravnoj i političkoj literaturi proizilazi iz okolnosti što je taj oblik organizacije društvenog i ekonomskog života u dimenzijama prostora i vremena istorijski uslovljen i promjenljiv. Nastanak oblika organizacije u periodima radikalnih izmena političko-administrativne strukture bio je podstaknut težnjom da se u praksi ostvari načelo slobode i socijalne pravde, da se decentralizacijom upravljanja osnaži uticaj građana na sadržaj, metode i oblike postojanja i razvoja društveno-ekonomskog života. Poslije isteka revolucionarnog zanosa i nakon konstituisanja društvene organizacije i političkog života, organizacioni oblik komune mi-

jenjan je u skladu sa objektivnim uslovima, kao izraza strukture proizvodnje i odnosa u proizvodnji i na tome razvijene suprastrukture socijalnog života.

Shvatanje o komuni u našem društveno-ekonomskom sistemu razvijalo se u skladu sa revolucionarnim stremljenjima borbe za socijalističke društvene odnose, uz odgovarajuće primjene u socioekonomskoj osnovi društva i u institucionalnim oblicima svijesti. U političkim programima i društvenim aktima opseg značenja komuna se pominje kao osnovna ćelija društvene organizacije socioekonomskog života u prostoru, pri čemu se insistira na obilježjima da je to osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda, a istovremeno i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovništva određenog područja. U Ustavu SFRJ od 1974. komuna se poistovjećuje sa opštinom, pri čemu se u pogledu pojmovnog određenja zadržava isto značenje, da je to samoupravna i osnovna društveno-politička zajednica, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radnih ljudi. Radni ljudi stvaraju i obezbjeđuju uslove za opstanak, usmjeravaju društveni razvoj, ostvaruju i usklađuju interese i zadovoljavaju zajedničke potrebe, a vrše i funkcije vlasti u upravljanju društvenim poslovima. U sklopu komuna stvaraju se i razvijaju materijalni i drugi uslovi za život i rad, za zadovoljavanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba radnih ljudi. Isto tako, unutar komune usmjerava se i usklađuje društveni i privredni razvoj, uređuju odnosi od neposrednog interesa za radne ljude i građane u opštini. Organizacija poslova od zajedničkog i opštedruštvenog interesa odvija se u organima samoupravljanja i vlasti za vršenje tih poslova. Isto tako, u okviru komune obezbjeđuje se neposredno izvršavanje zakona i zaštita integriteta čovjekove ličnosti, slobode, prava, dužnosti i odgovornosti građana; štiti se zakonitost i pouzdanje ljudi u domenu nadležnosti komune kao osnovne društveno-političke zajednice. Najzad, u nadležnosti je komune da uređuje i organizuje teritorijalnu narodnu odbranu, zaštitu čovjekove sredine, društvenu samozaštitu i društvenu kontrolu. Prema tome, ovdje pod pojmom »komuna« podrazumijevamo jedan veoma složen i dijalektičan pojam. Na osnovu bitnih oznaka, pojam »komuna« može se definisati na nekoliko načina: na primjer, *prvo*, komuna je oblik društveno-političke organizacije socijalnog i ekonomskog života; *drugo*, komuna je revolucionarni oblik organizacije vlasti u periodima radikalnih društvenih promjena; *treće*, komuna je konstitutivni činilac društveno-ekonomskog sistema; *četvrto*, komuna je sinonim za pojam »opština« u našem društveno-ekonomskom sistemu. Suštinska određenja pojma »komuna« direktno zavise od istorijskih data, od društveno-ekonomskih i političkih uslova, od konteksta cjelokupnih odnosa i situacija.

Komunalne zajednice, zajednice komuna, komunalna privreda, komunalna infrastruktura i drugi operativni nazivi vrlo često se koriste u savremenoj ekonomskoj, sociološkoj, pravnoj i politološkoj literaturi, kao i u drugim disciplinama nauke, pomoću kojih se objašnjava funkcionisanje komunalnog sistema u našoj zemlji.

Istorijske i vremenske dimenzije pojma »komuna« sadrže svoje objašnjenje, eksplicitno ili implicitno, ali one postaju smislene samo na osnovu drugih bitnih sadržaja, posebno na osnovu prostorne dimenzije, s obzirom na to da skupa označavaju određenu društvenu pravilnost. Saglasno pravilima logike, pojam »prostorna dimenzija komune« mora se supsumirati pod drugi, širi pojam, *genius proximium*, na osnovu koga se može odrediti njegov specifični sadržaj. To je, u ovom slučaju, pojam »rejon«.

Pojam »rejon« koristi se u ekonomiji prostora, u teoriji i politici društveno-ekonomskog razvoja, kao i u drugim naučnim disciplinama, čime se objašnjava dio ekonomskog prostora ili drugačije shvaćene cjeline. Pojam »rejon« jeste relativno uobličena privredna teritorija što se odlikuje posebnosću u proizvodnoj orijentaciji, strukturi proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa, kao i funkcionalnom ulogom sa drugim regionima i područjima unutar ekonomskog regiona ili nacionalnog ekonomskog prostora. Rejon se može shvatiti i kao oblik subregionalne podjele ekonomske teritorije koji se bliže određuje u vezi sa drugim pojmovima, ovisno o namjenskoj funkciji pojedinih rejona u teritorijalnoj podjeli rada i organizaciji društvenog života.

Rejon u opštijem značenju koristi se za određenje pojma tokom postupka podjele prostora, u zavisnosti od drugih neposrednih objašnjenja sa stanovišta ekonomije, geologije, geografije, botanike i administrativno-političke podjele. Češće se u savremenoj ekonomskoj literaturi pojam shvata i tumači u duhu ekonomskog rejona kao elementa organizacije društveno-ekonomskog života u prostoru tj. kao oblika unapređenja strukture što su istorijski uslovljene i promjenjive.

Preovlađuje mišljenje da je neophodno prostor shvatiti i tumačiti u smislu aktivnog činioca ekonomskog razvoja. Takav pristup u praksi iziskuje višestruki prikaz i analizu rejona i postupka rejonizacije, u izučavanju dimenzija ekonomskog prostora. Otuda u ekonomiji prostora, na primjer, pokazatelji što služe za prikaz kvalitetnih obilježja i vrijednosti prostora opredjeljuju se funkcijom namjene, zavisno od toga da li se rješavaju problemi dugoročnog privrednog razvoja, ili aktualne ekonomske politike, odnosno međuregionalne saradnje i tržišta. U istom smislu rejonizacija prostora se razmatra, izučava i cijeni, u dimenzijama organizacije društveno-političkog života, radi korišćenja mogućnosti unapređenja kulture opstanaka i ubrzanja društveno-ekonomskog razvoja. Takode se dimenzije rejona utvrđuju zavisno od namjenske upotrebe ekonomskog prostora u procesu privređivanja, kao šumsko-privredni rejoni, poljoprivredni rejoni, turistički rejoni, gradski rejoni i sl., odnosno kao cjeline u sastavu geološke i ekološke strukture.

S obzirom na to da je prostor u korišćenju ograničen izdašnošću resursa, geoprometnošću tla i klimatskim prilikama, to se prethodno pomenuto razmatranje uglavnom svodi na dio aktivnog prostora, tj. na činioce i resurse što su sadržani u tome prostoru. Zbog toga se prvenstveno izdvajaju rejoni gdje se aktivno privređuje, prema oblastima privrede, na prim-

jer: poljoprivredni, šumarsko-privredni, industrijski, turistički ili gradski rejon. Podudarno tome, u teoretskom razmatranju i praksi društvenog života funkcionalna podjela prostora vrši se razgraničenjem fizičko-geografskih cjelina u rejon, odnosno vrši se ekonomsko-administrativna rejonizacija. Samim tim, rejon su metod subregionalne podjele ekonomske teritorije i drugačije shvaćene ili obilježjima određene cjeline prostora. Zbog toga su rejon predmet analize, izučavanja i programiranja u domenu ekonomije regiona i odgovarajućeg teoretskog koncepta programiranja i planiranja razvoja.

