

Izdavači:
Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije
Beograd
Makedonska 22

•
NIRO „Radnička štampa”
Beograd
Miloša Pocerca 10/I

Edvard Kardelj
O KOMUNI

UREĐIVAČKI ODBOR

Metodi Antov
Jovan Dejanović
Slobodan Filipović
Svetislav Jakšić
Živorad Kovačević (predsednik)
Ivo Latin
Borisav Lazarević
mr *Božidar Popović*
dr Marjan Rožič
Dragoljub Stavrev
Anto Sučić
dr Bogdan Trifunović
dr Anton Vratuša

REDAKCIJA

dr Lazar Đurovski
Borisav Lazarević (urednik)
Cedo Maleš
Andrija Merenik
Branko Nedović
Boris Tkačik
Vaso Vukadinović

RADNIČKA ŠTAMPA
Beograd, 1981.

Izdavači:
Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije
Beograd
Makedonska 22

•
NIRO „Radnička štampa”
Beograd
Miloša Pocerca 10/I

Edvard Kardelj
O KOMUNI

UREĐIVAČKI ODBOR

Metodi Antov
Jovan Dejanović
Stobodan Filipović
Svetislav Jakšić
Živorad Kovačević (predsednik)
Ivo Latin
Borisav Lazarević
mr Božidar Popović
dr Marjan Rožič
Dragoljub Stavrev
Anto Sučić
dr Bogdan Trifunović
dr Anton Vratuša

REDAKCIJA

dr Lazar Đurovski
Borisav Lazarević (urednik)
Čedo Maleš
Andrija Merenik
Branko Nedović
Boris Tkačik
Vaso Vukadinović

RADNIČKA ŠTAMPA
Beograd, 1981.

II 287.084



KARDELJ — TEORETIČAR I NEIMAR KOMUNE

Stvaralaštvo Edvarda Kardelja — njegov teorijski, naučni, idejno-politički i publicistički rad, kao i neposredno revolucionarno i državničko angažovanje — obuhvata najveći deo pitanja i problema teorije i prakse socijalističkog samoupravljanja, odnosno razvoja jugoslovenskog samoupravnog društva i znatan deo problematike razvoja socijalizma i savremenog sveta uopšte. To stvaralaštvo je uvek bilo sastavni deo revolucionarne prakse radničkog pokreta u Jugoslaviji, ali i šire. Po svojoj idejnoj i političkoj izvornosti, inspirativnosti i doslednoj marksističkoj usmerenosti ka izgradnji humanih društvenih odnosa i širenju dimenzija čovekove slobode na osnovama socijalizma i samoupravljanja — ono je bilo i ostalo koliko izraz autentičnosti i revolucionarne snage toga pokreta toliko i njegov snažan teorijski oslonac i idejno-političko oružje u borbi za postizanje osnovnih ciljeva pokreta.

Neodvojivi deo Kardeljevog stvaralaštva je i njegovo neposredno i stalno teorijsko i praktično angažovanje na pitanjima komune i komunalnog sistema na svim etapama izgradnje i razvoja našeg socijalističkog samoupravnog društva. Polazeći od toga da je komuna socijalistička samoupravna humana zajednica ljudi, složen sistem društvenih odnosa i osnovna društvena zajednica u kojoj radni čovek i gradanin može i treba da ostvaruje najveći deo svojih osnovnih interesa, prava, dužnosti i odgovornosti, Kardelj je na svim etapama razvoja jugoslovenskog samoupravnog društva ne samo isticao značaj komune i teorijski objašnjavao pojedine njene aspekte nego upravo aktivno i neposredno radio na razrešavanju svih pitanja i problema u ovoj oblasti. I u prilikama kada su razmatrana druga pitanja i odnosi u društvu i tražena rešenja za druge probleme u razvoju samoupravljanja, on je posebno isticao važnost i značaj

rešavanja određenih pitanja u komuni, odnosno polazio od toga da je za ukupan razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa u društvu bitno stanje samoupravnih odnosa u komuni.

U ovoj knjizi sakupljeni su Kardeljevi radovi o komuni. Termin „radovi” treba uzeti sasvim uslovno. U knjizi su i studije ili njihovi delovi koji se odnose na komunu i sistematizovana i pripremljena izlaganja ili članci i intervjui, ali i mnogi govori i razgovori u različitim prilikama susreta sa ljudima iz opština — na skupovima Stalne konferencije gradova, na sastancima političkih aktiva, sa predstavnicima mesnih zajednica, u radničkim sredinama, na savetovanjima i seminarima.

Ova istupanja — iako su najčešće slobodno „glasno razmišljanje” Kardelja i njegova reakcija na ono što je na skupu rečeno — ne manje su dragocena i po značaju ideja i vrednosti sudova koji prevazilaze konkretan povod, a još više jer živo svedoče o metodu Kardeljevog rada. Mnogima je u sećanju Kardeljev zainteresovan i ozbiljan pogled kada prati svakog diskutanta redom i potom pravi beleške, dižući pri tom naočare na čelo. Nije voleo da govori na početku, želeo je da sasluša ljude. A umeo je da ih sluša. Zato su i njegova izlaganja, na kraju skupa, bila uvek i odgovor, njegovo mišljenje o svakoj dilemi koja se čula.

Vredi pažljivo pročitati ta njegova istupanja. Ona uverljivo govore o tome kakva je Kardeljeva sposobnost bila za teorijsko uopštavanje prakse, za prepoznavanje ključa novog u inicijativama i iskustvima iz života, za otvaranje novih perspektiva. Međutim, ona prikazuju Kardelja i kao političara praktičara, kome nije smetala rasprava o sasvim konkretnim organizacionim, materijalnim, pravnim, finansijskim i drugim pitanjima. On je i u takvu raspravu angažovano ulazio. Zato su njegova izlaganja bila uvek životna, konkretna, određena, praktično su pomagala ljudima da se snadu, olakšavala im da pronadu rešenja. Ovo treba istaći, možda, jer je slika o Kardelju teoretičaru, analitičaru, arhitektu našeg sistema i u nas i u svetu formirana. Manje se zna ili se bar manje govori o njemu kao izvanredno aktivnom i delotvornom akteru dnevne društvene prakse.

Njegova izlaganja nisu bila papirnata, sholastična, apodiktična, s visoka. Retko su se gde, zaista, željeni susret, međuzavisnost, međusobni uticaj i povratna sprega teorije i prakse tako ubedljivo i dosledno ostvarivali kao u delatnosti Edvarda Kardelja. On je zato tako voleo susreće sa ljudima iz prakse, slobodnu raspravu, ravnopravan i tolerantan dijalog. Na stranicama ove knjige može se pra-

tići, na samo jednom području njegovog ogromnog zanimanja i širokog interesovanja, kako je, za svaku etapu, za konkretne okolnosti mesta i vremena, tražio odgovarajuća rešenja, ali se, istovremeno, u tako dugom rasponu od 1941. do 1979. može pratiti crvena nit kontinuiteta temeljnih ideja koje je razvijao i nikada u osnovi nije napuštao. Razume se da ta linija nije prava, ona oscilira, praksa je mnoge sugestije i rešenja demantovala (a Kardelj je uvek bio spreman da to uoči i prizna), ali je ta linija pouzdano ista i vidljiva. Velika je to stvar kad se mogu objaviti ne samo sintetički radovi već i dnevni govori tokom četrdeset godina, bez potrebe da se nešto briše, menja ili posebno objašnjava. Zato je ova knjiga vredna, poučna, inspirativna.

NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI — ZAČETAK SAMOUPRAVNE KOMUNE

Razvoj komune u nas ne može se odvojiti od puta i oblika izgradnje narodne vlasti, počev od prvih dana narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije. Socijalistički i samoupravni karakter komune, kao uostalom i ceo naš samoupravni društveni sistem, imaju svoje početke upravo u narodnooslobodilačkim odborima, čije je stvaranje započelo prvih dana narodnooslobodilačkog rata 1941. godine. Ovi odbori, kako Kardelj kaže, spontano su nastajali na oslobođenoj i neoslobođenoj teritoriji, da bi se, u stvari, odmah formirali u jedan nov sistem revolucionarne demokratske narodne vlasti. Oni su bili i ostali oblik ne samo najšire samoupravne inicijative i uticaja narodnih masa nego revolucionarni oblik vlasti koji je narod stvorio i putem kojih je u osnovi samoupravno, delegatski odlučivao o svim društvenim poslovima, a time i stvarno vršio vlast. Kardelj je takav karakter vlasti i prirodu narodnooslobodilačkih odbora idejno i politički izrazio i teorijski razradio još 1941. godine u oslobođenom Užicu, u svom poznatom članku „Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti.”

Kardelj je protiv svakog uskog i sektaškog pristupa i zalaže se za privlačenje i uključivanje najširih masa u oslobodilačku borbu i ostvarivanje nove vlasti. Treba „ujediniti sav narod, sve društvene redove, sve što pošteno i slobodoljubivo diše”; zato narodnooslobodilački odbori „nisu organi ni jedne partije ili posebne organizacije”; oni treba „da organizuju aktivnost celog naroda”.

Ali ti organi nisu nikakvi pomoćni organi oružanih snaga, neka „produžena ruka komandanta pozadine za sakupljanje sredstava za partizane”, kako kasnije kaže Kardelj. Ne, oni su vlast, oni organizuju „vezu celog naroda sa borbama”, oni su „baza jedinstvenog sistema državne vlasti odozdo do vrha”, oni zato „predstavljaju, zajedno sa našim oružanim snagama, osnovno oružje za pobjedu pravedne stvari našeg naroda”. „Sva vlast na oslobođenoj teritoriji — ukoliko nije bila ograničena čisto vojnim potrebama — pripada narodnooslobodilačkim odborima”, tj. nju treba „da uzme u ruke narod”.

Taj sistem je bio u suštini delegatski konstituisan. Narodnooslobodilački odbor „nije bio skup političkih predstavnika, već skup delegata i naroda koji se borio”, a na bazi tih odbora razvio se, odozdo na gore, ceo sistem naše vlasti do AVNOJ-a.

Zato će Kardelj, mnogo kasnije, smelo ali sa pravom kazati da se „jezgro i začetak svega što smo razvijali i što danas dalje razvijamo sistemom samoupravljanja, i na njemu zasnovanom delegatskom sistemu, nalazi u odborima narodnooslobodilačkog rata; ti odbori su klica našeg sadašnjeg delegatskog sistema... Mirne duše možemo reći da sistem samoupravljanja i naš delegatski sistem u stvari predstavljaju kontinuitet, tj. novu fazu razvoja sistema vlasti koji je rođen već u toku narodnooslobodilačkog rata” (1976).

Širina i demokratski karakter vlasti, učešće i neposredna kontrola naroda, savez masa a ne koalicija partija i njihovih vrhova, inicijativa odozdo i suzbijanje birokratskog komandovanja, delegatski princip konstituisanja odozdo naviše, izgrađivanje vlasti prema konkretnim uslovima Jugoslavije, karakteru njene revolucije i zahtevima i iskustvima prakse — te i druge karakteristike nastajanja i funkcionisanja narodnooslobodilačkih odbora su u mnogo čemu trajno aktualne i predstavljaju izvornu i autentičnu demokratsku tradiciju koja ostaje naša trajna inspiracija i obaveza.

Kardelj o tome svom napisu iz 1941. kaže: „To što sam pisao u pomenutom članku bilo je izvučeno iz prakse koja je spontano nastajala na oslobođenoj teritoriji i koja se, u stvari, oformljavala u jedan sistem. Ti narodnooslobodilački odbori su postajali vlast” (1976).

Tu se vidi njegov odnos prema delotvornosti prakse. I u najtežim uslovima rata, na samom njegovom početku, on je umeo da uoči, izdvoji i afirmiše bitne pozitivne tendencije koje je ponudila nova revolucionarna praksa (ali i da osudi i odbaci neke druge) i

izloži u početnom ali jasnom obliku osnovne konture sistema koji se rađa.

Taj metod „izvlačenja iz prakse”, kako on skromno kaže, karakterističan je za celokupan njegov dalji rad, koji je upravo zato bio uistinu stvaralački, nedogmatičan i autentičan.

OSAMOSTALJIVANJE NARODNIH ODBORA

Vreme neposredno posle rata je zahtevalo punu koncentraciju svih snaga u obnovi i izgradnji porušene zemlje, ogroman organizatorski posao i maksimalnu mobilizaciju masa u rešavanju teških problema jedne nerazvijene i razrušene zemlje, uz to pritisnute teškom ekonomskom blokadom i pod strahovitim političkim pritiskom na ivici agresije. Ipak, i u takvim prilikama, sistem se dalje razvija u pravcu demokratizacije, decentralizacije i samoupravljanja. Upravo u tome je i nova snaga za otpor pritiscima.

„Onima koji se čude kako jedna socijalistička zemlja, kao što je Jugoslavija, može da izdrži takav pritisak kakav se na nju vrši i sa Zapada i sa Istoka, mi možemo reći: odgovor nam daje naša narodna demokratija, njena širina, njene forme koje omogućavaju svakom našem čestitom čoveku da razvije sve svoje lične sposobnosti” (1949).

Razvijanje inicijative i samostalnosti u bazi, jačanje uloge osnovnih organa vlasti, širenje demokratskih oblika u životu lokalnih zajednica, predstavljaju bitne elemente tog demokratskog kursa.

Svaki novi zakon o narodnim odborima — 1946, 1949, 1952. sve do 1955, predstavlja nov prilog i novu etapu opšte orijentacije na demokratizaciju i samoupravljanje. Na mnogobrojnim skupovima aktivista, u Saveznoj skupštini, u susretima sa ljudima iz lokalnih organa Kardelj opširno govori o problemima koji nastaju u praksi, daje savete, odgovara, razmišlja sa drugima i pri tom, uz sasvim konkretna rešenja, nastoji da ukaže i na njihovu idejnu suštinu, inicirajući i izlažući, u osnovnim crtama ali sasvim jasno, nove ideje koje će kasnije, u uslovima razvijenog samoupravljanja, šire razviti i elaborirati. Danas te ideje lako prepoznajemo, jer su umnogome već deo našeg teorijskog fundusa i naše stvarnosti, sam Kardelj ih je sistematično i u razvijenijem vidu izložio u mnogim svojim kasnijim radovima, ali vredi ukazati na njih, imajući u vidu vreme u kojem ih je izrekao i doslednost u pristupu i osnovnom stavu, koju možemo pratiti od 1941. naovamo.

