

KONCEPCIJA KOMUNALNOG UREĐENJA

EKSPOZE E. KARDELJA U SAVEZNOJ NARODNOJ SKUPŠTINI O NOVOM UREĐENJU SREZOVA I OPŠTINA

16. juna 1955.

. . . Značaj komune u našem društvenom sistemu jeste u tome što> je ona, s jedne strane, takva društveno-ekonomska zajednica u kojoj može da se izvrši osnovno usklađivanje individualnog interesa radnih ljudi sa kolektivnim interesom društvene zajednice, — čime, naravno, ne tvrdim da je to samo njen zadatak — a, s druge strane, što je, baš zbog takvog svog karaktera, i najpogodnija politička forma preko koje se može najširi krug radnih ljudi privući da neposredno učestvuje u društvenom upravljanju. Kroz takve forme potstiču se, dakle, ka sve-snom društvenom životu najšire mase radnih ljudi i postaju sposobne da na rešavanje pojedinih društvenih problema ne gledaju isključivo-kroz naočare svog trenutnog ličnog interesa, nego da postaju kvalifi-kovani gospodari svoje sudbine, s jasnim uvidom kako u potrebe, tako> i u objektivne mogućnosti. Kao zajednica proizvođača, komuna je isto-vremeno i zajednica potrošača. Ta činjenica upućuje svakog građanina da konkretnim pitanjima ne prilazi sa stanovišta ovakve ili onakve par-tiske demagogije, kakva je često uobičajena u drugim sistemima, nego da samostalno i s punom odgovornošću odlučuje na bazi stvarnih ma-terijalnih mogućnosti i sa ciljem da te mogućnosti budu što pravilnije iskorišćene. Zadaci te vrste su istovremeno elementarna škola građana da bi mogao da na isti način gleda i na rešavanje ostalih društvenih pitanja, o kojima donose odluke viši društveni organi. Zato za nas po-gotovo važi pravilo da je samoupravna komuna najvažnija škola soci-jalističkog demokratizma.

Nema sumnje da će takva komuna postati osnova čitavog našeg političkog sistema, to jest da će njena struktura uticati na strukturu svih drugih vodećih društvenih organa, sve do Federacije. Perspektiva daljeg razvitka našeg političkog sistema je očigledno ta da će u samo-upravnim organizacijama uopšte, a napose u komunama, građani sti-zati društveni ugled i sposobnosti za funkcije društvenog upravljanja i da će ih uprava te organizacije predlagati i kao kandidate za pretstav-nička tela viših organa društvenog upravljanja.

Jasno je, međutim, da komuna nije i ne sme biti zatvorena orga-nizacija koja bi slabila ili na bilo koji način ometala jedinstvo društva kao celine ili samostalnosti drugih društvenih samoupravnih organa. Međutim, društvena zajednica raspolaže sa dovoljno instrumenata da spreči mogućnost takvih pojava.

1. Jedinstveni privredni plan daće opšte okvire za privrednu ak-tivnost komuna i drugih samoupravnih organizacija i jedinstvene prin-cipe za raspodelu viška rada. Time će se istovremeno obezbediti nesme-

tani i ujedno usmeravani razvitak društvene privrede kao celine, kao i slobodna inicijativa komuna, samoupravnih organizacija i pojedinih radnih ljudi, kako bi u okviru svojih mogućnosti zaista mogli da postignu maksimalne rezultate.

Na prvim koracima razvitka u tom pravcu mi smo, doduše, imali izvesnih teškoća s pojavama partikularizma. Međutim, te pojave nisu bile rezultat naše opšte orijentacije, nego prvenstveno posledica nedograđenosti sistema. . . Pravilna kombinacija ekonomskih mera i opštih administrativnih instrumenata omogućuje zadovoljavajuće usklađivanje opštih interesa zajednice s potrebom razvijanja svestrane inicijative samoupravnih organizacija i komuna, što će učiniti nepotrebnim neko ozbiljnije mešanje državnih upravnih organa u njihov rad i poslovanje, sem što će bdeti nad zakonitošću tog rada.

2. U svojoj opštoj društvenoj aktivnosti, i komune i sve druge samoupravne organizacije vezane su za Ustav i zakone koji obezbeđuju jedinstvo društvenog sistema kao i jedinstvo prava i obaveza građanina i samoupravnih organizacija. Ta činjenica, s jedne strane, omogućuje samostalnu društvenu aktivnost komune u svim pravcima, bez „rukovođenja“ odnosno mešanja od strane viših upravnih organa, ali, s druge strane, takođe sprečava mogućnost pojava lokalne samovolje prema društvu kao celini ili tendencija da se mehanizam komune iskoristi za neko političko ili moralno nasilje nad građaninom ili nad samoupravnim društvenim organizacijama. . .