Istina, u savremenijoj sociološkoj, pravnoj, a posebno ekonomskoj literaturi prepliću se različita objašnjenja pojma, počev od poistovjećenja pojmova rejon, region, područje, teritorija, zona, oblast ili kraj, pa do suprotnog nastojanja da se što tačnije utvrde razlike među pojmovima o prostoru. Svrha razlikovanja objašnjava se neophodnošću da se teoretski zasnuje savremena društvena organizacija ekonomskog života i podstiče svrsishodnost u društveno-ekonomskom razvoju. Isto tako, u ekonomskoj literaturi nije prihvaćena kao pravilo misao o nužnosti da se supstruktura nacionalne teritorije vrši postupkom rejonizacije, iako razvijeni sistem komuna, kao metod organizacije društveno-ekonomskog života u prostoru, inspiriše na prihvatanje takvog metoda podjele prostora. U našem društveno-ekonomskom sistemu preovlađuje težnja da se rejon i metod rejonizacije koriste u praksi društveno-političke organizacije života, u čemu vladajući oblik podjele na komune određujuće utiče i ispunjava značenje i sadržaj takve podjele prostora.

S obzirom na to da postoji raznolikost među komunama i mjerilima ekonomskog potencijala, razvijenosti osnovne mreže objekata infrastrukture i mogućnosti da se na osnovu raspoloživih potencijala samostalno razvija i uvećava ekonomska podloga društvenog života, to istovremeno nastaje sve naglašenija potreba homogenizacije u prostoru, u smislu međuregionalne saradnje. Takav pravac u razvoju ispoljava se, u sadašnje vrijeme, naglašenim smislom za zajedničku organizaciju zdravstva, obrazovanja, kulture, kao i u osnivanju kolektivnih tijela čiji su zadaci da unapređuju kulturu opstanka boljim korišćenjem resursa i ugrađenih potencijala, kao i savremenijom organizacijom privređivanja i drugih oblika socijalnog života.

Propulzivni rejon nešto su posebno, predstavljaju opis stanja transformacije strukture u rejonizaciji prostora, funkcije u razvoju pojedinih rejona, opšte stanje u jednom rejonu u odnosu na druge rejone. Označavanjem propulzivnih rejona izdvaja se dio ekonomske cjeline u kojem se ubrzano transformišu strukture i čije je polje snage, u formiranju sekundarnih i tercijarnih uticaja na okolinu, vrlo naglašeno. Alokacijom resursa u prostoru, prvenstveno gradnjom proizvodnih jedinica veće moćnosti, otpočinje proces izmjene ekonomske strukture. Nakon izgradnje proizvodnih fondova proces reprodukcije utiče na intenzifikaciju tokova sirovina, materijala, energije i gotovih proizvoda, kao i na ubrzanje kretanja stanovništva i informacija. Takav skup promjena posljedično se odvija kao kumulativni proces, uvećanja aktivnosti, naročito u slučajevima kada su novoformirani proizvodni fondovi izgrađeni kao osnova industrije čija je moć

veoma uticajna na izmjenu sastava tradicionalnih zanimanja u rejonu. Na primjer, lokacijom industrije, zasnovane na privrednom resursu, pokreće se ciklus eksploatacije, primarne i sekundarne prerade, te finalizacije proizvoda, a posredno se utiče na lokaciju koneksnih industrijskih i drugih djelatnosti, što materijalnom supstancom i uslugama obezbjeđuju proces materijalne reprodukcije. Ili, drugi primjer, kada lokacija prerađivačke industrije zasnovana na reprodukcijom materijalu primarnog sektora upotpunjuje strukturu ekonomije i uvećanom tražnjom uzrokuje promjenu metoda privređivanja u tradicionalnoj djelatnosti. Posebna obilježja propulzivnih rejona jesu: privlačna moć za sredstva i stanovništvo iz drugih rejona, ubrzana transformacija demografskih struktura, naročito ekonomske strukture stanovništva. Opredjeljenje za propulzivne rejone, u regionalnoj politici razvoja, proishodi iz prethodne tipologije rejona i naknadnog izbora centra polova razvoja, kao nosilaca procesa izmjene ekonomske strukture.

Posebno se ekonomski prostor utvrđuje i iskazuje pomoću odnosa što postoje između činilaca strukture ekonomije. Prikaz ekonomskog prostora pomoću strukture odnosa među činilcima, ili izborom preovlađujućeg obilježja, predložio je francuski ekonomist F. Perroux, za razliku od fizičkog, apstraktno shvaćenog prostora. Fizički prostor utvrđuje se i definiše na osnovu dimenzija između tačaka, linija, površina i zapremina. U takvom prostoru ljudi i grupe ljudi, sredstva u ekonomskom smislu, ili na neki drugi način objašnjena, smješteni su u dimenzije prostora i uzrokuju ekonomske posljedice. No takav prostor, opisan tradicionalnim simbolima i unutrašnjim sadržajima, više je tehnički nego ekonomski, iako su u tome prostoru smješteni činiooci ekonomske strukture. Nasuprot fizičkom konceptu prostora, postoje ekonomske teritorije, shvaćene kao relativne cjeeline, čije se granice utvrđuju kao sfere uticaja, ili zavisnosti, među subjektima privređivanja. Na primjeru preduzeća prikazan je ekonomski prostor kao područje plana, kao odnos snaga i kao homogena struktura. Ekonomski prostor kao sadržaj plana prikazuje se skupom poslovnih veza sa dobavljačima i kupcima. Slično tome prikazuje se polje snaga preduzeća kao odnos sila privlačenja i odbijanja. U takvom prostoru svaki subjekat ekonomije posjeduje svoje vlastito polje snage, koje je povezano sa poljima snage drugih subjekata. Prostor kao skup homogenih struktura objašnjava se međuzavisnošću i međuuticajem jednog preduzeća sa drugim topografski i ekonomski bliskim preduzećima. Razlika na regionalnom i superregionalnom nivou i sa stanovišta sektora očiglednije su. Tako se kao primjer navodi nacionalna teritorija, kada se posmatra kao prostor u kome su sadržani ljudi i sredstva. Prikazani dohodak u takvoj teritoriji zove se dohodak u naciji. Nasuprot tome, nacionalni dohodak bio bi nešto drugo. Sadržavao bi neto-usluge dobijene od državljana jedne zemlje, bez obzira na to da li oni žive u njoj ili ne žive. Ovdje se jasno pokazuje razlika između fizičkog prostora u prvom primjeru i ekonomskog prostora u drugom primjeru. U stvari, takvim primjerom podvlači se razlika između geonomskog i ekonomskog prostora. Shodno izloženom primjeru i načinu utvrđivanja i objašnjenja ekonomskog prostora, moguće je da istovremeno razlikujemo toliko ekonomskih prostora koliko ima predmeta ekonomske nauke i apstraktnih odnosa, što definišu svaki od tih predmeta. Na primjer,



kombinacijama obilježja teritorija i odnosa među subjektima i granama djelatnosti, ili sektora privrede dobija se predstava, ili stiče utisak, o ekonomskim prostorima.