Tako, već povodom prve reforme lokalnih organa vlasti, on jasno kaže da smisao prenošenja kompetencija na narodne odbore i jačanje njihovog unutrašnjeg demokratizma nije samo i prevashodno u decentralizaciji, pogotovo ne u razvijanju neke komunalne autonomije ili municipalnog socijalizma, već je reč o stvaranju jednog od bitnih preduslova za demokratizaciju celog društva i postupno razvijanje integralnog sistema samoupravljanja u svim sferama života.

„Bilo bi pogrešno misliti da se princip samoupravnosti odnosi samo na takve organe vlasti kao što su narodni odbori. Ne, mi moramo taj princip sve više da razvijamo svuda, u svakoj organizacionoj jedinici našeg društvenog života. Njene elemente treba da razvijamo i u preduzećima i ustanovama” (1949).

Ne samo to — sami državni organi treba da postanu samoupravni, „jer su oni organi državne vlasti izgrađeni na principu samoupravnosti”, odnosno sistem državne vlasti „i nije drugo nego sistem ujedinjavanja samoupravnih organa u jedinstvenu državnu vlast” (1949).

Prema tome, nije reč samo o narodnim odborima, njihovoj organizaciji i funkcijama, već o razvijanju demokratske komunalne zajednice u kojoj se (samoupravno) ujedinjuju interesi i uticaj na mestu stanovanja i mestu rada. „Naš je trudbenik stimuliran i kao član lokalne društvene zajednice, tj. svoga naselja... Radni kolektivi preduzeća moraju imati veći neposredni uticaj na komunalnu politiku pa i veću odgovornost za tu politiku” (1951).

Možda bi stoga i u mehanizmu narodnih odbora trebalo da se institucionalizuje taj interes i uticaj samoupravno organizovanog kolektiva.

„Danas se neposredno postavlja pitanje da li bi bilo potrebno i korisno da se u sastavu privrednog saveta narodnog odbora ili u nekoj drugoj formi uspostavi jedan specijalni organ sastavljen od predstavnika radničkih saveta koji bi horizontalno povezivao radne kolektive svih industrijskih preduzeća... Ja mislim da bi takav organ bio od veoma velike važnosti i uloge kako u političkom tako i u privrednom pogledu. S jedne strane, on bi bio još jedno čvrsto uporište socijalizma, a, s druge strane, on bi mogao bitno doprinosti rešavanju takvih pitanja kao što su komunalna... zatim otklanjanje partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd.” (1951).

Ovako razmišlja Kardelj 1951. godine, dakle samo godinu dana posle uvođenja radničkih saveta, i dodaje da nije reč o organizacionom pitanju, već o unošenju novog suštinskog elementa koji treba

da doprinosi razvijanju komune kao samoupravne zajednice. „Takav bi organ mogao postati jedan od veoma važnih faktora u razvitku lokalne društvene zajednice, u pravcu komunalnog uređenja kakvo su predviđali Marks i svi veliki socijalisti i revolucionari.”

Već godinu dana kasnije to već više nije samo razmišljanje o mogućoj ideji, već sasvim određeno zalaganje za unošenje jedne nove institucije u sistem narodnih odbora.

„Institucija veća proizvođača prirodan je dalji razvitak organizacionog sistema socijalističke demokratije, kojem je u nas položen temelj uvođenjem radničkih saveta. On ujedno odgovara davnim težnjama međunarodnog socijalističkog pokreta i principima koje je Marks smatrao neophodnom osnovom izgradnje socijalističke države prelaznog perioda, naglašavajući da je to u stvari ‚radnička klasa organizovana kao država’... Snažno će ojačati neposredni uticaj proizvođača, a naročito radničke klase na državnu upravu na svim njenim stepenima i uopšte na ceo javni život... obezbediće se i za budućnost da vlast ostane u rukama naših trudbenika na čelu sa radničkom klasom” (1952).

Princip gradjenja celog sistema odozdo, u kontinuitetu sa idejama iz užičkog članka 1941. i ovde je izražen.

„Instituciju veća proizvođača, ukoliko ona u principu bude prihvaćena za narodne odbore, moramo uneti i u sistem savezne i republičke vrhovne narodne vlasti” (1951).

Kardelj stalno naglašava da decentralizacija nije sama sebi svrha. On ne idealizuje lokalnu zajednicu, kao po prirodi demokratsku i samoupravnu. Mi se „ne bavimo sitnoburžoaskim anarhističkim utopijama o nekakvim opštinama i srezovima dovoljnim samima sebi”. Zato „naporedo sa decentralizacijom išao je i morao je ići i proces demokratizacije... Decentralizacija, u stvari, u starom upravnom sistemu mogla bi se pretvoriti u samovolju lokalnih prvaka, direktora, poverenika, sekretara itd.” (1952).

Sama decentralizacija, bez razvijanja unutrašnjeg demokratizma u organima vlasti i širenja samoupravljanja na sve oblasti u celoj lokalnoj zajednici, gubila bi društveni smisao i mogla bi se lako pretvoriti u neželjenu suprotnost. Zato Kardelj i sam termin stavlja pod navodnike.

„Ceo se taj proces ‚decentralizacije’ razvijao i vrši se i dalje u dva pravca: vertikalno, u smislu razvijanja najveće moguće samostalnosti i prenošenja najšire nadležnosti na osnovne državne i druge društvene organe; horizontalno, u smislu prenošenja niza društvenih

funkcija sa aparata državne izvršne vlasti na samostalne samoupravne društvene organe" (1952).

Upravo stoga, iako se uporno zalaže za što veću samostalnost opština, Kardelj ističe: „Osnovni problem, kad govorimo o komuni, prema tome, pitanje je kako urediti unutrašnje odnose u komuni, a ne kako odrediti odnose te komune prema višim organima" (1953).

Istovremeno, sam narodni odbor mora doživeti unutrašnju transformaciju u pravcu suzbijanja birokratskog ponašanja prema građanima i preduzećima, onemogućavanja prevlasti izvršnih nad predstavničkim organima, jačanja zakonitosti u radu i širenja demokratske osnove njihovog funkcionisanja.

Tema birokratizma posebno je često prisutna u Kardeljevima izlaganjima. Razume se, birokratizam nije nikakvo prirodno svojstvo administracije; odvlačio bi nas čak od glavnog pravca akcije ako bi se svelo na njeno delovanje. Izvršnom aparatu se ne sme dozvoliti da se osamostali i donosi odluke u ime predstavničkog tela. Ali u isto vreme Kardelj se zalaže za njegovu još veću samostalnost u okviru funkcije izvršenja i pojačavanje njegove odgovornosti na tom području. Pomemimo neke uvek aktuelne opasnosti na koje Kardelj stalno upozorava u svojim istupanjima.

„Na prvom mestu treba istaći birokratsko-centralističku tendenciju, naročito u republičkim organima, prema lokalnim organima, a, s druge strane — što je uostalom, isto — tendenciju ka administrativnom rukovođenju lokalnim preduzećima i privrednim granama od strane aparata narodnih odbora... Birokrat ovako zamišlja idealnu formu rukovođenja: on sedi u kancelariji, i dolaze k njemu po dozvolu za svaki svoj korak" (1947).

„Naročito treba ukazati na štetnost tendencije... da izvršni odbori preuzmu na sebe sve funkcije narodnog odbora, a da skupštinu narodnog odbora pretvore u povremenu sednicu gde se vode opšti razgovori" (1949).

„Pojave birokratskog, bezdušnog, surovog odnosa prema građanima, nedostatak borbe za kulturno uzdizanje rukovodećih službenika, za kulturni izgled grada i prostorijska i narodnih odbora itd. Svemu tome treba objavitelno žestok rat" (1949).

„Moramo naročito pojačati borbu protiv pojave nezakonitosti u narodnim odborima" (1950).

„Protiv srastanja državnog aparata i Partije" (1950).

Kardelj, pored „opšte objave rata" ovakvim pojavama — nudi i rešenja principijelne i praktične prirode.

„Treba se neprestano, uporno i na svim stupnjevima organa naše narodne vlasti boriti da se ispune sadržinom sve postojeće forme učešća naroda u upravljanju državom, kao što su: zborovi birača, saveti građana, aktivni, narodna inspekcija, radnički saveti itd." (1949).

„A zašto to ne bi bilo uređeno tako da se pokaže ljudi koji stvarno imaju neposredne veze sa zdravstvom i da se formira savet građana koji ne bi imao samo pravo da daje savete povereniku (koji sada najčešće i ne sluša te savete), nego i da odlučuje o stvarima, da kontroliše poverenika za zdravlje, da ga natera da sprovodi njegove sugestije" (1950).

„Mislim da bi u našem političkom radu na terenu trebalo više ići za tim da se Partija ne identifikuje sa narodnom vlašću" (1950).

„Administrativni aparat narodnog odbora treba da bude što je moguće manji, ali stručno treba da bude što kvalifikovaniji. Njegova bi se funkcija morala ograničiti isključivo na administrativnu stranu poslovanja narodnog odbora, a nikako ne bi smela obuhvatiti pravo na neke načelne odluke. Takve bi odluke donosili samo saveti, odnosno plenum narodnog odbora" (1951).

„Predsednički položaj trebalo bi da bude podvrgnut sistemu rotacije" (1951).

„Radnički saveti u preduzećima i drugim privrednim ustanovama i organima, saveti građana u sistemu narodnih odbora i slični samoupravni organi koji su počeli da se razvijaju u oblasti socijalne politike, zdravlja, prosvete itd. — to su, dakle, ti osnovni samoupravni oblici u našem novom demokratskom organizacionom mehanizmu" (1952).

„Narodni odbori... nemaju prema preduzećima administrativno-operativni odnos, nego samo zakonom utvrđena prava" (1952).

„Viši upravni organi ne mogu po hijerarhijskom pravu... da se neposredno mešaju u vršenje vlasti" (1952).

„Ukinuti dosadašnje izvršne odbore i koncentrisati jedinstvo vlasti u samim narodnim odborima, i to ne samo radi punijeg ostvarenja principa jedinstva vlasti nego i radi otklanjanja dosadašnjeg dualizma između plenuma narodnog odbora i njegovog izvršnog odbora, koji je često dovodio do samovolje i do birokratskih tendencija u izvršnom odboru ili u povereništvima" (1952).

„Funkciju predsednika treba svakako svesti na to da on bude organizator posla, a ne autoritet koji sam rešava stvari" (1953).

„Nije reč o tome da se postigne neki formalni demokratizam, nego da što širi krug ljudi preuzme stvarnu ličnu odgovornost za ono što se donosi u narodnom odboru kao odluka” (1953).

„Komuna mora biti više društveni organizam, a manje državni... Dakle, neće biti nikakav odvojen organizam, zatvoren u sebe, niti apsolutni gospodar nad svim onim što se nalazi na njenom području, nego će to biti ona osnovna društvena ćelija koja će najneposrednije posredovati između individualnog i društvenog interesa i koja će upravo kao takva još više učvrstiti jedinstvo celog našeg socijalističkog društva i našeg političkog sistema” (1953).

I tako dalje. Moglo bi se još mnogo toga citirati, ali bolje je prepostiti čitaocu da sve to sam prati i bolje razume — i konkretne povode i širi kontekst u kojem su ovi stavovi izrečeni. Vredelo je, ipak, podsetiti na ove sudove. I zato što govore o velikoj doslednosti i širini Kardeljevog upornog zalaganja u svim, pa i najtežim fazama našeg razvoja za razvijanje socijalističke demokratije na bazi što šireg aktivnog učešća u vršenju vlasti radnog naroda organizovanog u njegovim samoupravnim zajednicama i organima. A i zato što se vrlo uverljivo vidi kako je Kardelj, polazeći uvek od jasne načelne usmerenosti, ali i od sasvim konkretnih iskustava i povoda društvene prakse, prvo u osnovnim konturama, a onda sve određene i sistematičnije bio u stanju ne samo da oceni pojavu već i ponudi institucionalna rešenja i ukaže na pravce praktične političke akcije. Razume se, to ima smisla i sa jednog drugog stanovišta: u pogledu nalaženja odgovora na mnoga od postavljenih pitanja napravili smo od tada mnogo koraka napred, ali se mora priznati da brojne pojave o kojima je Kardelj govorio nisu ni danas sasvim prevaziđene i da, prema tome, i putevi za njihovo suzbijanje koje je tada predlagao ostaju i danas aktuelni i direktno inspirativni. „Izgradnja komune je dug proces koji će potrajati.” Po bogatoj Kardeljevoj riznici vredno je stoga čeprkati ne samo zbog istorije.

KOMUNALNI SISTEM

Promene izvršene u uređenju opština i srezova 1955. godine, nazvane „uvodenjem komunalnog sistema”, značile su veoma značajan korak ne samo u poziciji komune nego i u razvoju celokupnog sistema samoupravljanja.

„Nećemo nimalo preterati ako kažemo da je akcija, čijoj realizaciji sada pristupamo, jedna od najznačajnijih faza u razvitku socijalizma u našoj zemlji” (1955).

Donošenje novog zakona je dugo pripremano. Već u ranijim Kardeljevim izlaganjima mogla se sasvim jasno nazreti priroda promena do kojih će doći — i u unutrašnjoj teritorijalnoj institucionalnoj strukturi komune i u međusobnim odnosima različitih nivoa upravljanja pojedinim društvenim poslovima; nova komuna je dobijala mesto temeljnog konstitutivnog elementa u izgradnji celokupnog sistema samoupravljanja.

Trebalo je da za to sazru uslovi, i materijalni i politički, i da se o konkretnim rešenjima koja su unosila veoma krupne promene obave konsultacije i za njih pripremi što širi društveni aktiv. Kardelj je koristio različite prilike da izloži ideje o novom sistemu i da neke od njih u takvom kontaktu proveri i eventualno koriguje (bilo je, na primer, predloženo da se ne uvodi veće proizvođača u opštine, ali se posle mnogih razgovora došlo do zaključka „da je zahtev za njihovim uvođenjem na terenu veoma jak”, pa je na kraju tako i učinjeno).