Takav pravni mehanizam, kao i razna samoupravna udruženja po vertikalnoj liniji, obezbediće ne samo to da komuna neće moći da se pretvori u neku samovoljnu lokalnu vlast, nego će i onemogućiti da u komuni eventualno zacare neka uskogruđa ili konzervativna shvatanja, koja bi vukla društvo natrag. Sve naše samoupravne organizacije moraju biti dovoljno otvorene da bi ih napredna društvena strujanja uvek mogla ispuniti svežim vazduhom.

Sve ovo sam izneo naročito zato što se kod nas javljaju ponekad preterane iluzije u pogledu karaktera komuna i sistema samoupravljanja uopšte. Bilo bi veoma pogrešno misliti da taj sistem već sam po sebi sve rešava ili da je on imun na razne negativne tendencije. Naprotiv, ako bi razvitak komuna određivala isključivo stihija, onda bi se u određenim uslovima samoupravna komuna mogla pretvoriti u uskogruđu i samovoljnu, pa čak i reakcionarnu političku ili duhovnu vlast nad građaninom ili njegovim organizacijama. Posledice takvog sistema bile bi teže i negativnije od posledica nekakvog državnog centralizma — i to kako za građanina, tako i za društvo kao celinu. Upravo zato komunu treba posmatrati ne kao neku zatvorenu univerzalnu društvenu organizaciju, već kao ćeliju složenog ali jedinstvenog društvenog organizma, iz kojeg ona isto tako mora da crpe svoju snagu i sposobnost života, kao što i organizam kao celina mora da crpe iz svojih ćelija. Upravo zbog toga mi odbijamo kako tumačenje da naše društvo treba da postane neke vrste federacija komuna, tako i shvatanje prema kojem bi razvijanje samoupravljanja trebalo da znači labavljenje onih društvenih funkcija koje moraju biti centralizovane kako u interesu društva kao celine, tako i njegovih pojedinih delova.

3. Posebnu pažnju moraćemo u budućim propisima posvetiti tačnom određivanju položaja i uloge privrednih preduzeća i njihovih samoupravnih organa. Tu i tamo čuju se još uvek shvatanja da smo s decentralizacijom „predali“ preduzeća srezovima odnosno opštinama. To

je veoma pogrešno shvatanje. Društvo nije ta preduzeća „predalo“ ni kakvim posebnim organima van tih preduzeća, nego je upravljanje poverilo samim radnim kolektivima, time što je u okviru Društvenog plana i propisa istovremeno fiksiralo i prava i obaveze tih samoupravnih organa proizvođača prema društvu.

. . . Tako jasno fiksirana samostalnost preduzeća neophodno je potrebna i zbog toga što u našem društvu — kao i svakom savremenom društvu — moraju značajnu ulogu da igraju vertikalna udruženja preduzeća po raznim granama. . .

4. Isto to važi i za razne neprivredne samoupravne organizacije i delatnosti, naprimer, za prosvetu, zdravstvo itd. Marks je, naprimer, u svoje vreme rekao da država najpre treba da prestane da se meša u pitanja prosvete. Tražio je da se prosveta odvoji i od crkve i od države. Razume se, ona ne može da se prepusti stihiji, pogotovo ne u uslovima društva koje se kroz velike teškoće i snažan otpor elemenata prošlosti probija ka socijalizmu. Međutim, mi imamo mogućnosti da razvijamo široke organizacije samoupravljanja na tom području koje će obezbediti vodeću ulogu socijalističkih snaga, ali koje će istovremeno prosvetu debirokratizovati i demokratizovati, to jest učiniti je područjem stvaralačkog rada i inicijative veoma širokog kruga organizacija i građana koji su neposredno angažovani na tom području rada, a pre svega onih kojih se ta aktivnost neposredno tiče, to jest naših radnih ljudi. Ako se mi zauzimamo za to da prosveta ne bude stvar uskogrudih činovnika, to ne znači da je treba dati u ruke konzervativnih filistara ili razbarušenih malograđanskih smušnjaka, koji to često traže u ime lažnog stručnog rukovodstva i lažne slobode nauke, nego u ruke društva, u ruke radnih ljudi, preko odgovarajućih demokratskih formi društvenog upravljanja.