Napuštanje klasičnih shvatanja o fizičkom prostoru i lokalizaciji ekonomskih aktivnosti u takvom prostoru, što daje tehničku predstavu rasporeda subjekata, ali ne i stvarne odnose što postoje među subjektima ekonomije, novi pristup u izučavanju sastava ekonomskih prostora izdiže nivo analize i tumačenje suštine procesa u posmatranoj teritoriji. Razumijevanjem strukture ekonomskog prostora, posredstvom utvrđivanja međuzavisnosti i međuuticaja subjekata ekonomije, saznaje se bitnost, dok je pojavni oblik u smislu tehničkog prostora samo jedan od načina manifestacije suštine.

Kombinacijom struktura ekonomije, prirode i stanovništva moguće je da se, na nešto drugačiji način, prikazuje ekonomska teritorija. Raspored proizvodnih snaga, resursa prirode i stanovništva u kombinaciji omogućuju razumijevanje regionalizacije i rejonizacije prostora, a isto tako shvatanje o aktivnom i inicijalnom prostoru, ili o središtima aktivnosti i tokova roba, težišnim tačkama, ili ekonomskim područjima. U istom smislu, u kombinaciji prostora i proizvodne orijentacije postoje jasnije oznake industrijskih, šumsko-privrednih, poljoprivrednih i drugih reiona i područja.

Različitosti u pristupu tumačenja pojma ekonomske teritorije ispoljavaju težnju da se poboljša metod analize stvarnosti, utvrde zakonitosti u razvoju i razrade operativni modeli unapređenja sredine, zavisno od prilika u geografskoj sredini i u vladajućim društveno-ekonomskim odnosima.

I ovdje se nameće pitanje istorijske tipologije, kao metoda razvrstavanja dijelova cjeline prostora, prema posebnim obilježjima, prvenstveno pod uticajem činioca istorijskog nasljeđa. Analizom organizacije prostora zapaža se da je postojeća regionalizacija i subregionalizacija posljedica istorijskih okolnosti, ranije izvršene administrativne, političke i etničke podjele. Na primjer, područje Francuske podijeljeno je na 21 region, Velike Britanije na 9 regiona, Jugoslavije na 8 regiona, Poljske na 17 regiona, po pravilu sa stanovišta istorijske uslovljenosti i posebnosti, i drugim obilježjima. Podjela Albanije na 26 teritorijalnih jedinica, Bugarske na 28, Mađarske na 20 i Rumunije na 40 proishodi iz administrativno-teritorijalnog koncepta prostorne podjele, takođe pod uticajem zbivanja iz prošlosti.

Naslijeđena tipologija prostora zadržava se dugovremeno, sa odrazom na stvarnost u privrednom životu zemlje, posebno u uslovima etničke posebnosti, obilježja religija stanovništva, ili sticaja sličnih okolnosti. Tradicionalni koncept primijenjene tipologije često je zapreka razvoju i protivteža je integraciji ekonomije u prostoru i procesu homogenizacije ekonomskih struktura.

Sudeći prema sadržajima programa razvoja i političkim platformama, sve češće se ispoljava težnja da se stvaraju ekonomski homogene regionalne zajednice, sa odgovarajućim autonomnim pravima u oblasti ekonomskog odlučivanja i u razvoju pratećih administrativnih i političkih funkcija, pri čemu se zadržava postojeći oblik regionalizacije. Tako sukob nasljeđa i izmijenjenih uslova u društveno-ekonomskom sastavu opredjelju-

je da se rješenje problema nalazi u organizaciji ekonomskog prostora sa što više zajedničkih funkcija. Prvenstveno se primjenjuje metod objedinjavanja tržišta, zatim izgradnja osovina razvoja, što, pored podsticanja transporta roba i prevoza ljudi, utiče na integraciju i homogenizaciju prostora. Pored toga, osobine razvoja dijelom utiču snagom koncentracije proizvodnih snaga na izmjenu oblika ekonomske organizacije, zasnovane na racionalnim principima tipologije i odgovarajućim prostorno-ekonomskim konceptima razvoja.

### III

Istorija komune nije, znači, samo istorija Marxovih i Lenjinovih misli, nije samo ni realizacija naših ustavnih i statutarnih odredbi komune (idejne, političke, naučne, tehničke, ekološke, demografske i druge sadržine), već je istovremeno i istorija prava, ekonomije, etnologije, sociologije, deontologije, tako reći istorija društva. Zato je za potpuniji prilaz istoriji komune potrebno analiziranje raznih vidova i oblika života i rada.

Istorija komune nije prošlost, odnosno tek predmet istorije. Kada bi bila samo to, onda se ona, vjerojatno ne bi mnogo pisala, ili bi se veoma malo pisala, tumačila i interpretirala. Prošlost je, sama po sebi, kako veli filozof Džui, po logičkoj nužnosti »prošlost sadašnjosti«, a sadašnjost je »prošlost budućnosti« jednog nadolazećeg svijeta. Zbog toga će se i istorija komune uvijek ponovo pisati, i to iz dva osnovna razloga: *prvo*, što savremeno društvo nameće određene probleme da se njen istorijski sadržaj osmisli i aktualizira i, *drugo*, što su neki elementi, iako dati u istorijskom kontekstu, sami po sebi nadvremeni. U tom smislu, ma koliko da istorijska interpretacija može da bude iscrpljena, ona će, s druge strane, uvijek da bude data, naprosto zadata, iz aspekta sadašnjosti. To znači da bi se u načinu interpretacije istorijskih činjenica moralo rukovoditi objektivnim vrijednostima, ali i ciljevima zajednice kojoj organski pripadamo. Ukoliko se tu radi o adekvatnim interpretacijama, o osavremenjavanju i osmišljavanju istorijskih činjenica, utoliko se ne bi zapadalo u paralogizam, i, obratno, utoliko bi interpretacija bila zasićena sentimentima i emocijama, utoliko bi se zapadalo u subjektivizam ili iracionalizam. Prema tome, logički način je i u ovom slučaju *conditio sine qua non* za racionalnu i nepristrasnu interpretaciju istorije komune.

Prilikom istorijske rekonstrukcije nailazi se na niz poteškoća i veoma delikatnih pitanja. Prije svega što je istoriju komune nemoguće prikazati in foto. Tumačenje istorijskih događaja, odnosa i situacija, »onako kako su se desili«, naprosto je neizvodljivo. Za nas je, čini se, najvažnije logičko razumijevanje i interpretacija, prvenstveno za to ne bi trebalo da vodimo računa o prirodnim tokovima, o istorijskim periodima, specifičnostima, o vlastitim zakonitostima. Tako bi se, na primjer, svaki posebni period samostalno istraživao, koliko ono njegovo specifično, toliko i ono njegovo opšte i univerzalno; koliko sopstveni razvitak, sopstveno kretanje, unutrašnje tendencije toga kretanja, toliko i opšta zakonitost. To znači da je za svaku pojedinu fazu u razvitku komune važno sagledavanje i onog

relativnog, kako se ne bi postavilo pitanje apriornog stava, osude ili prihvatanja pojedinih konkretnih oblika života. Ako takvog odnosa nema, onda se nužno zapada u proizvoljnost, jednostavnost i improvizaciju, kada bi se nešto omalovažavalo ili apstrahovalo, ili pak glorifikovalo i preuveličavalo. Naglašavanje onog relativnog veoma je bitno za razumijevanje, kako se ne bismo, poput nekih pisaca, odveć subjektivno postavili prema mnogim institucijama, normama i principima.

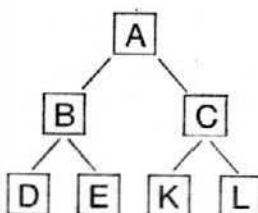
U pogledu analiziranja jedne faze ili jednog stanja prema drugom onda su, prilikom istraživanja, nužna upoređivanja; kako jedno stanje gubi svoje obilježje, kako se zakonito preobraća u neko drugo, u više i sadržajnije, kao u svoju negaciju. To znači da bi istraživanje trebalo da bude usmjereno ne samo na ukazivanje istorijskih data već i na utvrđivanje promjena, koje djeluju u pravcu stvaralačkog dijalektičkog prevazilaženja, ka društvu homo humanuma.