Ovde nije mesto opisivanju promena koje su tada izvršene. Valja ipak podsetiti na neke osnovne Kardeljeve akcente o smislu i suštini tih promena. Godinu-dve pre donošenja novog zakona Kardelj će, u razgovorima sa predstavnicima gradova u Splitu, sa aktivistima Radničke partije Norveške u Oslu, sa aktivom Bjelovara i u drugim prilikama isticati:

„Baza... mehanizma socijalističke demokratije u nas — pored radničkih saveta i drugih neposrednih organa samoupravljanja proizvođača — jeste komuna sa svojim narodnim odborom na čelu.”

„Stojimo pred dve mogućnosti — ili ćemo ići na birokratsko ujedinjavanje, na državni aparat, koji će u ime društva vršiti te centralizovane funkcije, ili ćemo se orijentisati na ujedinjavanje samoupravnih organa odozdo prema gore.”

„Dakle, radnički savet i komuna, plus sistem vertikalnog samoupravnog ujedinjavanja — to je jezgro našeg sistema društvenog samoupravljanja. Naša decentralizacija... ne razbija društvo u neke zatvorene partikularističke jedinice, nego postaje upravo polazna tačka i pokretačka snaga njegovog demokratskog ujedinjavanja na bazi socijalističkih društvenih odnosa.”

„Radnički saveti i komune su osnovni društveni faktori preko kojih društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju dobija svoju doslednu socijalističku sadržinu.”

Nije reč, prema tome, samo o teritorijalnoj i institucionalnoj reorganizaciji opština i srezova. To je početak dubljih, dalekosežnih promena. Pet godina posle uvođenja radničkih saveta počinju da se stvaraju uslovi za gradjenje integralnog sistema samoupravljanja odozdo i tome procesu prirodna polazna tačka je komuna kao osnovna samoupravna društvena zajednica. Zato Kardelj, na samom početku svog ekspezea o novom sistemu, ističe da počinjemo da gradimo komunu „kao osnovnu socijalno-ekonomsku ćeliju društva i kao, prema Marks-u, „onu najzad pronađenu političku formu u kojoj može da se sprovede oslobođenje rada”.

Marksova teza, građena na osnovu kratkotrajnog iskustva Pariske komune, o socijalističkom društvu kao organskoj „nacionalnoj zajednici komuna” prihvatljiva je i za nas, ali ona znači, kaže Kardelj, „ne federaciju komuna, nego jedinstveni organizam u kojem pojedine ćelije žive punim životom i crpu svoju snagu iz društva kao celine i iz svoje sopstvene inicijative”. Kardelj to upozorenje stalno ponavlja: uspostavljanje komune nije stvaranje lokalne autonomije ni komunalnog etatizma, samodovoljne, autarhične, zatvorene zajednice, suprotstavljene široj zajednici.

„Trebao obratiti pažnju da se komuna ne pretvori u neko zatvoreno društvo” (1954).

„Komuna nije i ne sme biti zatvorena organizacija koja bi slabila ili na bilo koji način ometala jedinstvo društva kao celine ili samostalnost drugih društvenih samoupravnih organa” (1955).

„Komunu treba da posmatramo ne kao neku zatvorenu univerzalnu društvenu organizaciju, nego kao ćeliju složenog ali jedinstvenog društvenog organizma” (1955).

„Samoupravna komuna je najvažnija škola socijalističkog demokratizma” (1955).

„Potrebno je da komuna bude u svojoj aktivnosti javna i otvorena organizacija, odgovorna kako zborovima birača tako i društvu kao celini” (1955).

„Komuna nije skup preduzeća, nego skup građana i njihovih međusobnih ekonomskih i društvenih odnosa” (1957).

„Nema sumnje da će takva komuna postati osnova celokupnog našeg političkog sistema, tj. da će njena struktura uticati na strukturu svih drugih vodećih društvenih organa, sve do federacije” (1955).

Razume se, sve je to dug proces. Komuna se ne može oktroisati zakonom. Komuna se gradi, ali taj proces neće teći sam po sebi. Samoupravna ideja i praksa se mogu izboriti za mesto pod suncem samo upornom, stalnom aktivnošću svesnih snaga. Kardelj će i tom prilikom, kao što će to reći više puta kasnije, odbaciti ideju spontaniteta u razvoju samoupravljanja, koja objektivno ide naruku snagama koje vuku nazad i omogućava da se i najprogresivnija ideja i najplemenitiji motiv pretvore u svoju suprotnost ako se prepuste stihiji. To važi i za izgradnju komune.

„Ako bi razvitak komuna određivala isključivo stihija, onda bi se u određenim uslovima samoupravna komuna mogla pretvoriti u uskogrudu i samovoljnu, pa čak i reakcionarnu političku i duhovnu vlast nad građaninom ili njegovim organizacijama” (1955).

Trebalo bi možda pomenuti još jednu Kardeljevu ideju koju je dosta pre uspostavljanja novog sistema izlagao. Reč je o teritorijalnoj koncepciji komune. Umesto velikog broja sitnih zajednica (preko 4000), umesto razdvajanja gradske i seoske samouprave, umesto više stepenica i vrsta lokalnih zajednica, kakvu smo situaciju imali pre 1955. godine (neposredno posle rata čak 11000 raznih zajednica u pet nivoa) — Kardelj predlaže samo dve lokalne zajednice: opštinu i srez, stvaranje ekonomski jačih komuna, ujedinjenje grada i sela oko njega u jednu komunu i jedinstven, istovetan status svih opština bez obzira na njihovu veličinu i ekonomsku snagu.

„Sadašnja naša opština mora biti određena elementarna ekonomska zajednica, tj. kakva-takva proizvodno-potrošačka zajednica, dovoljno jaka da uspostavi one društvene institucije koje odgovaraju elementarnom društvenom standardu građanina na sadašnjem stepenu našeg razvitka” (1955).

„Opština treba da bude jedinstvena” (1955).

„Različiti status opštine ne može biti prihvaćen ni sa gledišta jednakih prava građana” (1955).

„Tendencija odvajanja gradova od svoje neposredne okoline reakcionarna je i politički štetna... Čini se da će naša buduća komuna obuhvatiti u stvari jedan ekonomski centar i sve ono što njemu gravitira: jedan grad sa okolinom koja je vezana za njega” (1954).

Da takva velika komuna ne bi dovela do udaljavanja od neposrednog interesa građana i njihovog uticaja na zajedničku politiku, trebalo bi omogućiti da se taj neophodni kontakt i konkretni interesi izraze kroz manje lokalne zajednice, otprilike na nivou ranijih

opština. U te svrhe trebalo bi po selima i naseljima formirati mesne odbore (ideju o mesnoj zajednici će Kardelj razviti kasnije).

„Mesni odbori bi se starali o sitnijim, čisto lokalnim pitanjima i, uz podršku građana, bi ih uređivali. Ali bi oni obavljali i neke poslove opštine” (1954).

Srez je zajednica komuna. Što se tiče velikih gradova, i za njih treba da važi u osnovi ista ideja o integraciji sa okolnim zaleđem i stvaranju jedinstvene zajednice. A sam grad bi se mogao podeliti na više opština, kako bi se upravljanje društvenim poslovima što je moguće više približilo građanima.

„Na taj način će takav grad vršiti i funkciju komune, a u izvesnoj meri i funkciju zajednice komuna” (1954).

Ova Kardeljeva ideja o velikoj, jedinstvenoj, gradsko-seoskoj komuni koja obezbeđuje neophodan, dovoljno širok teritorijalni okvir za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba građana, za društvenu interakciju različitih, mnogim sponama zajedničkih interesa povezanih subjekata, za šire i racionalno planiranje prostora i društveno-ekonomskog razvoja koje će prevazići uske gradske granice i zaći u region, omogućavajući slobodno međusobno strujanje uticaja i interesa grada i sela, jednom reči za integrišući ulogu komune — i danas je u osnovi neprevaziđena, afirmisana u potpunosti dosadašnjim razvojem. Ovakva teritorijalna koncepcija opštine je jedinstvena u Evropi i svetu; u mnogim zemljama već godinama je na dnevnom redu potreba prevazilaženja tradicionalne, po pravilu zastarele, usitnjene administrativno-teritorijalne sheme koja je odavno došla u sukob sa razvojem urbanizacije, sa postojanjem ekonomskih međuzavisnosti na širim područjima, sa potrebama odgovarajuće poreske politike i regionalnog planiranja. Razvoj posle 1955. doneo je prirodno, dalje promene u teritorijalnoj podeli, ali sve u istom pravcu i na osnovnoj Kardeljevoj ideji, tako da se, za razliku od drugih, u nas potrebe za promenama svode uglavnom na pojedinačne korekcije, a ne u pravcu generalne revizije koncepcije i postojećeg stanja.

Za ostvarivanje interesa koji se izražavaju na području užem ili širem od komune — u naselju ili regionu — rešenja se mogu u našem sistemu nalaziti i na drugi način umesto administrativno-teritorijalne reorganizacije. To je, s jedne strane, razvijanje što neposrednijeg samoupravljanja i približavanje upravljanja društvenim poslovima, potrebama i akciji radnih ljudi i građana kroz mesne zajednice i, sa druge, demokratsko ujedinjavanje i usaglašavanje interesa

i zajedničko rešavanje problema više komuna kroz međuopštinsku saradnju — oslanjajući se sasvim prirodno na postojeću teritorijalnu koncepciju komuna.

MESNA ZAJEDNICA

Razvijajući ideju o komuni kao samoupravnoj zajednici u kojoj će se odvijati proces demokratske integracije različitih interesa radnih ljudi, Kardelj uočava i sve češće ističe činjenicu da, sem interesa na radnom mestu, u samoupravno organizovanom preduzeću ili ustanovi, radni ljudi i građani imaju potrebe da organizovano izraze svoj interes i rešavaju mnoga zajednička pitanja na mestu stanovanja. Ti neposredni interesi za zadovoljavanje lokalnih potreba ne mogu se ostvariti lako u komuni, sada teritorijalno znatno većoj i heterogenijoj.

Neophodno je da postoje, pored osnovnih radnih, i uže teritorijalne samoupravne zajednice. Zato, posle 1955. godine, u periodu stvaranja i izgradnje novih komuna, Kardelj sve češće govori o potrebi da se ljudi samoupravno organizuju u svome selu, naselju, gradskom bloku, u jednoj manjoj lokalnoj zajednici, u kojoj mogu doći do izražaja neposrednost samoupravljanja, zajednička akcija na rešavanju svakodnevnih problema porodica i naselja, samopomoć, solidarnost, humani međuljudski odnosi. Tako je nastala i gradila se ideja o mesnoj zajednici (u početku nazvanoj stambenom zajednicom) kao bitnom, konstituišućem elementu samoupravne strukture komune.

Kardelj shvata da se potreba za takvom institucijom u političkom sistemu ne može zadovoljiti dosadašnjim mesnim odborom, kao decentralizovanim organom opštinske uprave ili skupštine, jer nije reč o lakšem obavljanju poslova vlasti i uprave, već o samoupravnoj zajednici.

„Stambenom zajednicom dobijamo instrument koji može mnogo doprineti izgradnji našeg komunalnog sistema. Tu svakako nije reč o nekom novom organu vlasti niti organu uprave. Stambena zajednica bi, u stvari, trebalo da, pored upravljanja stambenim fondom i unapređenja stambenog gazdinstva, osigura saradnju građana u rešavanju izvesnih problema i potreba u njihovom svakodnevnom životu, a napose u pogledu brige o materijalnoj bazi porodice” (1957).

„Stambene zajednice su u izvesnom smislu proširena porodica” (1957).

Kardelj se i ovde, kao i uvek, oslanja na instituciju koja je nastala u životu, na stambenu zajednicu koja se razvila na bazi kućne samouprave, ali čija se uloga i funkcije ne mogu svesti samo na to područje.

„Ni samo ime 'stambena zajednica' nije možda najsrećnije. Ono, naime, ne odgovara suštini i društvenoj funkciji ove institucije... Stambene zajednice ne znače udruženje stanara i stanova radi upravljanja stanovima i rešavanja stambenih problema kao centralnog zadatka. Osnovni cilj stambene zajednice je da pomogne porodici... a na bazi saradnje samih građana" (1957).

„To će, u stvari, biti oblik u kojem će se javljati inicijativa svakog građanina" (1957).

Ovako shvaćena stambena (mesna) zajednica je važna pretpostavka ostvarivanja celokupnog sistema samoupravljanja u komuni i šire.

„Mislim da smo u stambenim zajednicama dobili, pored radničkih saveta i komuna, jednu od najznačajnijih formi društvenog upravljanja" (1957).

Nije reč o tome da je samo nedostajala još jedna kockica u logično izvedenoj strukturi samoupravne zgrade, čije će temelje činiti komuna kao teritorijalna integracija dva osnovna elementa, samoupravnog preduzeća i samoupravno organizovanog naselja. Pored tog načina razmišljanja, i ovde je bila reč o realnim potrebama života, o mnogobrojnim zajedničkim svakodnevnim problemima a za čije rešavanje opština nije mogla predstavljati pogodan okvir, o potrebi zajedničke konkretne akcije ljudi u svojoj najužoj sredini i o prvim oblicima i iskustvima takvog rada na bazi delovanja kućnih saveta.

Mesne zajednice počinju da niču svuda i krče sebi put: na selu, gde već postoji tradicija da ljudi ne čekaju da im opština i država sve reše i gde postoji razvijena svest o zajedništvu, dolazi do sve češćih zajedničkih akcija udruživanja sredstava, zajedničkog rešavanja problema i mnogobrojnih inicijativa prema opštini; u gradu to ide nešto teže i ne svugde sa jednakim uspehom i spremnošću opština da se na razvijanju mesnih zajednica šire angažuju.

U to vreme se, a i Kardelj je to često činio, najviše insistiralo na praktičnoj strani stvari, na stvaranju različitih servisa i drugih oblika pomoći porodici. Međutim, koliko god bile važne ove aktivnosti, funkcije i društvena uloga stambene odnosno mesne zajednice se ne mogu svesti na njih. Kardelj, na osnovu prvih iskustava

funkcionisanja mesnih zajednica, stavlja njihovo delovanje u znatno širi društveni kontekst.

„Mislim da mesne zajednice, tj. stambene i seoske zajednice, imaju, pre svega, tri funkcije: prvo, mesna zajednica je jedinica urbanističkog plana, drugo, ona je jedinica i oblik samoupravljanja u komuni i, treće, ona je nosilac proširene materijalno-tehničke baze za svakodnevni život porodice odnosno pojedinca. Iz toga proizlazi da mesna zajednica nije samo stvar građana i njihovih sredstava, nego i stvar komune i njenih sredstava i stvar i radnih zajednica, tj. preduzeća i ustanova i njihovih sredstava" (1961).