. . . Potrebno je da komuna bude u čitavoj svojoj aktivnosti javna i otvorena organizacija, odgovorna kako zborovima birača, tako i društvu kao celini, uvek podložna kako javnoj kritici građana i njihovih organizacija, tako i inspekciji viših državnih organa na liniji obezbeđenja zakonitosti. Da bismo obezbedili da se komuna ni u kom pravcu ne pretvori u neku zatvorenu organizaciju uskogrudog lokalizma, ili čak da postane dornen izvesnih lokalnih grupa ljudi, svi odnosi komune prema građanima, prema samoupravnim organizacijama, kao i prema višim društvenim organima treba da budu fiksirani statutom u kojem bi svaki građanin mogao da nađe i svoja prava i svoje obaveze i sve svoje mogućnosti uticanja na upravljanje komunom, a preko nje društvom uopšte...

Čitav rad na reorganizaciji srezova i opština, čiji prvi akt treba da bude zakon koji je danas pred nama, treba, dakle, da reši tri zadatka.

1. Potrebno je ojačati ulogu opštine u našem sistemu, razvijajući je u smislu samoupravne komune. Time se, naravno, prilično menja pravni status sreza koji će mnoge svoje funkcije preneti na komunu, ali koji će kao zajednica komuna zadržati značajnu ulogu u pravcu koordinacije i usmeravanja rada opština, obezbeđenja najneophodnije materijalne, političke i administrativne pomoći pojedinim opštinama, kontrole zakonitosti, usmeravanja privredne aktivnosti odnosno razvijanja proizvodnih snaga, obezbeđivanja samoupravnih prava građana i organizacija kao i obezbeđenja jedinstva sistema, borbe protiv raznih reakcionarnih tendencija itd. Samim tim osnovni organi društvenog

upravljanja biće još bliže radnim masama, što će omogućiti da se privuku neposrednom društvenom upravljanju milioni radnih građana koji su dosad, zbog nerazvijenosti opština, bili nedovoljno aktivni na tom području.

2. Nova raspodela nadležnosti između sreza i opštine traži istovremeno da se uopšte preciznije i detaljnije formulišu kako status komune, tako i odnosi između nje i građana; između nje i preduzeća i samoupravnih ustanova; između nje i sreskog narodnog odbora i viših organa društvenog upravljanja; između nje i njenog sopstvenog upravnog aparata itd. ...

3. Pokazalo se odmah u početku da se takva reorganizacija ne može sprovesti ako se ne izvrše i odgovarajuće promene u područjima postojećih srezova i opština. Sadašnje male opštine nikako ne mogu da preuzmu na sebe zadatke koji se sada stavljaju u njihovu nadležnost, niti bi mogle koristiti prava koja dobijaju. Sadašnja naša opština mora biti određena elementarna ekonomska zajednica, to jest kakva-takva proizvodno-potrošačka zajednica, koja će biti dovoljno jaka da uspostavi one društvene institucije koje odgovaraju elementarnom društvenom standardu građanina na sadašnjem stepenu našeg razvitka. A povećanje opština automatski povlači za sobom i povećanje sreza. Republičkim zakonima o novoj političko-teritorijalnoj podeli predviđa se zato smanjenje broja opština od ranije 4.121 na predviđenih 1.438 i smanjenje broja srezova od ranijeg 341 na predviđenih 107. Takva nova podela omogućuje velikoj većini opština i srezova ne samo da mogu pokriti svoje elementarne potrebe iz sopstvenih ekonomskih izvora i da učine veće napore na razvijanju proizvodnih snaga, nego i da uspostave kvalifikovanija rukovodstva, koja će moći da odgovore novim zadacima.

... Nova raspodela kompetencija između sreza i opština, sem toga, omogućuje da će postepeno i republike moći neke svoje kompetencije da prenesu na srezove, tako da će građani preko opština i srezova biti u stanju da direktno utiču na rešavanje daleko šireg kruga pitanja nego dosad. Sem toga, novi raspored srezova omogućuje nam da se savezni privredni plan jače osloni na sreske privredne planove, čime će čitav sistem našeg privrednog planiranja veoma mnogo dobiti u svojoj realnosti i stabilnosti. .¹

Komunist, br. 6/1955, 293—301.