Što je ovdje za nas najbitnije jeste pokazivanje fundamentalnih pojmova, s obzirom na to da se pomoću njih može iskazati osnovna misao, odnos i zakonitost. Pomoću fundamentalnih pojmova otkrivamo strukturu, koja nam omogućuje, prilikom istraživanja, smanjivanje opisa činjenica, odnosno »deskriptivnog rječnika«. Mogućno je da bi se na osnovu otkrića strukture, pomoću fundamentalnih pojmova, lakše definisali izvedeni, sekundarni pojmovi. Pri tome bi trebalo voditi računa da bi pojmovima, terminima, sudovima i jezičnim iskazima trebali naći, prilikom interpretacije, što preciznije značenje, ili pak čitav sistem mogućih značenja. Da bi se pokazalo šta su nekad značili, trebalo bi naći izvjesne društvene kriterijume koji su ih određivali i determinisali. Prisjetimo se samo kako je još Marx pod izrazom »komunalni sistem« označavao »komunu«, na način da zamijeni izraz »država u socijalizmu«. I kod nas, u jugoslovenskoj literaturi, ta dva termina imaju slično pojmovno značenje, jer se ni obimom ni sadržajem u potpunosti ne poklapaju. Pojam »komunalni sistem« danas, recimo, označava društveno-političku strukturu lokalne zajednice, koja se posebno ispoljava u procesu izgradnje samoupravne demokratije. Razvitak komune doveo je i do promjena u strukturi širih teritorijalnih zajednica — republike i federacije. Komuna se, slično ranijoj opštini, odnosno srezu, u koncepciji Ustava iz 1963. godine, kao i amandmana, i Ustava 1974. godine, javlja kao društveno-politička zajednica, kao vid ujedinjavanja opština. Ovo šire značenje u jugoslovenskoj političkoj teoriji, ustavnom sistemu i političkoj praksi, označava put daljeg razvoja društveno-političkog sistema i države u socijalizmu, njihove promjene u marksističkom smislu riječi. Istraživač bi, znači, trebalo da pretpostavi da su ovakvi pojmovi, sudovi i iskazi imali svoje konkretno značenje, na način da zadovoljavaju društvene kriterijume.



Kada, pak, govorimo o cilju nekog konkretnog istraživanja, onda prije svega mislimo na određeno saznanje pojave koja se istražuje i ispituje. Prema pravilima logike, prvi oblik saznanja bila bi deskripcija ili opis pojave, a zatim njena klasifikacija. Tek docnije mogao bi da nam bude jasan glavni cilj: otkriće zakonitosti pojave koja se istražuje i ispituje. Saglasno principu postepene konkretizacije saznanja, na kraju bismo dobili empirijsko-saznajno objašnjenje, tako reći supsumciju svega posebnog pod nivo opšte pravilnosti.

Naše prvo saznanje počinje, znači, deskripcijom ili opisom pojave, gdje pokušavamo da objasnimo, tumačimo i razumijevamo osnovne konture pojave koja se istražuje i ispituje. Viši oblik saznanja, koje se odnosi na klasifikaciju, daleko je komplikovaniji. Samim tim jer se klasifikacija pojma mora vršiti pod određenim pravilima logike, na osnovu principa određenosti, jedinstvenosti i relativne posebnosti. Shema takve klasifikacije imala bi slijedeći opšti izgled:



Djeljivi pojam »A« dijeli se na dva niža pojma »B« i »C«; »B« se također dijeli na dva niža pojma »D« i »E«, a »C« — na »K« i »L«. Svaki od ovih posljednjih pojmova dijeli se, ili se može dijeliti, na dva niža pojma, itd. U svakoj klasifikaciji poseban pojam zauzima određeno mjesto. Međutim, za klasifikaciju bi trebalo uzeti najbitniju oznaku pojma, od koje zavise i od koje proizlaze sve druge oznake. Takva oznaka trebalo bi da bude strogo naučna i objektivna, da nam posluži kao »sredstvo« za neka nova otkrića. Naravno, ni naučna klasifikacija ne može da bude jednom zasvagda data, jer s razvitkom ljudske misli i klasifikacija se mijenja; jedna se odbacuje kao netačna, druga se zamjenjuje savršenijom, treća zadržava svoju osnovu, ili se samo dopunjuje. Svaka klasifikacija ima relativan karakter i značaj, mada je za nas neophodna i nužna za sistematizovanje znanja. Ovdje bi trebalo posebno naglasiti da je konačna klasifikacija moguća tek na kraju istraživanja i ispitivanja. Već po tome što u toku istraživanja opisivanje, definisanje i klasificiranje postaju sve adekvatniji i potpuniji. Na svom osnovnom nivou istraživanje i nije ništa drugo do deskripcija i redeskripcija, definisanje i redefinisanje, klasificiranje i reklasificiranje pojave koja se istražuje i ispituje.

Prema opštoj shemi klasifikacije, mogli bismo približno da napravimo i našu posebnu shemu klasifikacije, koja se odnosi ili na pojam »lokalna zajednica«, »opština« ili »komuna«. Saglasno pravilima klasifikacije, svaki djeljivi pojam opet možemo dijeliti na dva niža pojma. Tako su, na pri-

mjer, lokalne zajednice, u epohi slobodnih feudalnih država tipične za slobodne gradove, koji su, kako znamo, imali svoje statute, odnosno zakone za svoju unutrašnju strukturu i organizaciju. Poslije propasti srednjovjekovnih država, tamo gdje su zagospodarili tuđinci nestaje i samouprave u gradovima. Prema tome, ondašnje lokalne samouprave mogu se podijeliti na dvije osnovne etape: (1) lokalne samouprave tipične za slobodne gradove i (2) lokalne samouprave koje su imale relativnu samostalnost pod tuđinskom vlašću. I u višoj fazi razvoja društva, na kapitalističkim društvenim osnovama, lokalne samouprave, odnosno opštine, mogu se opet dijeliti na dvije osnovne etape: (1) opštine u uslovima borbe za nacionalno oslobođenje i (2) opštine u slobodnoj zemlji. Nema sumnje, čitavo ovo veliko razdoblje karakteriše se zakonodavnim regulisanjem opština. Pri tome bi trebalo obratiti pažnju na slijedeće: mjesto opština u sistemu vlasti, mjesto opština u programima pojedinih (građanskih) partija, na svojinske odnose, itd., itd. Kao što je poznato, skoro se kod svakog društvenog i političkog radnika postavljalo pitanje: šta je dobro uređena opština? Za pojedine partije ili pojedince opština je (a) služila kao instrument eksploatacije radnika i seljaka ili (b) bila oblik razvijanja samoupravnih institucija, u cilju izgradnje jednog čovječnijeg i pravednijeg društvenog sistema. Takva opština bila je, znači, društvo u malom, u kome su se prelamali klasni i socio-ekonomski i kulturni odnosi.