„Mesne zajednice će, bez sumnje, dobiti takav položaj u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu da će postati sastavni deo komunalnog sistema" (1962).

Kardelj će ovu misao više puta ponoviti. Mesna zajednica je bitan deo komunalnog sistema, nema samoupravne komune bez razvijene mesne zajednice. I svi naši planovi, uključujući i urbanističke, moraju sa njom dugoročno računati. Međutim, bilo je (kao što još uvek ima) i dosta neshvatanja ovakve uloge mesne zajednice.

Jednom je reč bila o poimanju mesne zajednice kao celovite male opštine, a drugi put o potcenjivanju značaja mesnih zajednica u opštinama, posebno gradskim, pa čak i o gledanju na njih kao na neke bezmalo konkurentne punktove vlasti, suprotstavljene opštini.

„Jedan od razloga sporog kretanja je i to što su se same opštine u gradovima u tom pogledu negativno orijentisale i nisu shvatile da je jedna od svrha njihovog postojanja upravo to da organizuju život građana u okviru mesnih zajednica" (1966).

„Dalja smetnja razvoju mesnih zajednica... jeste neka vrsta primitivnog birokratizma, koji polazi od toga da bi bilo opasno 'ispuštati stvari iz ruku', što znači da bi centralni organi, i u opštinama i u gradovima, trebalo da sve 'drže u rukama' i da se ne dozvoli afirmacija široke individualne inicijative građana u okviru mesnih zajednica" (1966).

„Bilo bi veoma štetno ako bismo u bilo kojem smislu komunu i mesnu zajednicu doveli u odnose 'konkurencije', odnosno ako bismo se plašili da će razvoj mesnih zajednica oslabiti komunu u njenim funkcijama. Naprotiv, ona će biti utoliko jača, a komunalni odnosi utoliko snažniji faktor celog našeg društvenog života ukoliko se u komunama mesne zajednice budu snažnije razvijale" (1966).

Upravo onde gde su ta neshvatanja, sporosti pa i otpori bili izraženiji — u velikim gradovima — tamo je mesna zajednica i najpotrebnija. Na selu, u manjem gradu, mesna zajednica kao for-

mirana ljudska zajednica objektivno već postoji, po prirodi stvari postoje čvršća socijalna kohezija, svest o zajedništvu i identifikacija sa takvom zajednicom, ljudi se međusobno poznaju. Zato je mesnu zajednicu možda teže ostvariti, ali ona je utoliko potrebnija velikom gradu, u kojem su ljudski kontakti na mestu stanovanja mnogo sporadičniji; gde ljudi u uslovima stambene oskudice ili stambene izgradnje na potpuno novim područjima ne mogu da biraju mesto stanovanja i manje-više slučajno postaju komšije; gde su inače, u celom svetu, poznate pojave anonimije, otuđenja, indiferentnosti prema lokalnim pitanjima; gde su drugi oblici socijalne komunikacije važniji, češći i čvršći od susedskih; gde čovek čoveka na istom spratu često ne poznaje. Pogotovu što je i u tehnologiji odlučivanja o društvenim poslovima prosto nemoguće zamisliti neposredan uticaj gradana na politiku i odluke na nivou grada ako se taj uticaj ne može institucionalno i politički realizovati u najužim teritorijalnim zajednicama.

Kardelj o ovim problemima govori nadahnuto i angažovano, nastojeći da mesnu zajednicu posmatra u širem kontekstu prirode i budućnosti grada u socijalizmu.

„Dehumanizacija ljudskih odnosa u velikim gradovima nije toliko produkt velikog grada samog po sebi, koliko posledica određenih društveno-ekonomskih odnosa i na njima zasnovanih međuljudskih odnosa uopšte. Mislim da i u nas dolaze do izražaja takve pojave, jer su i u nas odnosi među ljudima opterećeni pritiskom ideološkog i psihološkog uticaja savremenog privatizovanog potrošačkog društva” (1966).

Mesne zajednice su „svakako jedan od važnih faktora savladivanja dehumanizacije ljudskih odnosa, koja se pojavljuje kao posledica otuđivanja čoveka od strane čoveka. Mesne zajednice treba, u skladu sa tim, da budu faktor negovanja osećanja i prakse socijalističke solidarnosti radnih ljudi koji zajednički rade na rešavanju zajedničkih problema, prakse u kojoj i dobrovoljni rad i međusobne usluge ljudi predstavljaju veoma mnogo” (1966).

Tome može doprineti i jedan drukčiji pristup urbanističkom planiranju, koje neće biti tehnokratsko, koje neće polaziti od unapred datih racionalnih shema, koje će više voditi računa o razvijanju odnosa među ljudima, o njihovim aspiracijama, o načinu života čije ostvarivanje treba da olakšaju, o nastajanju nove, prirodne ljudske zajednice.

„Rekao bih da se čak i u koncepcijama našeg savremenog urbanizma osećaju uticaji takvog zaostajanja društvenih odnosa. U

našoj zemlji se danas grade moderna stambena naselja sa višespratnicama, u kojima postoje komforni stanovi, sa dosta sunca i zelenila, sa dečjim igralištima, klupama za odmor itd. Ali, i pored toga, čovek se kao jedinka zatvara u svoj stan i ljudi gube međusobnu vezu. Jedan od razloga je i to što ih već sama urbanistička koncepcija osamljuje. No najvažniji razlog je činjenica da ljudi još nisu u mogućnosti da neposredno utiču na uslove i sredstva svoga života i rada, u prostoru u kojem žive, do čega dolazi, između ostalog, i zbog još nedovoljno razvijenih socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa” (1966).

„Zato gradski mikroorganizmi u urbanističkom smislu ne mogu biti tretirani samo sa stanovišta uređivanja stvari nego i sa stanovišta uređivanja odnosa među ljudima” (1966).

„Urbanističko planiranje svakako treba da vodi računa o ljudskim i drugim društvenim odnosima, koji treba da se u mesnim zajednicama afirmišu” (1966).

Mesna zajednica nije pre svega institucija, organizacioni mehanizam, teritorijalna jedinica. Ona je zajednica ljudi i od toga treba uvek polaziti. Zato ona ne trpi shemu ni u pogledu teritorijalnog određenja, ni metoda funkcionisanja, ni organizacionih formi, ni planiranja. Ako je to tako, onda je svaka zajednička ljudska aktivnost u naselju a ne samo politička u užem smislu reči, koja zbližava ljude, razvija solidarnost i samopomoć, svest o zajedništvu (kulturalna, sportska, humanitarna, socijalna, zabavna) od značaja za ostvarivanje mesne zajednice i treba je podizati.

„Treba, pre svega, početi od toga da su mesne zajednice — zajednice ljudi, koje doduše predstavljaju i određene teritorijalne celine, ali celine određene tako reći samim karakterom njihovih zadataka i okupljanjem ljudi oko tih zadataka, a ne šablonskim određivanjem granica” (1966).

„Pri tom mesna zajednica sve se više javlja kao humana ljudska zajednica, kao zajednica neposrednih ljudskih kontakata, koja — nasuprot tendencijama otuđenosti i osamljenja, karakterističnim za savremenu civilizaciju — treba sve više da postaje oblik humane ljudske integracije i solidarnog povezivanja i saradnje radnih ljudi i građana u mestu stanovanja” (1978).

Prirodno interesovanje radnih kolektiva za probleme u njihovom naselju i komuni ne realizuje se samo u komuni kao celini i u njenoj skupštini — usaglašavanjem interesa organizacija udruženog rada na jednoj strani, i mesnih zajednica, na drugoj. To interesovanje može i treba da se ostvaruje i neposredno, učešćem ko-

lektiva u rešavanju problema mesnih zajednica, odnosno problema radnika koji žive u tim mesnim zajednicama.

„Mislim da bismo i radne organizacije morali više orijentisati na to da preko svojih radnika učestvuju u finansiranju onih mesnih zajednica gde ti radnici žive. To bi omogućilo da se radnički savet, a time i radnička klasa na neki način izvuče iz fabrika, da ne bude u njima tako reći izolovana i orijentisana samo na proizvodnju, već da se preko svojih radnika i svaki radnički savet, odnosno i ceo kolektiv, oseća odgovornim za rad mesnih zajednica i komuna gde radni čovek živi, i to za sva područja društvenog i kulturnog života tog radnog čoveka” (1970).

To isto važi i za samoupravne interesne zajednice koje svoju ulogu usaglašavanja različitih interesa ne mogu uspešno realizovati samo u susretu dveju zainteresovanih strana na nivou opštine, ukoliko nemaju čvrsto uporište u mesnoj zajednici i to ne samo kao potrošača, korisnika usluga društvenih delatnosti uopšte, već i kroz direktne veze i uticaj na ustanove društvenih službi koje deluju na području mesne zajednice.

Tako dolazimo do jednog drukčijeg, razvijenijeg shvatanja mesne zajednice. Ona ne može da se svede na jednoznačnu, prostu ćeliju, na jedinicu koja zajedno sa drugima tvori složenu samoupravnu strukturu komune. Mesna zajednica je i sama složena zajednica i integracija raznovrsnih interesa koji se u njoj javljaju, neka vrsta interesne zajednice na teritorijalnoj osnovi. U tome je ona i „mala komuna”, ali ne po pravima, nadležnostima, ovlašćenjima, sredstvima i institucionalnoj izgrađenosti, po vlasti, već po procesima demokratske integracije različitih interesa, za čije je ostvarivanje ona pogodan okvir i mesto.

„Mesna zajednica nije zbir građana, nego pre svega specifična interesna zajednica svih organizacija udruženog rada iz svih oblasti rada, tj. iz materijalne proizvodnje i iz društvenih delatnosti, čiji radnici i njihove porodice žive na području mesne zajednice, zatim svih samoupravnih interesnih zajednica koje svoju delatnost obavljaju na području te mesne zajednice i svih organizacija udruženog rada koje posluju na području te mesne zajednice, potom organa opštine koji na području te mesne zajednice obavljaju određene komunalne poslove, kao i stambenih organizacija i drugih samoupravnih organizacija i zajednica i građana” (1976).

I ovde vidimo kako je tokom dvadesetak godina Kardelj uporno ali postupno, u skladu sa sazrevanjem materijalnih uslova, prakse i same svesti, razvijao ideju osnovne teritorijalne ćelije samouprav-

ljanja, od mesnih odbora i stambenih zajednica do kompleksne i razvijene mesne zajednice, kao jedne od temeljnih komponenata celog sistema samoupravljanja.

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

Upravo u vreme kada je inicirao ideju mesne zajednice, Kardelj je sve češće pominjao i jednu drugu temu: saradnju i povezivanje opština. To je dosta prirodno. Da bi komunama bila ne administrativno-teritorijalna jedinica vlasti, već kompleksna društveno-politička zajednica i samoupravna integracija, trebalo je razvijati i osamostaljavati njene samoupravne komponente — mesne zajednice (uz osnovne organizacije udruženog rada i samoupravne interesne zajednice). Na drugoj strani, da bi se interesi radnih ljudi i građana više komuna, dakle, preko okvira komune, mogli demokratski ujediniti, tom zadatku nije mogao da odgovori perspektivno srez, a ni drugi oblici „vertikalne integracije” kao što su udruživanje po granama u privredi ili stvaranje velikih funkcionalnih interesnih zajednica zdravstva, obrazovanja ili vodoprivrede, na primer.

Osnov za demokratsko, delegatski konstituisano usaglašavanje interesa je trebalo da bude komuna, ne kao obavezan, zatvoren teritorijalni okvir za povezivanje ili udruživanje, već kao samoupravno izgrađena integracija različitih interesa, koji se dalje slobodno udružuju preko njenih granica. Zato je i ta saradnja među opštinama morala biti slobodna, dobrovoljna, zasnovana na realnom interesu, počinjući od sasvim sporadičnih oblika i pojedinih zajedničkih institucija, pa sve do regionalnih i gradskih međuopštinskih zajednica.

„Treba razvijati što intenzivniju saradnju komuna, i to ne uvek samo preko sreza, nego i neposredno između komuna. Postoji niz pitanja za koja komune mogu stvarati zajedničke institucije, pa čak ostvarivati zajedničke privredne programe ako su za to zainteresovane. U sadašnjem našem sistemu to može izgledati dosta nerealno, ali ako ostvarimo izmene u pogledu položaja komune o kojima sam govorio, ojačaće i takvo interesovanje komuna. Ovakav razvoj može ostvariti uslove za ukidanje srezova” (1961).

Posle izvesnog vremena počelo je ukidanje srezova. Kardelj, koji je sam prvi pomenuo da će u perspektivi do toga verovatno doći, bio je, međutim, u tom trenutku uzdržan, jer nije bio uveren da smo stvorili dovoljno osnova, razvijenom međuopštinskom saradnjom, da

nestanu srezovi. Dobili smo tako jednu od onih situacija koja se i na drugim područjima sve do današnjih dana javljala: da napustimo jedno, a da nismo pripremili teren za novo, ostavljajući neku vrstu vakuuma, koji smo onda morali ubrzanom akcijom, i sa posledicama, popunjavati.

„Veoma sporo se razvija proces međusobnog povezivanja i saradnje komuna. Ukinuli smo srezove u celoj Jugoslaviji, a to je izgleda stvorilo prazninu u našem sistemu koju nismo znali da ispunimo i koja dovodi do veće izolacije komune. Naravno da srezovi u staroj formi, kao organi vlasti, kao zatvorene teritorijalne organizacije, po svoj prilici nisu potrebni. Međutim, ostale su određene funkcije na liniji društvene integracije koje su srezovi vršili, a koje sada niko ne vrši” (1967).

Dalji razvoj je prirodno ponovo stavio na dnevni red pitanje: ne bi li, pored slobodne saradnje opština sa raznih područja putem razmene iskustava i stvaranjem pojedinih međuopštinskih institucija, trebalo ići, za pojedina šira područja na kojima su zajednički interesi opština posebno izraženi, na stvaranje stalnih, institucionalnih oblika i veza formiranjem regionalnih međuopštinskih zajednica.