¹ Komuna je, prema koncepcijama SKJ, imala da postane osnova društvenog samoupravljanja. Uspostavljanje komunalnog uređenja bilo je praktičan pokušaj oživljavanja Marksove ideje da se lokalni organi vlasti razvijaju kao asocijacija neposrednih proizvođača, udruženih na teritorijalnoj osnovi. Pripreme za uvođenje komuna počele su krajem 1954. Opštine su teritorijalno uvećavane; postepeno su preuzimale poslove srezova, tipičnih organa administrativne vlasti. Lokalni organi vlasti dobijali su veći uticaj na privredu svoje teritorije.

U komunama je trebalo, putem ulaganja u infrastrukturu, organizovati i razviti privredni, kulturni i uopšte društveni život. Zamišljalo se da se svi ostali organi, uključujući i federaciju, pretvore u „servis“ komune. Pritisak objektivne stvarnosti remetiо je koncepcije o transformaciji jugoslovenskog društva na komunalnoj osnovi. Praksa je pokazivala da je komunalni razvitak praćen nizom negativnih fenomena i promašaja, počev od objektivne nejednakosti u startu budućih komuna („nejednaki uslovi privređivanja“), pa do tendencija ka autarhiji i krnjenju samostalnosti preduzeća. Prava neposrednih proizvođača ugrožena su simbiozom, ekonomskog, upravnog i političkog vrha komune. „Teritorijalizacija kapitala“ vodila je i neracionalnim investicijama, koje su imale za posledicu, po terminologiji SKJ, „političke fabrike“. Taj proces izrođavanja

27. juna 1957.

... Polazeći od toga da su okviri ekonomske politike uslovljavali aktivnost radničkih organa upravljanja, a da od privrednog sistema u velikoj meri zavisi dalji razvoj radničkih saveta, Kongres smatra da buduća ekonomska politika i dalje izgrađivanje našeg privrednog sistema treba, u interesu samoupravljanja neposrednih proizvođača i proširivanja njihovih kompetencija, da obezbede:

1. slobodniju raspodelu dohotka, kroz koju treba što direktnije u proizvodnji da se realizuje pravo neposrednim proizvođačima na zaradu prema radu. Za ostvarenje tog principa neophodno je: izmeniti sadašnji sistem piata, naročito u industriji; status proizvođača, na društvenim sredstvima za proizvodnju, u sistemu raspodele treba trajnije utvrditi, tako da pojedinac može da predviđa zadovoljavanje svojih životnih potreba na duži rok i da može svojom inicijativom i svojim radom da utiče što više na svoj sopstveni položaj;

2. ostvarenje što je moguće ujednačenijih uslova privređivanja za sve kolektive, kako bi njihovo veće ili manje učešće u raspodeli dohotka bilo rezultat ostvarene proizvodnje i produktivnosti rada i uspeha u ukupnom ekonomskom poslovanju; osim toga, treba izjednačiti preduzeća u pogledu režima osnovnih sredstava i otkloniti dosadašnje različitosti u tretiranju starih i novih osnovnih sredstava; izvršiti ponovno i tačno procenjivanje vrednosti osnovnih sredstava, kao nužan preduslov realnog izdvajanja odgovarajućih sredstava kako za prostu tako i za proširenu reprodukciju;

3. jačanje samostalnosti preduzeća, u okviru planskog usmeravanja proizvodnje, potrošnje i razvoja proizvodnih snaga. U tom cilju potrebno je: da se prošire prava neposrednih proizvođača u upravljanju osnovnim sredstvima i amortizacijom, da nivo fondova na samostalnom raspolaganju i za investicije raste u zavisnosti od razvitka proizvodnje i ostvarene produktivnosti rada, kao i da proširena reprodukcija bude u većoj meri pod uticajem samih proizvođača; da se otklone neopravdane razlike, dispariteti cena; osim toga, korišćenje formiranih fondova privrednih organizacija osloboditi dosadašnjih ograničenja proširujući pravo organa radničkog samoupravljanja da fondove koriste

komuna tekao je uprkos verbalnoj kritici SKJ. Razvoj naredne decenije je sve više na površinu izbio republike kao faktore državnosti i nosioce suvereniteta koji su potiskivali samoupravnu socijalno-klasnu dimenziju.