Metodu klasifikacije trebalo bi također adekvatno primijeniti i na docnije faze razvoja opština, odnosno komuna, u epohi oslobodilačkih i revolucionarnih kretanja i izgradnje socijalističkih društvenih odnosa. Takvu opštinu trebalo bi posmatrati u sklopu ustavnih promjena (1946, 1953, 1963, 1974), s obzirom na to da je ideja samoupravljanja prisutna još od samog početka. Ali, ako već hoćemo da budemo dosljedni naučnoj klasifikaciji, onda bi čitav taj period trebalo podijeliti na dvije osnovne etape: na nižu i višu fazu razvoja. Niža faza vezana je tragovima prošlosti, u kojoj se manifestuju klasne razlike, suprotnosti ili protivvrječnosti, faza u kojoj nijesu stvaralački prevaziđene klasne suprotnosti, oblici eksploatacije i alijenacije. Viša faza označava sadržajni i bogatiji razvoj samoupravljanja; ona se karakteriše, naročito u zadnje vrijeme, i nekim sdržajima za stvaralačko prevazilaženje pojedinih oblika etnikona, u smislu homogenizacije društva na socijalističkim i humanističkim osnovama.

Sve nabrojene istorijske etape čine, znači, obim pojma »lokalna zajednica«, »opština« ili »komuna«. Međutim, prvi pogled može da nas vara, da sve posebne etape možemo da nabrojimo. Ali *prvo*, to je nemoguće i, *drugo*, to nije ni potrebno. Ovdje je najvažnije da pojedine etape grupišemo, da nađemo određene pravilnosti kretanja i razvoja. U tom smislu, klasifikacijom pojma ne samo što objašnjavamo njegov obim već i ustanovljavamo kakav je njegov sadržaj. To znači, drugim riječima, da je ovdje za nas ovakva klasifikacija potrebna samo utoliko ukoliko se njome opština kao zajednica ljudi, realizuje preko ideje samoupravljanja, demokratije i humanizma.

---

## Uloga subjektivnog faktora u razvoju općine

---

Zdravko Mlinar

### 1. Uvod

U ovom radu dat ćemo pregled određenih nalaza do kojih smo došli na osnovi gradiva sabranog iz većeg broja općina u Sloveniji. Pri tom nam nije bio najvažniji cilj točno provjeravanje određenih hipoteza, već identifikiranje, prije svega, najznačajnijih dimenzija koje opredjeljuju ulogu općinskog vodstva i drugih faktora u razvoju općine. S jedne strane, pokušat ćemo objasniti kakav je utjecaj subjektivnog faktora na različitu dinamiku razvoja, a s druge strane zanima nas pitanje kako različiti stupnjevi društveno-ekonomskog i političkog razvoja uvjetuju način djelovanja subjektivnog faktora. Pojam subjektivni faktor upotrebljavat ćemo u užem smislu, i to prije svega za označavanje općinskog vodstva, i, u širem smislu, za označavanje svakog svjesnog djelovanja u svrhu ostvarivanja određenih razvojnih ciljeva.<sup>1</sup>

Ne upuštajući se u sažimanje rasprava o ulozi subjektivnog faktora u društvenom razvoju općine,<sup>2</sup> ograničit ćemo se u ovom radu na općinu, a vremenski na novije razdoblje uvođenja samoupravljanja u Jugoslaviji. Uz takvo predstavljanje općih dimenzija problematike, u toku je još i analitički rad koji će podrobnije kvantitativno pojasniti različite karakteristike lokalnog vodstva i subjektivnog faktora u širem smislu. Pri tom ćemo se oslanjati na neka istraživanja, izvršena prije više godina, kao što je bilo, na primjer, istraživanje o vrednotama lokalnih rukovodilaca, aktivnostima građana i razvoju lokalnih zajednica u Indiji, Poljskoj, SAD i Jugoslaviji.

<sup>1</sup> U ovom se radu ne možemo upuštati u teorijsko opredjeljivanje pojma subjektivnog faktora, pa ćemo se samo osloniti na već poznate radove o toj problematici, npr.: Edvard Kardelj, *Smeri razvoja političnoga sistema socialističnoga samoupravljanja*, Ljubljana, Komunist, 1977, str. 276; B. A. Cagin, *Der Subjektive Faktor, Strukturen und Gesetzmäßigkeiten*, Akademisch-Verlag, Berlin, 1973.

<sup>2</sup> V. G. Plehanov, *K pitanju o ulozi ličnosti u istoriji*, Kultura, 1947; Predrag Vranicki, *Filozofske studije i kritike*, str. 105—125, Kultura, Beograd, 1957; Franc Šetinc, *Kaj hočemo?*, Partizanska knjiga, Ljubljana, 1975; *Dialektika razmerja med delavskim razredom i njegovo revolucionarno avangardo*, znanstveno posvetovanje, Marksistični center pri CK ZKS, Portorož, 1977.

Tim se istraživanjem tada (1966) pokušalo utvrditi kakva je veza između određenih karakteristika lokalnih rukovodilaca i obilježja lokalnih zajednica u kojima djeluju. U Jugoslaviji je tim istraživanjem bilo obuhvaćeno 30 općina iz triju republika, koje su imale različite stupnjeve privredne razvijenosti. Bilo je utvrđeno da su, na primjer, vrednote rukovodilaca na razini općine veoma varirale sa stupnjem privredne razvijenosti i, posebno, sa stupnjem urbanizacije. Isto tako se pokazalo da vrednote kao samostalni faktor zapravo tek malo objašnjavaju djelovanje i promjene u općinama. Dok je u centralističkom sistemu s malom samostalnošću lokalnih zajednica (npr. u Poljskoj) bilo karakteristično da varijabilnost vrednota na lokalnoj razini nije mogla doći do izražaja kao utjecajni faktor, pokazalo se da se u jugoslavenskom kontekstu, iako ima znatnih razlika među općinama, one ipak na kraju mogu objasniti temeljnim društveno-ekonomskim razlikama, posebno razlikama između grada i sela.

Takve empirijske nalaze još ne možemo, naravno, prihvatiti kao potvrdu da općinsko vodstvo i šira samoupravna angažiranost građana ne utječu na dinamiku razvoja općine.

## 2. Primjeri iz prakse

Kako bismo pokazali izvanrednu važnost uloge subjektivnog faktora, također pobuda pojedinaca za razvoj općine, dat ćemo neke ilustrativne primjere iz prakse. Neke su općine postale poznate po svom dinamičnom razvoju na nekom od područja društvenog života, ili pak po svom razvoju u cjelini. Na području privrednog razvoja ističe se općina Velenje, koja je po svom dinamičnom porastu društvenog proizvoda po stanovniku u kratko vrijeme prestigla više od 20 općina u Sloveniji. U pozadini toga stoji izvanredno ekspanzivan rast radne organizacije »Gorenje«, i nekih drugih organizacija koje djeluju u toj općini. Takav rast teško da bi se mogao pripisati iznimnim prirodnim uvjetima; u većoj mjeri (iako je to područje ležište lignita, što uvjetuje djelatnost rudnika), mogli bismo reći, radi se o naporima i uspješnom usmjeravanju privrednog i ostalih područja društvenog razvoja.

Općina Skofja Loka postala je u Jugoslaviji uzor za određena inovacijska rješenja na području poljoprivrede. Mnogo prije svih drugih u Skofjoj Loki su, na vlastitu pobudu, uveli takozvani seljački turizam, što su tek kasnije počeli oponašati i u drugim krajevima. Slovenj-Gradec postigao je iznimne uspjehe, priznate čak i u međunarodnim razmjerima, na području kulturnog djelovanja na osnovi pobuda konkretnih pojedinaca.

Pa i u istoj općini mogli bismo u određenom vremenu slijediti velike razlike s obzirom na broj pobuda, odnosno akcija. Izvanredno dinamičnim razdobljima, koja su značajna za vrijeme mandata određenog rukovodstva, slijede opet razdoblja pasivizacije i relativnog zaostajanja.