„Mislim da bi se, u vezi sa ustavnim promenama, moralo rešiti i pitanje regionalne međuopštinske saradnje” (1972).

Ali to nikako ne smeju biti novi srezovi.

„Razume se, ako takvi organi međuopštinske saradnje, odnosno regionalne društveno-političke zajednice i nastanu, moraju biti formirani po delegatskom sistemu. Oni se nikako ne bi smeli pretvoriti u nekakve 'ekspoziture' republičkih organa, nego se zaista moraju razvijati kao oblik udruživanja određenih zajedničkih funkcija opština, koje opštinski delegati onda demokratski obavljaju u okviru gradske ili regionalne skupštine” (1973).

Te ideje su našle mesto u ustavima Jugoslavije i republika iz 1974. godine. Rešenja su različita, praksa takođe, što je i prirodno. Ipak, ne bismo ni u jednom trenutku trebalo da zaboravimo Kardeljevu osnovnu i polaznu tezu da je uvek reč o međuopštinskoj saradnji.

Kardelj i velike gradove sa više opština posmatra kao zajednice opština i oblike međuopštinske saradnje u kojima je intenzitet zajedničkih interesa i veza sigurno jače izražen, ali principijelno njihova priroda nije ni u čemu drukčija od drugih međuopštinskih zajednica.

„To se odnosi i na gradove koji u svom sastavu imaju više opština. Recimo, ima zahteva da se neki grad, koji u svom sastavu ima više opština, samo zbog toga tretira kao posebna kategorija u republičkom ustavu. A, po mome mišljenju, tu je reč više o kvantitetu međuopštinske saradnje nego o nekom sasvim drugom kvalitetu ili karakteru saradnje u gradu koji u svom sastavu ima opštine. Za područje jednog grada daleko je potrebnije da se u većoj meri ujedine svi ti naponi. Ali demokratska organizacija institucija može biti načelno ista” (1972).

Tako je došlo do drukčije ustavne pozicije velikih gradova. U Ustavu iz 1963. reč je o gradovima podeljenim na opštine, a po Ustavu iz 1974. opštine se ujedine u grad kao svoju međuopštinsku zajednicu. Razlika je vrlo velika i nije nimalo formalna, iako u praksi nije dovoljno ostvarena. Od ideje decentralizacije grada radi približavanja društvenih poslova građanima dolazimo do koncepcije samoupravnog konstituisanja gradske zajednice odozdo, od mesnih zajednica, OOUR-a i opština. To je principijelno drukčija pozicija od uloge i funkcije kvarta, rejona, becirka i drugih oblika dekoncentracije gradske vlasti u svetu. Opština u gradu, ne samo da je po statusu i društvenoj ulozi jednaka bilo kojoj drugoj opštini u zemlji; ona je nezaobilazan okvir prethodne integracije interesa i bitan preduslov izgradnje grada kao samoupravne zajednice.

Treba pomenuti još jedan specifičan vid međuopštinske saradnje kojem je Kardelj pridavao izuzetan značaj i stalno pružao podršku i pomoć. Reč je o Stalnoj konferenciji gradova Jugoslavije. Ona je, to treba reći, i osnovana na neposrednu inicijativu Edvarda Kardelja, još 1953. godine, u vreme početaka samostalnosti opština. Od onda je Kardelj redovno pratio njenu aktivnost, učestvovao aktivno na skupovima Konferencije, hrabrio inicijative i slobodno iznošenje mišljenja, kritikovao i pomagao da se nađu rešenja. O tome svedoči i činjenica da je veliki deo izlaganja u ovoj knjizi upravo sa skupova Stalne konferencije gradova.

„Po svojim rezultatima Konferencija gradova je bila jedna od najuspešnijih i najkorisnijih organizacija koje su nastale u našem društvenom sistemu. Ona nije bila samo instrument razmene iskustava između komuna, nego i jedan od stvaralaca našeg komunalnog sistema i sistema društvenog upravljanja. Ona je unela u naš društveni život i izvesne specifične metode rada i vanredno uspele metode slobodnog demokratskog ujedinjavanja” (1963).

SAMOUPRAVNA INTERESNA ZAJEDNICA

Samoupravne interesne zajednice kao elemenat samoupravne strukture komune su poslednjih godina bile predmet stalnog interesovanja Edvarda Kardelja. U raspravama pred donošenje novog Ustava 1974. on je posebno isticao neophodnost da se i na području zadovoljavanja zajedničkih potreba uspostavi, namesto posredništva države ili stihijnog delovanja tržišta, neposredni samoupravni kontakt i odnos direktne razmene rada između onih koji pružaju usluge i onih koji se tim uslugama koriste i iz svoga dohotka ih finansiraju

Pored uticaja koji udruženi rad može ostvarivati u pogledu zadovoljavanja potreba radnih ljudi onde gde oni žive kroz veze sa mesnom zajednicom, i usaglašavanja interesa koji se realizuju u komuni i njenoj skupštini — trebalo je omogućiti da se ovladavanje celinom dohotka, a to znači i na području zajedničkih potreba, ostvari putem neposrednog dogovaranja i sporazumevanja proizvođača i radnika društvenih delatnosti.

Kardelj će stoga, govoreći o potrebi uspostavljanja takvog samoupravnog okvira i mesta za neposredni dogovor kroz samoupravne interesne zajednice i ovde ponoviti tezu koju često ističe kad god govori o komuni i njenom mestu u sistemu; naime, da je „samoupravljanju potrebna ne samo vertikalna nego i horizontalna integracija”.

„Upravo to omogućava radnom čoveku u osnovnoj organizaciji udruženog rada da ovlada ne samo celokupnim procesom proširene reprodukcije nego i celovitim sistemom zadovoljavanja svojih socijalnih, kulturnih, zdravstvenih i sličnih društvenih potreba. Time samoupravljanje dobija jednu novu dimenziju, koja omogućava da radnik upravlja ne samo sredstvima za proizvodnju nego, u stvari, i onim rezultatima rada koji smo nazvali viškom rada, ali koji kroz sistem samoupravnih interesnih zajednica praktično prestaje da bude višak rada i postaje sastavni deo sredstava kojima radnik obezbeđuje sebi i društvu kao celini zadovoljavanje socijalnih, kulturnih i drugih potreba” (1974).

Pošto smo već ranije sa ovog područja isključili tržište kao regulatora međusobnih odnosa između pojedinih oblasti društvenog rada, samoupravnim interesnim zajednicama se ostvaruju uslovi za zamenjivanje i povlačenje i države i njenih organa. Drugim rečima,

ne samo neposredni, konkretni, parcijalni interes, nego i širi društveni interes može se ostvariti kroz samoupravni sporazum.

„Putem samoupravnih interesnih zajednica želimo da podružtveno određene funkcije. Tačnije rečeno, da demokratizujemo određene funkcije koje su do sada bile u nadležnosti države, prenoseći ih u sistem socijalističkog samoupravljanja, ali na takav način da se one ne pretvore u parcijalni interes nego da se i dalje ostvaruju u jednoj široj zajednici koja povezuje i objedinjuje sve društvene interese u određenoj oblasti” (1974).

Priroda ovih delatnosti odnosno zajedničkih potreba je takva da se taj interes uvek mora izraziti i obezbediti i kao društveni interes, već u samoj samoupravnoj interesnoj zajednici, ali i kroz posebna prava skupštine društveno-političke zajednice.

„Neke od tih funkcija su takve po svojoj prirodi da su i dalje zajednički interes društva” (1974).

Ova misao i upozorenje prisutni su u svim Kardeljevim izlaganjima o samoupravnim interesnim zajednicama. Koliko god se istrajno i sa snažnom argumentacijom zalagao za osnivanje i samostalan razvoj samoupravnih interesnih zajednica, za njihovo izvlačenje ispod tutorstva države, Kardelj je istovremeno stalno upozoravao da postoji opasnost da se stari odnosi „presele” u nove samoupravne institucije i da se pod okriljem novog zadrži staro, čak neki put sa manje javnog uticaja i društvene kontrole nego što je to bio slučaj sa budžetom i radom državnih organa.

„Samoupravne interesne zajednice moramo osposobiti da sa istom odgovornošću, kao i državni organi, izvršavaju svoje društvene obaveze. Drugim rečima, prenošenjem tih funkcija na samoupravljače, odnosno na njihove samoupravne interesne zajednice, one preuzimaju na sebe i veoma značajnu odgovornost, i prema radnim ljudima i prema društvu kao celini” (1974).

„Ako bi se dogodilo da nam se u nekoj samoupravnoj interesnoj zajednici, naročito u delatnostima od posebnog društvenog interesa, pojave određeni ekscesi, zatvaranje u sebe, cehovske deformacije ili pokušaji da se pod firmom samoupravljanja u samoupravnim interesnim zajednicama nametne politika koja je tuđa našem društvu i slično, očigledno je da bi se na taj način kompromitovao sam sistem samoupravnog interesnog organizovanja” (1974).

Zato način organizovanja samoupravnih interesnih zajednica, iako u načelu treba da bude predmet dogovora i samoupravnog regulisanja, ne može biti samo njihova stvar. Neophodna je i zakonska regulativa i angažovanje subjektivnih snaga.

„Jer, ako bismo dozvolili da unutrašnji odnosi u samoupravnim interesnim zajednicama postanu stvar, rekao bih, proizvoljnih rešenja i protivrečnih shvatanja, onda bi nam se moglo dogoditi da stvorimo samoupravne interesne zajednice na koje prenosimo veliku društvenu odgovornost — jer one, u stvari, treba da vrše vrlo značajne društvene funkcije — a da one nisu sposobne da snose tu odgovornost“ (1974).

Kardelj, dakle, iako uveren da samoupravna interesna zajednica jeste „pogođena“ institucija, primerena našem samoupravnom sistemu, koja unosi suštinski nov, bitan element u celokupnu koncepciju samoupravljanja, u isto vreme ukazuje da nam se tu stvari lako mogu otrgnuti iz ruku i doneti nove monopole i uzurpacije prava radnih ljudi. Stoga, ne treba ići „grlom u jagode“ već organizovano, pripremljeno i uz značajnije usmeravanje celog procesa.

„Rekao bih čak i to da bi na početku bilo bolje, odnosno bilo manje opasno ako budemo previše oprezni, nego ako budemo prema- lo oprezni... Mislim da je upravo sada, u ovom prelaznom periodu, veoma značajno da obezbedimo da promašaja bude što manje, ako već ne možemo sa sigurnošću tvrditi da ćemo sprečiti svaki promašaj u jednom poslu gde, tako reći, probijamo nove puteve“ (1974).

Kardelj je stalno upozoravao na mogućnost da se stručne službe i upravni aparat samoupravnih interesnih zajednica nametnu kao odlučujući faktor i time deformišu ove nove oblike i institucije samoupravljanja, posebno ostvarivanje njihove osnovne uloge. Praksa je unnogome potvrdila opravdanost te bojazni i isto tako pokazala — što je i Kardelj istrajno tvrdio — da samoupravne interesne zajednice mogu ostvarivati svoju ustavnu ulogu samo ako rade i razvijaju se kao samoupravni dogovor korisnika i davalaca usluga — odnosno kao skupština ravnopravnih delegata iz različitih oblasti društvenog rada.

Kardelj je, kao što je rečeno, samoupravne interesne zajednice smatrao obaveznim, integralnim i gradivnim elementom samoupravne strukture komune. Posebno je insistirao na vezama sa skupštinom opštine i sa stanovišta prava koje jedino skupština društveno-političke zajednice može imati (na primer, utvrđivanje obaveznih doprinosa ili osiguranje opšteg društvenog interesa) i u pogledu međusobnih odnosa kroz instituciju ravnopravnog odlučivanja sa skupštinskim većima.

„To ravnopravno odlučivanje nije samo pravo samoupravnih interesnih zajednica, odnosno njihovih skupština, nego je istovre-

meno i njihova odgovornost prema celini interesa društveno-političke zajednice. I obrnuto, ravnopravno odlučivanje veća udruženog rada ili društveno-političkih veća... sa skupštinama samoupravnih interesnih zajednica ne znači sada neku kontrolu tih veća nad samoupravnim interesnim zajednicama, nego, u stvari, predstavlja ujedinjavanje određenih društvenih funkcija koje moraju biti ujedinjene u opštinskim... skupštinama“ (1974).

Komuna, kao samoupravna integracija, ne može nikad biti „pre-skočena“ u sistemu samoupravnih interesnih zajednica, pa i onih čije je delovanje prirodno vezano prevashodno za šira područja (kao što je, na primer, u oblasti nauke ili usmerenog obrazovanja). Za šire regionalne i republičke samoupravne interesne zajednice osnova uvek moraju biti opštinske samoupravne interesne zajednice, bez obzira koliko su razvijene odgovarajuće institucije u pojedinim opštinama.

„Prema tome, i za te samoupravne interesne zajednice postoji ne samo mogućnost nego i neophodnost da u opštinama budu njihove skupštine. Pri tome mislim da je vrlo važno da raščistimo pitanje da takve opštinske samoupravne interesne zajednice ne treba tretirati samo kao neki deo neke šire samoupravne interesne zajednice. One upravo jesu kompletne samoupravne interesne zajednice, s tim što se istovremeno ujedinjuju u regionalnu ili republičku samoupravnu interesnu zajednicu... To će omogućiti da te zajednice žive punim životom u opštini, da imaju živ kontakt sa bazom“ (1974).

Kad se govori o potrebi da svaka samoupravna interesna zajednica svoju osnovu ima u opštini, da bi mogla da ostvari vezu sa opštinskom skupštinom i celokupnim samoupravnim mehanizmom, onda to pretpostavlja ne samo usaglašavanje interesa dveju strana u opštinskoj interesnoj zajednici nego i neposrednu vezu i oslanjanje institucija društvenih službi na zainteresovane radne organizacije i mesne zajednice.

„Veoma je važno da samoupravne interesne zajednice... imaju svoje korene u svojim osnovnim jedinicama koje se stvaraju oko škola, pozorišta, ambulanti, gde su uključeni delegati radnih organizacija, škola, roditelja, odnosno radnih ljudi i građana... To su one jedinice... u kojima neposrednu ulogu mogu odigrati i mesne zajednice. U stvari, mesne zajednice upravo ujedinjavaju rad poje-

dinih jedinica samoupravnih interesnih zajednica na svom području, odnosno na području mesta stanovanja radnog čoveka. Zato će i mesne zajednice morati da se bolje organizuju da bi mogle vršiti uticaj na rad samoupravnih interesnih zajednica i organizacija udruženog rada u društvenim delatnostima od posebnog društvenog interesa" (1974).