SKJ do danas nije prestao da pridaje veliki značaj komuni i njenom preobražaju u društveno-političku zajednicu. Kongresi SKJ, uključujući i XIII kongres SKJ, izjašnjavali su se za menjanje opštine u zajednicu udruženih proizvođača, radnih ljudi i građana, zasnovanu na „mnoštvu samoupravnih interesa". U razvoju političkog sistema opština je trebalo da dobije ulogu „važne karike samoupravne integracije društva". Dokumenti SKJ ističu značaj proširenja mreže osnovnih samoupravnih organizacija i organa i njihovog neposrednog odlučivanja u opštini. Pretvaranjem u društveno-političku zajednicu opština je imala da izgubi atribute administrativno-teritorijalne jedinice. Proklamovane težnje i stvarnost nisu mogli lako da se izmire. Partijske rezolucije otuda nisu moge da predviđaju protivurečnosti prakse i suprotne tendencije. Opštine su se sve više zatvarale prema celini društva, a skupštine opština zadržavale oznake organa vlasti. Naglašen uticaj u odlučivanju dobijali su izvršni organi i organi uprave. Mnogobrojni su primeri dogovaranja o najznačajnijim pitanjima u uskim okvirima opstinske oligarhije. Teškoće u ostvarivanju prava radnih ljudi i građana negativno su uticali na političko raspoloženje i kompromitaciju odgovornosti prema institucijama političkog sistema.

prema potrebama preduzeća; neophodna je potreba da se dosadašnji način utvrđivanja fonda stalnih obrtnih sredstava preduzeća i sadašnji sistem kreditiranja obrtnih i investicionih potreba učine jednostavnijim i prilagođenijim stepenu razvitka samoupravljanja proizvođača;

4. razvijanje samoinicijative proizvođača, potsticanje boljeg upravljanja, zadovoljavanje potreba tržišta, proširenje proizvodnje i povećanje produktivnosti rada, kao i stvaranje odgovarajućih ekonomskih uslova za dalju podelu rada na bazi specijalizacije proizvodnje i kooperacije, povezivanja, ujedinjavanja i udruživanja preduzeća, zasnovanog na unapređenju proizvodnih snaga, na materijalnim interesima i potrebama slobodnih proizvođača i njihovim neokrnljenim pravima upravljanja.

Kongres posebno poziva radničke savete da ostvaruju najširu saradnju i traže različite oblike udruživanja, povezivanja i ujedinjavanja preduzeća. Udruživanje otvara nove mogućnosti za saradnju proizvođača na razvijanju proizvodnih snaga, na koordinaciji proizvodnih programa, na široj podeli rada, i zajedničkoj investicionoj politici, u zajedničkom korišćenju fondova itd. Potstičući razvoj privrede, a time i proces daljeg podružvljavanja proizvodnje privredno udruživanje treba da bude zasnovano na neokrnljenim pravima samoupravljanja proizvođača. Na toj osnovi ono će doprineti jačanju uloge neposrednih proizvođača u demokratskom rukovođenju privredom u celini.²

Kongres radničkih saveta Jugoslavije, Beograd, 1957, 659—672.

² Kongres radničkih saveta trebalo je da dà podstrek razvoju samopravljanja. Održan je 25—27. juna 1957. na sedmogodišnjicu Zakona o radničkim savetima. Među najvažnijim stavovima isticali su se oni o jačanju demokratizma u odlučivanju i o smelijem uvođenju pogonskih radničkih saveta. Kongres se založio za odlučnije rešavanje pitanja obrazovanja proizvođača, dovođenje u sklad opštih i ličnih interesa, osiguravanje raspona zarada prema stručnosti i produktivnosti rada. U osnovi, Kongres je tražio oslobađanje preduzeća od državne kontrole. Kao i ranije, idejnoteorijski pogledi išli su ispred stvarnih promena. Suštinska pitanja menjanja sistema, kakva su bila proširena reprodukcija, planiranje, tržište i cene, devizni režim nisu razmatrana. Država je i dalje raspolagala s tri četvrtine investicionih sredstava. Nagrađivanje po neposrednom učinku započelo je u nekim preduzećima od 1957. Sindikati su bili jedan od glavnih nosilaca ovih stremljenja u raspodeli.

Jugoslovensko društvo se naredne godine prvi put u svojoj posieratnoj istoriji suočilo sa štrajkom, i to u Trbovlju. Rudari su prethodno tražili da se reši problem cene uglja, zapravo položaj radnika u privrednom sistemu, ali kada se slovenačko rukovodstvo oglušilo na ove zahteve oni su stupili u štrajk.