Kako na razini općine u cjelini, tako i na razini pojedinih mjesnih zajednica ili radnih organizacija, možemo utvrditi izvanredno velike raz-

like. Varijabilnost, koju na taj način otkrivamo, nikako se *ne može* u cjelini objasniti objektivnim okolnostima. Nalazimo da je u jednakim objektivnim prilikama vrlo različit stupanj angažiranosti ljudi. To se pokazuje i u različitom odzivu na akcije za samodoprinos građana. Te akcije su katkada vrlo uspješne, ali ima i slučajeva da prijedlog za samodoprinos građani nisu poduprli.

Za brojna, relativno udaljena brdovita područja karakterističan je intenzivan proces odseljavanja, odnosno depopulacije, gdje se naselja prazne, stanovništvo stari, domaćinstva propadaju. Međutim, čak i u takvim slučajevima nailazimo na iznimke, koje dokazuju požrtvornost užeg ili šireg kruga građana. Kao primjer mogli bismo navesti mjesnu zajednicu Lig u brdovitom graničnom području, u općini Nova Gorica, gdje je na pobudu rukovodstva mjesne zajednice sagrađena nova tvornica i asfaltirana cesta, a na taj način je omogućeno da se propadanju sklono planinsko područje počne vraćati život.

Postavlja se, prema tome, pitanje zašto među općinama, odnosno mjesnim zajednicama, koje se inače svojim objektivnim karakteristikama bitno ne razlikuju, dolazi do takvih razlika? Koliko, prema tome, različita uloga subjektivnog faktora — u najužem ili najširem značenju te riječi — objašnjava različitu dinamiku razvoja?

Na ovom mjestu nećemo moći u cjelini odgovoriti na to pitanje, no pokušat ćemo osvijetliti barem neke njegove aspekte. Treba uzeti u obzir da, prema svemu dosad rečenom, u uvjetima sličnih objektivnih okolnosti dolazi do razlika u ulozi subjektivnog faktora; istovremeno treba voditi računa i o situaciji kada bi inače jednaka uloga, odnosno način djelovanja vodećih subjektivnih snaga na razini općine, s obzirom na stvarne razlike među općinama, opet vodila različitim posljedicama.

### 3. Razvojni kontekst

Ulogu subjektivnog faktora proučavamo u kontekstu samoupravnoga društvenog razvoja na razini općine. Samoupravni društveni razvoj opredjeljujemo kao dijalektičko jedinstvo suprotnosti procesa osamostaljivanja samoupravnih subjekata i njihova povezivanja u sve širim društvenim okvirima. Ovisno o stupnju razvoja, mijenja se i uloga subjektivnog faktora, to jest mijenja se sadržaj i način njegova djelovanja.

Zajednički nazivnik u djelovanju subjektivnog faktora na najrazličitijim nivoima i problemskim područjima, prema tome, istovremeno je nastojanje za uključivanjem sve većeg broja pojedinaca kao samostalnih samoupravnih subjekata i težnja da se prebrodi atomiziranost i svi drugi oblici ekonomskog, kulturnog i političkog partikularizma. Bez obzira na to radi li se o zaostajanju na jednoj ili drugoj od tih tendencija, to znači stagnaciju društveno-ekonomskog razvoja i razvoja samoupravljanja. U nekim će situacijama biti u prvom planu problem zatvaranja u uske mjesne ili općinske okvire (problem lokalizma), dok će u drugima u prvom



planu biti pitanje samostalnosti, odnosno podređenosti unutar šire mreže veza takozvanih »velikih sistema«.

Tako se veće osamostaljivanje građana — kao samoupravnih subjekata — i njihovo sve više isprepletano povezivanje unutar i preko općinskih okvira, uvjetuje također način djelovanja općinskog rukovodstva. Time što se povećava broj ovisnosti i veza preko okvira općine smanjuje se dominacija i podređenost unutar općine. Bilo bi pogrešno zaključiti da se radi općenito o smanjivanju uloge subjektivnog faktora; smanjuje se samo prisutnost hijerarhijskih elemenata u međusobnim odnosima unutar općine. Istodobno se povećava broj subjekata koji djeluju na nivou općine.

Da bismo bolje razumjeli, odnosno objasnili dinamiku događanja u općini, treba uključivati sve veću količinu informacija o sve većem broju relativno osamostaljenih faktora; istodobno su nam nužne i informacije o sve brojnijim i jačim utjecajima koji posizu u to događanje s nivou globalnog društva.

Osamostaljivanje samoupravnih subjekata, na jednoj strani, i procesi samoupravne integracije, na drugoj strani, prema tome, označavaju dugoročne razvojne trendove prema prevazilaženju zatvorenosti, što istovremeno uvjetuje preobrazbu od državno-administrativnog u samoupravno odlučivanje. Umjesto odlučivanja vlasti i dominantnog utjecaja malobrojnih pojedinaca, povećava se cjelokupna količina društvene moći s uključivanjem većeg broja skupina i pojedinaca, koji ostvaruju svoj utjecaj na razvojne procese. Time, također, uloga vodećih subjektivnih snaga na razini općine nije više prije svega, u samom odlučivanju i raspolaganju materijalnim sredstvima već i povezivanju različitih samoupravnih subjekata, odnosno interesa.

#### 4. Mijenjanje uloge subjektivnog faktora u sistemu samoupravljanja

Pogledamo li samo utjecaj općinskih organa, već i u praksi možemo brzo utvrditi normativno-institucionalne promjene koje su dovele do smanjene uloge općinskih organa u usporedbi s prvim razdobljem intenzivne decentralizacije. U procesu osamostaljivanja privrednih organizacija, putem formiranja samoupravnih interesnih zajednica i slično, bitno je suženo neposredno uplitanje općine odnosno njezinih organa na ta područja. Ondje, gdje je u prošlosti bila prisutna dosta samostalna uloga predsjednika općinske skupštine i drugih organa javlja se sada veći broj samostalnih, samoupravnih subjekata. Umjesto nekadašnje diobe sredstava iz jednog mjesta, sada je u prvom planu *udruživanje rada i sredstava*. Umjesto prijašnjeg parcijalnog tretiranja svakog slučaja i svakog subjekta posebno, imamo sada *povezivanje*. Od nekadašnjeg naređivanja prešli smo na *uvjeravanje* zainteresiranih strana. Umjesto nekadašnje prinude, sada je u prvom planu *usuglašavanje*. Umjesto dominacije nailazimo na *stimuliranje samostalnosti*. Umjesto redovnog, direktnog miješanja u operativno rješavanje slučajeva na pojedinim područjima pojavljuju se samo *iznimno inter-*

vencije, i to u kritičnim situacijama. Umjesto više ili manje arbitrarnih odluka pojavljuje se *potreba za argumentima i analizama*. Umjesto crno-bijelog rješavanja alternativa (ili čak neuzimanja alternativa u obzir) osjeća se potreba za većom strpljivošću, koja bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućila uvođenje *pluralizma samoupravnih interesa*. Umjesto površnog i parcijalnog poznavanja pojavljuje se potreba za potpunijim upoznavanjem stvarnog stanja — *informiranjem*. S povećanjem broja subjekata povećava se i potreba za dugoročnijim *planiranjem* načina rješavanja pojedinih slučajeva. To rješavanje postaje sve manje osobno, ad hoc, i dobiva karakteristiku *općih regulativa*.

Što je veći broj subjekata unutar općine koji djeluju relativno samostalno i međusobno povezano, to više opravdano očekujemo *izvorna rješenja* pojedinih pitanja, a manje mehanički aplicirane opće, apriorno opredijeljene modele. Dok je u prošlosti bilo karakteristično prilično uniformno uvođenje inovacija za sve općine istovremeno, bez obzira na razlike u stupnju razvoja, u novim uvjetima uvodi se sve veća raznovrsnost. Nove kombinacije različitih elemenata u pojedinim općinama dovode, prema tome, do inovacija, koje su potencijalno korisne i za druge općine, odnosno subjekte. Na taj način se i preko prakse utemeljuje sve veća potreba za proučavanjem, koje bi u što kraćem vremenu odredilo, odnosno provjerilo granice mogućeg poopćavanja na brojne druge situacije.