SAMOUPRAVNA INTEGRACIJA — KLJUČNA FUNKCIJA KOMUNE

Boreći se za samostalnost i nesputano delovanje pojedinih samoupravnih organizama u komuni — organizacija udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica, udruženja građana, pa i spontanih oblika organizovanja ljudi — Kardelj je istovremeno snažno isticao opasnost njihovog zatvaranja u sebe, odnosno potrebu da se neposredno povezuju i usklađuju svoje interese i aktivnosti na zajedničkim pitanjima. Neposredno, međusobno — ali i u komuni kao celini. Drukčije čak nije ni moguće jer je tek komuna ta prva, kompletna i kompleksna samoupravna zajednica u kojoj raznovrsni integrativni procesi mogu i treba najvećim delom da se ostvare.

To je Kardelj, doduše, govorio i na samom početku stvaranja komuna: da je upravo zbog te integrišuće uloge komuna ključna karika za koju se treba uhvatiti u daljem razvoju samoupravljanja. Zalagao se uporno za sve veću samostalnost komune, ali je odmah napominjao: bitna stvar ipak nisu veća prava komuna, već izgradnja unutrašnjih odnosa u njoj. Zato je tokom dve i po decenije od tzv. uvođenja komunalnog sistema tako istrajno i dosledno insistirao na izgradnji i osamostaljivanju svake od osnova samoupravne strukture komune od OUR-a, preko mesnih zajednica, sve do samoupravnih interesnih zajednica, na kraju. Ali on pri tom nije podle-gao iluziji da se samoupravljanje može organizovati i ostvariti po posebnim kolosecima od kojih svaki ide svojim smerom i da je komuna „odigrala“ svoje. Ovo treba istaći, jer je takvih gledanja bilo, i to se uveliko odražavalo i na teorijsko interesovanje za komunu i na praktičan politički odnos prema njoj, u vidu jačanja centralističkih tendencija u republikama ili ideja o slobodnom pove-

zivanju po vertikali, po privrednim granama, udruživanjem u regionalne samoupravne interesne zajednice, sve do nekih saveza mesnih zajednica, pri čemu je komuna smatrana tako reći nepotrebnom stepenicom, čak i smetnjom procesu slobodne samoupravne integracije.

Zahvaljujući takvim shvatanjima i na njima zasnovanoj praksi, posle tzv. „herojskog doba“ komune pedesetih godina, došlo je do izvesnog idejnog i praktičnog zamiranja interesovanja za komunu, što se odrazilo i na odnose i aktivnosti u njoj, prevladavanjem jednog pragmaističkog pristupa. Kardelj, međutim, upozorava na kratkovidnost i štetnost takvih gledanja na komunu, snažno je reafirmišući, upravo kroz njenu ulogu bazične integracije u celom sistemu samoupravljanja.

„Postoje i različita shvatanja koja, po mome mišljenju, koče razvitak. Prvo, relativno sporiji materijalni razvitak komune demoralisao je neke ljude, tako da su gotovo ‚digli ruke‘ od komune, iako je to očigledno samo privremena pojava. Drugo, u nas se pod uticajem afirmacije samoupravljanja, posle reforme, oformilo shvatanje da integraciju treba razvijati samo od preduzeća prema gore, po liniji privrede odnosno grana i slično“ (1967).

„U nas se pre nekoliko godina pojavila dosta jaka tendencija potcenjivanja društvene uloge komuna. Možda ću upotrebiti tešku reč ako kažem da je baš zbog toga unutrašnji samoupravni razvoj naše komune poslednjih godina u priličnoj stagnaciji, a ponegde su opštine, čak, više ili manje, izložene birokratskoj centralizaciji. Mislim da je jedan od osnovnih izvora bila i tendencija ka zatvaranju radnih organizacija u sebe, i to ne samo kad je u pitanju rad i poslovanje, gde je i razumljivo da radne organizacije žele da imaju slobodu i samostalnost, nego i u pitanjima gde se radilo upravo o svakodnevnom, socijalnim, kulturnim, materijalnim i drugim potrebama i interesima radnih ljudi“ (1971).

„Neophodna je onijentacija da se komuna izgrađuje pre svega kao samoupravna integracija, odnosno kompleks uzajamne zavisnosti svih samoupravnih interesnih zajednica u njoj — bez obzira na stepen i način organizovanja“ (1970).

„Komuna sa svojim interesnim i mesnim zajednicama očigledno je jedna od bitnih polaznih tačaka za sve te procese. U takvoj samoupravno organizovanoj komuni ja vidim budućnost samoupravljanja u društvu uopšte, odnosno ‚glavni kanal‘ razvoja sa-

moupravljanja u budućnosti. No, u nas su postojala shvatanja da je komuna faktor lokalizma, partikularizma itd., a da je budućnost društva u integrisanju, da tako kažemo, po granama, po privrednim oblastima ili samo po interesnim zajednicama kao što su prosveta, zdravstvo itd. Meni se čini, ako bismo krenuli tim putem, da bismo pod firmom samoupravljanja... dospeli u tehnokratizam i tehnokratski monopol" (1970).

Razume se, uslov da komuna to stvarno i bude jesu demokratski odnosi u njoj, raskid sa shvatanjima i praksom identifikacije komune sa narodnim odborom odnosno opštinskom skupštinom čija osnovna uloga upravo i treba da bude ne u tome da budu vodeći i jedino odgovorni organi, već u omogućavanju i organizovanju demokratskog ujedinjavanja interesa u zajedničku politiku.

„Komuna nije samo narodni odbor nego predstavlja specifičan splet unutrašnjih društvenih odnosa i uzajamne zavisnosti raznih faktora na svom području. U tom smislu komuna je živi organizam a ne prost organ vlasti. Funkcionisanje komune treba da se sastoji prvenstveno u specifičnom povezivanju interesa i sredstava svih samoupravnih organizacija, a ne u pravu narodnog odbora da komanduje" (1961).

„Opština se ne svodi na funkciju opštinske skupštine, nego se karakteriše kao specifičan splet unutrašnjih odnosa, samostalnih funkcija uzajamno zavisnih, kojima se onemogućuje da politički, odnosno administrativni organi opštine steknu položaj nekog političkog monopola u odnosu na radne i druge samoupravne organe u komuni, ili da, kao takvi, postanu prepreka slobodnom kretanju ljudi i radnih i drugih društvenih organizacija ili prirodnom procesu njihovog ujedinjavanja" (1962).

„Mislim da bi same komune trebalo shvatiti upravo kao neku vrstu organske integracije tih procesa i odnosa, koji se u elementarnim, početnim i osnovnim oblicima razvijaju u mesnim zajednicama i, naravno, u samoupravnim radnim organizacijama" (1966).

Preduslov za ostvarivanje ovakve uloge koja je mnogo složenija od pozicije jedino odgovornog organa za sve društvene procese u komuni u licu narodnog odbora odnosno opštinske skupštine jeste i da se drukčije gleda na komunu, ali i da se drukčije radi u njoj.

„Same komune dosta su spore u razvijanju horizontalne integracije u svom okviru, odnosno radne organizacije u komuni nisu

zivanju po vertikali, po privrednim granama, udruživanjem u regionalne samoupravne interesne zajednice, sve do nekih saveza mesnih zajednica, pri čemu je komuna smatrana tako reći nepotrebnom stepenicom, čak i smetnjom procesu slobodne samoupravne integracije.

Zahvaljujući takvim shvatanjima i na njima zasnovanoj praksi, posle tzv. „herojskog doba" komune pedesetih godina, došlo je do izvesnog idejnog i praktičnog zamiranja interesovanja za komunu, što se odrazilo i na odnose i aktivnosti u njoj, prevladavanjem jednog pragmatističkog pristupa. Kardelj, međutim, upozorava na kratkovidnost i štetnost takvih gledanja na komunu, snažno je reafirmišući, upravo kroz njenu ulogu bazične integracije u celom sistemu samoupravljanja.

„Postoje i različita shvatanja koja, po mome mišljenju, koče razvitak. Prvo, relativno sporiji materijalni razvitak komune demoralisao je neke ljude, tako da su gotovo 'digli ruke' od komune, iako je to očigledno samo privremena pojava. Drugo, u nas se pod uticajem afirmacije samoupravljanja, posle reforme, oformilo shvatanje da integraciju treba razvijati samo od preduzeća prema gore, po liniji privrede odnosno grana i slično" (1967).

„U nas se pre nekoliko godina pojavila dosta jaka tendencija potcenjivanja društvene uloge komuna. Možda ću upotrebiti tešku reč ako kažem da je baš zbog toga unutrašnji samoupravni razvoj naše komune poslednjih godina u priličnoj stagnaciji, a ponegde su opštine, čak, više ili manje, izložene birokratskoj centralizaciji. Mislim da je jedan od osnovnih izvora bila i tendencija ka zatvaranju radnih organizacija u sebe, i to ne samo kad je u pitanju rad i poslovanje, gde je i razumljivo da radne organizacije žele da imaju slobodu i samostalnost, nego i u pitanjima gde se radilo upravo o svakodnevnom, socijalnim, kulturnim, materijalnim i drugim potrebama i interesima radnih ljudi" (1971).

„Neophodna je orijentacija da se komuna izgrađuje pre svega kao samoupravna integracija, odnosno kompleks uzajamne zavisnosti svih samoupravnih interesnih zajednica u njoj — bez obzira na stepen i način organizovanja" (1970).

„Komuna sa svojim interesnim i mesnim zajednicama očigledno je jedna od bitnih polaznih tačaka za sve te procese. U takvoj samoupravno organizovanoj komuni ja vidim budućnost samoupravljanja u društvu uopšte, odnosno 'glavni kanal' razvoja sa-

moupravljanja u budućnosti. No, u nas su postojala shvatanja da je komuna faktor lokalizma, partikularizma itd., a da je budućnost društva u integrisanju, da tako kažemo, po granama, po privrednim oblastima ili samo po interesnim zajednicama kao što su prosveta, zdravstvo itd. Meni se čini, ako bismo krenuli tim putem, da bismo pod firmom samoupravljanja... dospeli u tehnokratizam i tehnokratski monopol" (1970).

Razume se, uslov da komuna to stvarno i bude jesu demokratski odnosi u njoj, raskid sa shvatanjima i praksom identifikacije komune sa narodnim odborom odnosno opštinskom skupštinom čija osnovna uloga upravo i treba da bude ne u tome da budu vodeći i jedino odgovorni organi, već u omogućavanju i organizovanju demokratskog ujedinjavanja interesa u zajedničku politiku.

„Komuna nije samo narodni odbor nego predstavlja specifičan splet unutrašnjih društvenih odnosa i uzajamne zavisnosti raznih faktora na svom području. U tom smislu komuna je živi organizam a ne prost organ vlasti. Funkcionisanje komune treba da se sastoji prvenstveno u specifičnom povezivanju interesa i sredstava svih samoupravnih organizacija, a ne u pravu narodnog odbora da komanduje" (1961).

„Opština se ne svodi na funkciju opštinske skupštine, nego se karakteriše kao specifičan splet unutrašnjih odnosa, samostalnih funkcija uzajamno zavisnih, kojima se onemogućuje da politički, odnosno administrativni organi opštine steknu položaj nekog političkog monopola u odnosu na radne i druge samoupravne organe u komuni, ili da, kao takvi, postanu prepreka slobodnom kretanju ljudi i radnih i drugih društvenih organizacija ili prirodnom procesu njihovog ujedinjavanja" (1962).

„Mislim da bi same komune trebalo shvatiti upravo kao neku vrstu organske integracije tih procesa i odnosa, koji se u elementarnim, početnim i osnovnim oblicima razvijaju u mesnim zajednicama i, naravno, u samoupravnim radnim organizacijama" (1966).

Preuslov za ostvarivanje ovakve uloge koja je mnogo složenija od pozicije jedino odgovornog organa za sve društvene procese u komuni u licu narodnog odbora odnosno opštinske skupštine jeste i da se drukčije gleda na komunu, ali i da se drukčije radi u njoj.

„Same komune dosta su spore u razvijanju horizontalne integracije u svom okviru, odnosno radne organizacije u komuni nisu

našle odgovarajuće međusobne veze. Naravno, nije reč o integraciji na bazi etatističkog raspolaganja sredstvima proširene reprodukcije" (1967).

Za ovakve odnose treba se boriti. Zato će Kardelj, u svakoj prilici kada govori o tim procesima, isticati nezamenljivu ulogu subjektivnog faktora. On stalno upozorava na opasnost od podleganja verovanju da će samoupravni odnosi, kao napredniji, izboriti sebi dominaciju i da je sve što deluje „iz baze" samo po sebi progresivno i zaslužuje društvenu podršku.

„Ako bi se naša demokratija organizovala isključivo na strukturama interesa, prepuštajući proces formiranja društvene svesti stihiji, društvo bi doživljavalo ozbiljne poremećaje i konflikte između pragmatizma i empirizma svakodnevnih interesa i progresivnih težnji ljudske svesti.

Mislim da će u takvom demokratskom sistemu i sa gledišta delovanja subjektivnog faktora, sve interesne, kao i mesne zajednice, pored društvenih organizacija, a pre svega Socijalističkog saveza, kao fronta socijalističkih snaga sa Savezom komunista na čelu, postati sve značajniji okvir izražavanja uticaja pomenutih idejno-političkih faktora" (1976).

„Mi smo se pre nekoliko godina — kada je došlo do prirodne reakcije na raniji centralizovani etatistički monopol — sreli sa drugom krajnošću — tj. sa iluzijom da je sve što ljudi odlučuju ‚dole' u bazi, dobro. Međutim, tzv. baza je nosilac stihije, ona nosi u sebi, da tako kažem, sve dobro, ali i sve rdavo u društvu. Zato je potrebno boriti se na svim nivoima i za centre sinteze, koji onda deluju povratno na bazu, organizuju je i pokreću. U nas je bilo dosta, rekao bih, ne toliko demagogije, koliko ‚demokratskih' iluzija po kojima je dovoljno samo radnike pitati šta treba učiniti pa ćemo dobiti najbolje odgovore za rešenje. Međutim, ljudi ne mogu uvek vesno da spoznaju gde leži njihov pravi interes. Zato stihijski odgovor masa nije uvek najbolji odgovor, a često — o čemu praksa daje dovoljno svedočanstava — može biti i izrazito reakcionaran ili destruktivan" (1967).