Umjesto polaznja od apriornog, na vrhu definiranog modela, pri čemu se uloga svjesnog djelovanja u općinama ograničava samo na što brže proširivanje i prihvaćanje takvog modela, pojavljuje se sada suprotna situacija. Umjesto općeg obrasca, koji dolazi odozgo i izvana, bez podrobnog znanja kakva će uopće biti mogućnost njegova ostvarivanja u različitim konkretnim prilikama, pojavljuje se sada drukčije ishodište. Češće se polazi od već uvedenog i provjerenog rješenja u praksi pojedinih općina, i ono se posredujućom ulogom subjektivnog faktora ubrzo prenosi i u druge situacije.

Uloga subjektivnog faktora, prema tome, mijenja se i tako što se u sve većoj mjeri oslanja na nova rješenja, koja se pojavljuju u društvenoj praksi, time što pospješuju dostupnost iskustva stečenog u jednoj općini za sve druge relevantne situacije. Ta praksa nije više puki odraz prijašnjih intervencija »odozgo«, već također samostalno rađa uvijek bogatijim i raznovrsnijim rješenjima. Na taj način dinamika razvoja konkretne općine postaje, na jednoj strani, odraz svjesnih napora da se učine dostupnima i brzo uporabnima relevantna iskustva iz drugih situacija, a na drugoj strani napora za novim kreativnim rješenjima, koje zahtijeva specifična situacija određene općine.<sup>3</sup>

3 Takav način djelovanja, npr., već je svjesno uveden u sklopu Saveza kulturno-prosvjetnih organizacija Slovenije. Oni nalaze da umjesto prijašnjih, unaprijed čvrsto zacrtanih obrazaca, kojima su pokušavali utjecati »odozgo prema dolje«, postižu dosta veće uspjehe time što kao organizacija pospješuju prenošenje isku-

stava iz jednog kraja ili općine u drugu. Vodstvo te organizacije, prema tome, posreduje određena rješenja, koja su već nastala i bila provjerena u praksi. Radi se, prema tome, o popularizaciji, odnosno bržem proširivanju već provjerenih rješenja, što smanjuje stupanj rizika i povećava brzinu prihvaćanja provjerenih rješenja u drugim relevantnim slučajevima.

Unatoč tome što odlučivanje na razini općine već znači približavanje stvarnom životnom kontekstu ljudi, imali smo u prošlosti dosta slučajeva kada su se donosile odluke samo na osnovi jednostranog poznavanja stvarnog stanja. Takve odluke su, doduše, dosta često relativno brzo prošle sve stupnijeve procesa odlučivanja, ali su nakon toga imale relativno kratku »životnu dobu«. U konkretnoj općini, na primjer, odredili su rekreacijska područja na kojima bi se gradile vikendice. Tek se nakon određenog vremena pokazalo da je takva odluka bila posve formalna i neživotna, i to kada se utvrdilo da vlasnici zemljišta nisu spremni prodati zemlju ili da iz drugih razloga nije bilo interesa za gradnju na određenom području. Za razliku od takvih iskustava iz prošlosti, sadašnje urbanističko određivanje rekreacijskih i stambenih područja, na primjer u općini Ljubljana-Moste Polje, potječe na osnovi neposrednog sudjelovanja i prijedloga samih mjesnih zajednica. Slično tome, urbanistički planovi za nove mjesne zajednice (na primjer Fužine u Ljubljani) ne određuju već unaprijed detaljnu strukturu stambenih površina, jer se prilike u toku vremena, od prvih priprema urbanističkog plana do početka gradnje, dosta mijenjaju, što zahtijeva veću fleksibilnost i samo okvirna rješenja, koja dopuštaju različitu konkretizaciju.

#### 5. »Rješavanje problema« ili mobilizacija za razvoj

S povećanjem broja samoupravnih subjekata i njihova međusobnog povezivanja postaje i organizacija djelovanja subjektivnog faktora sve zapletenija. Ako tim promjenama usporedo ne slijedi i proces pojednostavlivanja, standardiziranja i rutiniziranja određenih postupaka, javlja se opasnost da normativna, formalno-organizacijska i proceduralna pitanja sve više i više prekrivaju središnju problematiku. U tom smislu se već danas pojavljuju kritičke ocjene u pojedinim općinama da u djelovanju općinskih organa prevladavaju posve organizacijska pitanja, umjesto da se bave sadržajem problema. Kada treba usklađivati različite odluke i propise, pojavljuju se prigovori, npr.: »kako možemo rješavati te formalnosti koje uopće ne razumijemo, niti imamo vremena za njih, pa čak pravnici nisu u toku s tim«. Tako se u izvanredno zapletenom djelovanju općinskih organa neracionalno troše stvaralačke snage, tj. troše se na prečišćavanja i usklađivanje normativnih, formalno-organizacijskih promjena. Prihvata se velik broj odluka koje ostaju formalno na snazi već i u sasvim promijenjenim prilikama.

Takav način djelovanja općinskih organa demotivira delegate i druge građane da se kreativno uključuju u rješavanje stvarno najznačajnijih problema u određenoj okolini. Delegati, suočeni s neakvim kompleksom normativno-organizacijskih pitanja, postaju samo kotačić u zapletenom mehanizmu, a zapravo i ne vide pun smisao svog djelovanja. Taj kompleks se čini delegatu neakvim osamostaljenim nužnim zlom, koje ima vlastitu logiku i koje treba rješavati kako bi se moglo, na kraju krajeva, ipak doći do pravih životnih problema ljudi u nekoj općini.

Na taj način pojavljuje se proturječje: time što delegati i drugi građani preuzimaju na sebe sve veći broj najrazličitijih »nadležnosti«, stvarno

se sve više i više gube u sitnicama, a da ne ovladaju temeljnim sadržajem koji ih zanima. U teško razumljivom spletu normativno-organizacijskih promjena sve više prevladava ono što su već unaprijed pripremile »stručne službe«, odnosno upravni organi.

Većina zaposlenih u općinskoj upravi angažirana je na rješavanju više ili manje operativnih tekućih zadataka. Uloga općinske uprave još ostaje previše u klasičnim, državnim okvirima — očuvanja »reda i poretka«, a premalo je vezana za temeljne razvojne programe. Položaj pojedinaca u općinskoj upravi vrlo malo ovisi o njihovu stvarnom doprinosu razvojnim ciljevima općine.

Uz rješavanje usitnjenih, operativnih, odnosno rutinskih zadataka, među radnicima upravnih službi na razini općine gotovo i nema onih koji bi se mogli posvetiti temeljnijim, strateškim pitanjima razvoja. To znači da, u krajnjoj liniji, temeljni okvir i »kriterij« na osnovi kojeg se prosuđuje opravdanost odnosno potrebitost određenog djelovanja, predstavlja inercija. Ono što je postojalo već u proteklom razdoblju nastavlja se i danas, i ima određenu garanciju da će postojati i u budućnosti.

Ako se, npr., u konkretnoj općini gotovo 200 upravnih službenika bavi rješavanjem tekućih, operativnih pitanja, teško je osigurati potrebna sredstva za mali broj pojedinaca, ili pak za privremeno djelovanje grupe stručnjaka, koji bi proučavali osnovne dileme i dugoročne perspektive razvoja konkretne općine. U takvim okolnostima čini se razumljivim da se stalno pojavljuju težnje nastavljanja trendova (privrednog) rasta iz prošlosti, pa i onda kada se radi o dugoročnim neprimjerenim usmjerenjima. Inercija i kontinuitet u odnosu prema prošlosti, više nego samostalna ocjena trendova razvoja s obzirom na sadašnje stanje i potrebe u budućnosti, uvjetuju određivanje razvojnih ciljeva općine.