„Iluzija je verovati u automatizam, odnosno da će radnici sami znati da se opredeljuju između demagoga i neprijatelja, s jedne strane, i prave socijalističke orijentacije, s druge strane. Mislim da je u tome ta glavna razlika koju sada moramo imati u vidu, a koja nas,

rekao bih, primorava da uspostavljamo demokratsku komunikaciju sa bazom, a to znači sa samoupravnim zajednicama, sa delegatima, sa delegatskim telima svih vrsta, skupštinama itd." (1978).

Prema tome, da bi tu svoju integrativnu „funkciju mogla vršiti, komuna mora biti dovoljno samostalna, ali i po unutrašnjim samoupravnim odnosima sposobna da obezbedi sve veći uticaj radnih ljudi u svojoj sredini, i da se efikasno suprotstavi raznim birokratskim i građansko-politikantskim tendencijama. To znači da političku bazu komune treba da čine samoupravne organizacije, mesne i interesne zajednice itd. uz odgovarajuću ulogu i društveno-političkih organizacija, a pre svega Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata i Saveza socijalističke omladine" (1971).

Ne samo da je osiguranje orijentacije ovih procesa u komuni u samoupravnom smeru nemoguće bez organizovanog delovanja i idejnog usmeravanja društveno-političkih organizacija već i one same, da bi odgovorile svojim istorijskim zadacima, da bi bile životnije i delotvornije, da bi ostvarivale neophodnu komunikaciju sa samoupravnom bazom, osnovni smisao i sadržinu svog delovanja treba da nađu u konkretnoj, praktičnoj aktivnosti u komuni.

„Socijalistički savez treba u većoj meri nego do sada da postane tribina za borbu mišljenja sa socijalističkih pozicija o svim problemima koji su na dnevnom redu narodnog odbora. Zato on nije klasična politička organizacija nego sastavni deo demokratskog organizacionog mehanizma društvenog samoupravljanja; zato će njegova uloga biti sve značajnija.

Prema tome, Socijalistički savez ne treba da bude samo prenosilac politike i faktor objašnjavanja određene politike, nego treba da bude i faktor izgradnje te politike." (1961).

„I Savez komunista u opštini treba da dejstvuje u pravcu što veće samoupravne integracije ljudi, a ne u pravcu centralizacije kroz razne administrativne forme" (1961).

„Savez komunista sigurno ne treba da određuje gde će se graditi dečji vrtić, škola ili slično. Ali Savez komunista treba iz sve te praktične problematike da izvuče određene probleme koji se javljaju kao idejni ili kao politički problemi" (1978).

„Ako Savez komunista, Socijalistički savez, Savez sindikata i omladinska organizacija stvarno hoće da jačaju svoju povezanost sa

naše odgovarajuće međusobne veze. Naravno, nije reč o integraciji na bazi etatističkog raspolaganja sredstvima proširene reprodukcije" (1967).

Za ovakve odnose treba se boriti. Zato će Kardelj, u svakoj prilici kada govori o tim procesima, isticati nezamenljivu ulogu subjektivnog faktora. On stalno upozorava na opasnost od podleganja verovanju da će samoupravni odnosi, kao napredniji, izboriti sebi dominaciju i da je sve što deluje „iz baze" samo po sebi progresivno i zaslužuje društvenu podršku.

„Ako bi se naša demokratija organizovala isključivo na strukturama interesa, prepuštajući proces formiranja društvene svesti stihiji, društvo bi doživljavalo ozbiljne poremećaje i konflikte između pragmatizma i empirizma svakodnevnih interesa i progresivnih težnji ljudske svesti.

Mislim da će u takvom demokratskom sistemu i sa gledišta delovanja subjektivnog faktora, sve interesne, kao i mesne zajednice, pored društvenih organizacija, a pre svega Socijalističkog saveza, kao fronta socijalističkih snaga sa Savezom komunista na čelu, postati sve značajniji okvir izražavanja uticaja pomenutih idejno-političkih faktora" (1976).

„Mi smo se pre nekoliko godina — kada je došlo do prirodne reakcije na raniji centralizovani etatistički monopol — srela sa drugom krajnošću — tj. sa iluzijom da je sve što ljudi odlučuju ‚dole‘ u bazi, dobro. Međutim, tzv. baza je nosilac stihije, ona nosi u sebi, da tako kažem, sve dobro, ali i sve rđavo u društvu. Zato je potrebno boriti se na svim nivoima i za centre sinteze, koji onda deluju povratno na bazu, organizuju je i pokreću. U nas je bilo dosta, rekao bih, ne toliko demagogije, koliko ‚demokratskih‘ iluzija po kojima je dovoljno samo radnike pitati šta treba učiniti pa ćemo dobiti najbolje odgovore za rešenje. Međutim, ljudi ne mogu uvek svesno da spoznaju gde leži njihov pravi interes. Zato stihijski odgovor masa nije uvek najbolji odgovor, a često — o čemu praksa daje dovoljno svedočanstava — može biti i izrazito reakcionaran ili destruktivan" (1967).

„Iluzija je verovati u automatizam, odnosno da će radnici sami znati da se opredeljuju između demagoga i neprijatelja, s jedne strane, i prave socijalističke orijentacije, s druge strane. Mislim da je u tome ta glavna razlika koju sada moramo imati u vidu, a koja nas,

rekao bih, primorava da uspostavljamo demokratsku komunikaciju sa bazom, a to znači sa samoupravnim zajednicama, sa delegatima, sa delegatskim telima svih vrsta, skupštinama itd." (1978).

Prema tome, da bi tu svoju integrativnu „funkciju mogla vršiti, komuna mora biti dovoljno samostalna, ali i po unutrašnjim samoupravnim odnosima sposobna da obezbedi sve veći uticaj radnih ljudi u svojoj sredini, i da se efikasno suprotstavi raznim birokratskim i građansko-politikantskim tendencijama. To znači da političku bazu komune treba da čine samoupravne organizacije, mesne i interesne zajednice itd. uz odgovarajuću ulogu i društveno-političkih organizacija, a pre svega Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata i Saveza socijalističke omladine" (1971).

Ne samo da je osiguranje orijentacije ovih procesa u komuni u samoupravnom smeru nemoguće bez organizovanog delovanja i idejnog usmeravanja društveno-političkih organizacija već i one same, da bi odgovorile svojim istorijskim zadacima, da bi bile životnije i delotvornije, da bi ostvarivale neophodnu komunikaciju sa samoupravnom bazom, osnovni smisao i sadržinu svog delovanja treba da nađu u konkretnoj, praktičnoj aktivnosti u komuni.

„Socijalistički savez treba u većoj meri nego do sada da postane tribina za borbu mišljenja sa socijalističkih pozicija o svim problemima koji su na dnevnom redu narodnog odbora. Zato on nije klasična politička organizacija nego sastavni deo demokratskog organizacionog mehanizma društvenog samoupravljanja; zato će njegova uloga biti sve značajnija.

Prema tome, Socijalistički savez ne treba da bude samo prenosilac politike i faktor objašnjavanja određene politike, nego treba da bude i faktor izgradnje te politike." (1961).

„I Savez komunista u opštini treba da dejstvuje u pravcu što veće samoupravne integracije ljudi, a ne u pravcu centralizacije kroz razne administrativne forme" (1961).

„Savez komunista sigurno ne treba da određuje gde će se graditi dečji vrtić, škola ili slično. Ali Savez komunista treba iz sve te praktične problematike da izvuče određene probleme koji se javljaju kao idejni ili kao politički problemi" (1978).

„Ako Savez komunista, Socijalistički savez, Savez sindikata i omladinska organizacija stvarno hoće da jačaju svoju povezanost sa

masama, a ne da vladaju golim autoritetom vlasti, oni moraju pronaći oblike i metode koji će im omogućiti da svakodnevno saraduju sa samoupravnim zajednicama, pre svega preko svojih osnovnih organizacija u tim zajednicama, ali i preko njihovih delegacija" (1978).

„Ako smo se odlučili protiv višepartijskog sistema — a mislim da jesmo, jer bi nas on vodio u kontrarevoluciju — onda moramo obezbediti stalni svakodnevni demokratski dijalog između vodećih društvenih snaga i radnih ljudi koji se neposredno bave svakodnevним problemima" (1978).

Komuna sa takvim demokratskim unutrašnjim odnosima za koje treba svakodnevno voditi bitku — predstavlja onda prirodnu polaznu tačku integracije celoga društva na samoupravnim osnovama.

„Sve diskusije pokazuju da rasprave o daljem razvitku našeg političkog sistema moraju početi od komune. U oblasti društveno-ekonomskog i političkog sistema komuna je sigurno u mnogo čemu polazna tačka upravo zato što je to ona društvena zajednica u kojoj se najpre i u celini prepliću i povezuju kako samoupravljanje u radnoj organizaciji, mesnoj zajednici i interesnim zajednicama, tako i državna, odnosno politička vlast radničke klase i svih radnih ljudi grada i sela u integralni društveni sistem, sposoban da se razvija sve više kao slobodna zajednica proizvođača" (1970).

„Polazeći od tih pretpostavki treba dalje izgrađivati samoupravni mehanizam komune kao sintezu i integraciju svih tih faktora. Takva komuna treba da postane osnova za izgradnju strukture u republici, dok bi se federacija gradila na republičkoj strukturi, ali bi i u njoj, po mome mišljenju, morao biti prisutan direktni uticaj komune" (1970).

„Čini mi se da se moramo orijentisati na komunu i njenu samoupravnu strukturu kao polaznu tačku, rekao bih, humanističke i društvene integracije" (1970).

„Takva demokratska, ekonomska, socijalna, politička i u izvesnom smislu kulturna integracija samoupravnih zajednica predstavlja onu okosnicu komune koja od nje čini samoupravnu zajednicu, a od udruženih samoupravnih zajednica u njoj — političku bazu sistema državne vlasti i skupštinske vladavine u komuni, a zatim i u republici i federaciji" (1973).

„Opština kao osnovna društveno-politička i samoupravna zajednica radnih ljudi i građana postala je u našem sistemu oblik i sredstvo stvarne demokratizacije u sferi društvenog i političkog odlučivanja" (1978).

Ovo su neke od tema kojima se Kardelj najčešće bavio kada je govorio ili pisao o komuni. U samoj knjizi čitalac će naići na mnoga druga načelna i praktična pitanja o kojima je Kardelj angažovano i sa izvanrednim poznavanjem stvari govorio, počev još od izlaganja o zadacima lokalne privrede iz 1947. godine. Stambena izgradnja i stambeni odnosi, komunalna privreda, uslužne delatnosti, urbanizam, snabdevanje gradova, finansiranje komune, demokratska organizacija narodnog odbora odnosno opštinske skupštine, osobito njihovo delegatsko konstituisanje, uloga veća, funkcije izvršnih i upravnih organa — da pomenemo samo osnovne grupe pitanja o kojima je Kardelj razmišljao, davao savete, predlagao rešenja. Upečatljiva je već sama lista tih tema, iako su i one samo na jednom području njegovog ogromnog interesovanja.

Knjiga *O komuni* je zbornik odabranih radova Edvarda Kardelja — članaka, delova iz studija i rasprava, izlaganja, referata i predavanja u kojima je obrađena problematika komune, odnosno izgradnja i razvoj lokalnih organa vlasti u novoj Jugoslaviji, i to od narodnooslobodilačkih odbora do delegatskih skupština i celokupnog sistema vlasti i samoupravljanja u komuni danas. Inicijativu za objavljivanje ovih Kardeljevih radova pokrenula je Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije.

Zbornik *O komuni* sadrži gotovo sve do sada objavljene posebne celovite radove Edvarda Kardelja o komuni, odgovarajuće delove iz širih izlaganja, rasprava i studija u kojima se govori o pitanjima komune i komunalnog sistema, kao i četiri do sada neobjavljena i neautorizovana rada iz ove oblasti.

Iz pojedinih radova izostavljeni su delovi teksta koji sadržajno nisu u funkciji ovog izdanja. Naslove za do sada neobjavljene radove, kao i za tekstove koji su preuzeti iz rasprava i studija dala je redakcija. Svi radovi su prilagođeni sadašnjim stilsko-jezičkim kriterijumima, uza svaki rad napisana su, u obliku fusnota, nova objašnjenja o vrsti rada, vremenu njegovog nastanka i drugo ili su ranije napisana objašnjenja dopunjena u meri u kojoj je to bilo neophodno.

Knjiga *O komuni* ima pet tematskih i hronoloških celina. Prvi deo obuhvata radove o narodnooslobodilačkim odborima i izgradnji nove narodne vlasti. To su radovi nastali u periodu rata i neposredno posle rata, ali i radovi iz kasnijeg razdoblja Kardeljevog stvaralaštva, u kojima se raspravlja o izgradnji i karakteru narodne vla-

masama, a ne da vladaju golim autoritetom vlasti, oni moraju pronaći oblike i metode koji će im omogućiti da svakodnevno saraduju sa samoupravnim zajednicama, pre svega preko svojih osnovnih organizacija u tim zajednicama, ali i preko njihovih delegacija" (1978).

„Ako smo se odlučili protiv višepartijskog sistema — a mislim da jesmo, jer bi nas on vodio u kontrarevoluciju — onda moramo obezbediti stalni svakodnevni demokratski dijalog između vodećih društvenih snaga i radnih ljudi koji se neposredno bave svakodnevним problemima" (1978).

Komuna sa takvim demokratskim unutrašnjim odnosima za koje treba svakodnevno voditi bitku — predstavlja onda prirodnu polaznu tačku integracije celoga društva na samoupravnim osnovama.

„Sve diskusije pokazuju da rasprave o daljem razvitku našeg političkog sistema moraju početi od komune. U oblasti društveno-ekonomskog i političkog sistema komuna je sigurno u mnogo čemu polazna tačka upravo zato što je to ona društvena zajednica u kojoj se najpre i u celini prepliću i povezuju kako samoupravljanje u radnoj organizaciji, mesnoj zajednici i interesnim zajednicama, tako i državna, odnosno politička vlast radničke klase i svih radnih ljudi grada i sela u integralni društveni sistem, sposoban da se razvija sve više kao slobodna zajednica proizvođača" (1970).