Odnos između opterećenosti rješavanjem usitnjenih, svakidašnjih zadataka, na jednoj strani, i proučavanja mogućnosti izbora i postizanja alternativnih ciljeva, na drugoj strani, postaje sve više neprihvatljiv. Vremenski opseg razmišljanja i tekućeg djelovanja vodećih subjektivnih snaga na razini općine rijetko kada prelazi uske okvire jednogodišnjeg ili petogodišnjeg plana.

Statistički i drugi izvori informacija još nisu dostupni u toj mjeri da bi se njima lako tehnički manipuliralo. Umjesto za produbljenju analizu i kao ishodište za akciju, oni više služe kao ilustracija pojedinih isječaka društvenog života na razini općine. Manipulacija tim izvorima još iziskuje mnogo vremena, novca i kadrova s obzirom na to da potrebne operacije još nisu dovoljno rutinske (automatizirane), općine se većinom odriču kompleksnih analiza dugoročnijih razvojnih procesa. To znači da ostaju na razini pojedinačnog i posebnog. Tako je parcijalno poznavanje razvojnih promjena, naravno, već samo po sebi ono što određuje i parcijalni »domet« svjesnog usmjeravanja tih promjena.

Određivanje razvojnih ciljeva dosta često ostaje na suviše općoj razini; prikazuju se pojedini problemi, koje treba svladati, ali ne i raščlamba — sredstva i načini — kako da se ti problemi i svladaju. Umjesto da zaoštrimo temeljitu analizu okolnosti koje uvjetuju realizaciju postavljenih ciljeva,

često se ostaje na stupnju opisa željenog stanja. Čak i ako ne dođe do realizacije, po pravilu se ne radi produbljena analiza, već se potencirano naglašavaju značenja već postavljenih ciljeva.

Na određenim područjima, kao što su npr. urbanizam i stambeni problemi, dosadašnje djelovanje općinske uprave izrazito se oslanjalo samo na negativne sankcije. To djelovanje nije stimuliralo rješavanje problema i na afirmativan način. Svojim restrikcijama i standardima praktički je blokiralo masovnu inicijativu i samopomoć građana. Tako nije uveden red u prostoru, već dolazi do sve veće prostorne dezorganizacije, koju općinski organi nisu u stanju svladati ni preventivno ni represivno.

Tako otkrivamo jedan od najkarakterističnijih slučajeva »svjesnog djelovanja« općinskih organa, koji se, s obzirom na posljedice, pretvorio u pravu suprotnost onome što je trebalo stvarno postići. Umjesto stimuliranja bržeg rješavanja stambenih problema pojavljuje se *statična koncepcija kontrole* i sprečavanja stambene izgradnje, koja potpuno zanemaruje afirmativni pristup tom pitanju.

## 6. Odlučivanje i odgovornost

S obzirom na dugoročne trendove razvoja utvrdili smo da se paralelno s intenzivnijim povezivanjem među ljudima pojavljuje također mogućnost (koja, naravno, nije automatska, već i činjenica!) osamostaljivanja svakog pojedinca kao sve razvijenije ličnosti. Već analiza društveno-političkih promjena u razdoblju nakon revolucije otkriva nam kako je tekao proces decentralizacije odlučivanja i njegova približavanja konkretnom pojedincu.<sup>4</sup>

U našem kontekstu, čini se da usporedo otkrivamo dugoročni objektivni trend osamostaljivanja pojedinca kao ličnosti i svjesne političke promjene u smjeru decentralizacije i deetatizacije.

Uz takve opće tendencije iznenaduje nalaz u nekim općinama, koji pokazuje pojavu — *izbjegavanja individualne odgovornosti*. Umjesto da organ ili pojedinac preuzme odgovornost za određeni zadatak, on to izbjegne tako što taj zadatak prenosi na rješavanje, odnosno barem potvrđivanje, »višem forumu«. U tom smislu, općinska uprava traži svoje »pokriće« u Izvršnom vijeću koje, zapravo bez potrebe preuzima na sebe određen zadatak. Slično tome i Izvršno vijeće prenosi neka pitanja na općinsku skupštinu i na taj način je još više opterećuje.

Takvim prenošenjem rješavanja pojedinih zadataka na više instancije pojedinci se na lak način oslobađaju odgovornosti, i time veoma povećavaju

4

U radnoj organizaciji »Meblo« u Novoj Gorici upoznali smo se s vrlo ilustrativnim primjerima kako je, npr., neposredno nakon rata ministarstvo na razini republike odlučivalo o sasvim konkretnim operativnim pitanjima; kako je u početnom razdoblju te radne organizacije generalni di-

rektor odlučivao o nabavi količine i vrste drveta, kako je o tom istom pitanju kasnije odlučivala komercijalna služba, a danas pojedinac — nabavni referent.



kompleksnost i preopterećenost na razini kolektivnog odlučivanja, te odugovlače rješavanje javnih problema.<sup>5</sup>

Prema tome, nalazimo da postoje težnje koje su u potpunoj suprotnosti s osnovnom razvojnom tendencijom, koja ukazuje na osamostaljivanje pojedinca, što, nema sumnje, uključuje i preuzimanje sve veće odgovornosti. Zato možemo reći da je u dosadašnjoj praksi došlo do pretjeranog opterećivanja kolektivnog odlučivanja. Mehaničko prenošenje svakakvih problema i zadataka na kolektivno odlučivanje smanjuje mogućnosti da se s potrebnom pažnjom na toj razini tretiraju prije svega oni problemi kod kojih se radi o nužnom usklađivanju različitih odnosno suprotnih interesa. Mehaničko agregiranje, odnosno kumulacija najrazličitijih problema na kolektivnoj razini odlučivanja samo zaoštava *krizu kompleksnosti kolektivnog odlučivanja* i, na kraju krajeva, znači kočnicu bržeg društveno-ekonomskog razvoja, kao i razvoja i potvrđivanja ličnosti čovjeka u procesu odlučivanja.

Između ostalog, ovdje nailazimo i na jedan od razloga zbog kojeg institucionalni mehanizmi odlučivanja i formalni postupci postaju suviše zapleteni i apsorbiraju previše kreativne energije samoupravljača.

Izbjegavanje individualne odgovornosti pojavljuje se i u suprotnom smjeru, to jest onda kada se radi o konkretizaciji *općentijih normi* i o njihovoj upotrebi u konkretnoj situaciji. Umjesto da zakonske odredbe budu uistinu konkretizacija ustavnih normi, one su ponekad jednostavno ponavljanje ustavnih normi. Umjesto da odluka općinske skupštine bude konkretizacija zakona, ta se odluka više puta sastoji od ponavljanja općih odredaba. Također, samoupravni sporazumi i društveni dogovori često sadrže pretežno opće deklaracije, a manje sadrže ono što bi partnere konkretno obvezivalo.

Na taj način nalazimo da odsutnost kreativne uloge subjektivnog faktora, na kraju krajeva, dovodi do zaostajanja u rješavanju otvorenih društvenih pitanja. Odsutnost samostalne uloge, koja bi tek mogla razotkriti posebnosti situacije u pojedinim općinama, prema tome, na štetu je rješavanja stvarnih problema u danoj situaciji.

5

Za ilustraciju navodimo konkretan primjer iz općine Ljubljana — Moste, gdje je bilo utvrđeno da je, npr., besmisleno što općinska skupština mora potvrđivati godišnji odstrel lovačkom društvu, što bi moglo učiniti samo izvršno vijeće općinske skupštine.