„Polazeći od tih pretpostavki treba dalje izgrađivati samoupravni mehanizam komune kao sintezu i integraciju svih tih faktora. Takva komuna treba da postane osnova za izgradnju strukture u republici, dok bi se federacija gradila na republičkoj strukturi, ali bi i u njoj, po mome mišljenju, morao biti prisutan direktni uticaj komune" (1970).

„Čini mi se da se moramo orijentisati na komunu i njenu samoupravnu strukturu kao polaznu tačku, rekao bih, humanističke i društvene integracije" (1970).

„Takva demokratska, ekonomska, socijalna, politička i u izvesnom smislu kulturna integracija samoupravnih zajednica predstavlja onu okosnicu komune koja od nje čini samoupravnu zajednicu, a od udruženih samoupravnih zajednica u njoj — političku bazu sistema državne vlasti i skupštinske vladavine u komuni, a zatim i u republici i federaciji" (1973).

„Opština kao osnovna društveno-politička i samoupravna zajednica radnih ljudi i građana postala je u našem sistemu oblik i sredstvo stvarne demokratizacije u sferi društvenog i političkog odlučivanja" (1978).

Ovo su neke od tema kojima se Kardelj najčešće bavio kada je govorio ili pisao o komuni. U samoj knjizi čitalac će naići na mnoga druga načelna i praktična pitanja o kojima je Kardelj angažovano i sa izvanrednim poznavanjem stvari govorio, počev još od izlaganja o zadacima lokalne privrede iz 1947. godine. Stambena izgradnja i stambeni odnosi, komunalna privreda, uslužne delatnosti, urbanizam, snabdevanje gradova, finansiranje komune, demokratska organizacija narodnog odbora odnosno opštinske skupštine, osobito njihovo delegatsko konstituisanje, uloga veća, funkcije izvršnih i upravnih organa — da pomenemo samo osnovne grupe pitanja o kojima je Kardelj razmišljao, davao savete, predlagao rešenja. Upečatljiva je već sama lista tih tema, iako su i one samo na jednom području njegovog ogromnog interesovanja.

Knjiga *O komuni* je zbornik odabranih radova Edvarda Kardelja — članaka, delova iz studija i rasprava, izlaganja, referata i predavanja u kojima je obrađena problematika komune, odnosno izgradnja i razvoj lokalnih organa vlasti u novoj Jugoslaviji, i to od narodnooslobodilačkih odbora do delegatskih skupština i celokupnog sistema vlasti i samoupravljanja u komuni danas. Inicijativu za objavljivanje ovih Kardeljevih radova pokrenula je Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije.

Zbornik *O komuni* sadrži gotovo sve do sada objavljene posebne celovite radove Edvarda Kardelja o komuni, odgovarajuće delove iz širih izlaganja, rasprava i studija u kojima se govori o pitanjima komune i komunalnog sistema, kao i četiri do sada neobjavljena i neautorizovana rada iz ove oblasti.

Iz pojedinih radova izostavljeni su delovi teksta koji sadržajno nisu u funkciji ovog izdanja. Naslove za do sada neobjavljene radove, kao i za tekstove koji su preuzeti iz rasprava i studija dala je redakcija. Svi radovi su prilagođeni sadašnjim stilsko-jezičkim kriterijumima, uza svaki rad napisana su, u obliku fusnota, nova objašnjenja o vrsti rada, vremenu njegovog nastanka i drugo ili su ranije napisana objašnjenja dopunjena u meri u kojoj je to bilo neophodno.

Knjiga *O komuni* ima pet tematskih i hronoloških celina. Prvi deo obuhvata radove o narodnooslobodilačkim odborima i izgradnji nove narodne vlasti. To su radovi nastali u periodu rata i neposredno posle rata, ali i radovi iz kasnijeg razdoblja Kardeljevog stvaralaštva, u kojima se raspravlja o izgradnji i karakteru narodne vla-

sti. Drugi deo obuhvata radove nastale u periodu od 1946. do 1953, odnosno do uvođenja veća proizvođača i donošenja Ustavnog zakona iz 1953. Treći deo obuhvata desetogodišnje razdoblje Kardeljevog stvaralaštva, od 1953. do početka ustavnih diskusija za donošenje Ustava iz 1963. Četvrti deo sadrži radove nastale u periodu između dva ustava, odnosno od 1962. do 1973. godine, a peti deo obuhvata radove nastale posle 1974. godine.

Ova podela nema pretenzije na strogu naučnu periodizaciju u razvoju komune i komunalnog sistema, ali dati raspored tekstova, kao i naslovi delova knjige čine celu materiju preglednijom i u osnovi izražavaju sve faze razvitka komune u istorijskom razvitku celog socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja nove Jugoslavije.

Knjiga je ilustrovana faksimilima rukopisa Edvarda Kardelja, i to pre svega onih koji su ovde objavljeni, fotografijama, faksimilima diploma o počastima i priznanjima opština i gradova koje je Kardelj dobio.

Živorad Kovačević

sti. Drugi deo obuhvata radove nastale u periodu od 1946. do 1953, odnosno do uvođenja veća proizvođača i donošenja Ustavnog zakona iz 1953. Treći deo obuhvata desetogodišnje razdoblje Kardeljevog stvaralaštva, od 1953. do početka ustavnih diskusija za donošenje Ustava iz 1963. Četvrti deo sadrži radove nastale u periodu između dva ustava, odnosno od 1962. do 1973. godine, a peti deo obuhvata radove nastale posle 1974. godine.

Ova podela nema pretenzije na strogu naučnu periodizaciju u razvoju komune i komunalnog sistema, ali dati raspored tekstova, kao i naslovi delova knjige čine celu materiju preglednijom i u osnovi izražavaju sve faze razvitka komune u istorijskom razvitku celog socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja nove Jugoslavije.

Knjiga je ilustrovana faksimilima rukopisa Edvarda Kardelja, i to pre svega onih koji su ovde objavljeni, fotografijama, faksimilima diploma o počastima i priznanjima opština i gradova koje je Kardelj dobio.

Živorad Kovačević

Narodnooslobodilački odbori
— oblik nove revolucionarne
narodne vlasti

NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI
MORAJU POSTATI ISTINSKI PRIVREMENI
NOSIOCI NARODNE VLASTI

*Članak objavljen u „Borbi“ oktobra 1941,
u Užicama.*

U krajevima koji su pobedonosnim razvojem narodnog ustanka očišćeni od okupatora stvaraju se danas novi organi vlasti, neposredno i slobodno birani od samog naroda — narodnooslobodilački odbori.

Zašto se formiraju ovi odbori i kakav je njihov zadatak? Zašto se ne ostaje pri starim oblicima vlasti: opštinskim upravama, sreskim načelstvima, žandarmerijskim stanicama itd.? To su pitanja o kojima još uvek postoji ceo niz nerazumevanja, i na koja je potrebno jasno odgovoriti baš zato da bi se razbile mnoge pogrešne predstave o ovim novim organima vlasti i tako narodnooslobodilačkim odborima omogućio pravilan rad.

Naš narod se nalazi danas u borbi protiv okupatora i njegovih domaćih slugu, raznih Nedića, Pavelića, Ljotića itd., i u toj borbi je napregao sve svoje snage. Interesi ove, narodnooslobodilačke borbe, interesi rata koji danas vodimo protiv okupatora i domaćih izroda koji mu služe zahtevaju da se sve stavi u službu fronta, da se unište sve neprijateljeve baze, a našim borcima obezbedi sigurna pozadina u oslobođenim oblastima. Prema tome, potrebno je ujediniti sav narod, sve društvene redove, sve što pošteno i slobodoljubivo diše, u naporu da što pre uspešno završimo narodnooslobodilačku borbu; potrebno je organizovati službu frontu i ceo život pozadine u interesu fronta. Zato je potrebno stvoriti posebne, nove organe, organe narodne vlasti. A ti organi, to su narodnooslobodilački odbori. Već samo njihovo ime jasno pokazuje njihov cilj: organizovanje pozadine u službi fronta, organizovanje svega u interesu narodnooslobodilačke borbe. Ti odbori biraju se slobodno i

neposredno od samog naroda i na taj način su u stanju da rade zajedno s njim i uz njegovo poverenje.

Neki od naših saveznika postavljaju pitanje: zašto se stvaraju ti odbori i zašto se ne ostaje pri starim opštinskim upravama i žandarmerijskim stanicama, naravno sa izmenjenim ljudstvom? Iz prostog razloga što su baš ti stari organi vlasti bili ona mreža preko koje je okupator pljačkao i ugnjetavao srpski narod, sprovodeći svoje mere. Oni su, bez obzira što je u njima bilo i pojedinih poštenih ljudi, baza neprijatelja i leglo petokolonaša i neprijatelja naroda svih vrsta. Opštinske uprave, sreska načelstva, poreske uprave, žandarmerijske stanice itd. ne pružaju nikakvu garantiju za obezbeđenje oslobođene oblasti, već, naprotiv, pružaju neprijatelju sve mogućnosti da se preko njih ponovo uvuče u naše redove. Pored toga, čak i kad bi bile sastavljene od najboljih ljudi, te ustanove nisu u stanju da u današnjem trenutku mobilišu narod za borbu protiv okupatora i usredotoče u sebi sve funkcije narodne vlasti. A te mogućnosti, kao i garantije da se u njih neće lako uvući neprijatelj, pružaju, naprotiv, narodnooslobodilački odbori.

Narodnooslobodilački odbori nemaju danas još svugde karakter nosilaca vlasti, ali ga oni moraju dobiti. Oni su danas stvarno nosioci vlasti, istina privremeni nosioci. Jer njihova je dužnost da vrše tu funkciju u interesu narodnooslobodilačke borbe, do našeg oslobođenja, do trenutka kada će, po proterivanju okupatora iz naše zemlje, moći da se prede na posao organizovanja državne uprave.

Zadatak narodnooslobodilačkih odbora je veoma složen i raznovrstan. On obuhvata sve funkcije vlasti na datom području, izuzev one koje su u ratno doba kompetencija vojne uprave. Dužnost je ovih odbora:

1) da organizuju aktivnost celog naroda, tako da bi se našim borcima na frontu obezbedilo sve što je potrebno; u toj svojoj aktivnosti odbori će usko saradivati sa štabovima naših odreda;

2) da obezbede red u pozadini, da ga održavaju uz pomoć svojih narodnih straža i da vode borbu protiv svih pojava pljačke, razbojništva, špekulacije, aktivnosti pete kolone itd.;

3) da organizuju snabdevanje i ishranu stanovništva, a naročito siromašnih slojeva i nezbrinutih porodica naših boraca; da organizuju što pravilniji razvoj privrednog života, trgovine, saobraćaja (sem onog koji je direktno pod kontrolom oružanih snaga) itd. u interesu fronta i celog naroda;

4) da svim svojim sredstvima učvršćuju vezu fronta i pozadine, vezu celog naroda sa njegovim borcima, kao osnovnu garantiju pobeđe.

Prirodno je da narodnooslobodilački odbori moraju za izvršavanje svojih zadataka raspolagati izvesnim izvorima prihoda. Pošto se državni prihodi neće više ubirati na dosadašnji način, to valja pronaći nove izvore. Oni leže u samom narodu, u svima nama, u spremnosti svih da dadu „sve za front“, da se oslobode mirnodopskih navika i udobnosti i dadu sve što je moguće za našu pobeđu. Tome cilju treba da služi organizovanje „narodnooslobodilačkog fonda“.

Narodnooslobodilačke odbore naš je narod svugde spontano dočekao i prigrlilo. On je u njima osetio svoju narodnu vlast i video oružje svoga oslobođenja. Ti odbori nisu organi nijedne partije ili posebne organizacije, i u njima treba da budu zastupljene sve one političke grupe, organizacije i ljudi koji danas stoje na liniji borbe protiv akupatora. Pošteni i rodoljubivi elementi iz bivših opštinskih uprava i drugih ustanova mogu takođe biti birani u ove odbore, ukoliko imaju poverenje naroda i daju garantije da će se boriti protiv neprijatelja.

Narodnooslobodilački odbori jesu, dakle, privremeni nosioci vlasti. Oni to moraju, ukoliko negde nisu, i istinski postati. Jer to je jedini način i jedini put da se sav narod mobilise u interesu fronta, da se zemlja pretvori u ratni logor iz kojeg će biti prognane mirnodopske navike i udobnosti. Narodnooslobodilački odbori predstavljaju, zajedno s našim oružanim snagama, osnovno oružje za pobeđu pravедne stvari našeg naroda.

Edvard Kardelj, *Put nove Jugoslavije*, „Kultura“
Beograd—Zagreb 1946, str. 234—237.

KARAKTER VLASTI STVARANE U NARODNOOSLOBODILAČKOM RATU

Izvodi iz govora i članaka nastalih u toku i neposredno posle narodnooslobodilačkog rata.

...

„... Prvo zasjedanje AVNOJ-a imalo je prvenstveno političke zadatke. Ono je od velike važnosti za rad na ujedinjenju svih oslobodilačkih snaga naših naroda, a samo je u manjem opsegu moglo još odonda određivati konkretna uputstva za buduću zajednički život naših naroda, kao i za konkretne oblike u izgradnji naše nove demokratske vlasti. Ono je, istina, još tada konstatovalo i priznalo ulogu narodnooslobodilačkih odbora, kao osnovnih organa oslobodilačkih odbora, kao osnovnih organa oslobodilačke borbe i nove narodne vlasti, ali dalje od te konstatacije i od organizacije osnovnih oblika uzajamne pomoći između pojedinih okruga i pokrajina Prvo zasjedanje AVNOJ-a nije moglo otići.

Druga vrlo važna okolnost u tom pogledu jeste i činjenica da su izdajničke klike oko takozvane jugoslovenske vlade u inostranstvu onda još uživale uspešnu pomoć nekih reakcionarnih grupa u inostranstvu, dok je, međutim, naš narodnooslobodilački pokret tada tek počeo da učvršćuje svoje prve međunarodne pozicije. Tako nam i ovaj razlog objašnjava zbog čega se prvo zasjedanje AVNOJ-a ograničilo samo na postavljanje prvih političkih temelja za ujedinjenje svih rodoljubivih snaga naših naroda, a nije donelo, na primer, još nikakve odluke kojima bi se definitivno i formalno takozvanoj jugoslovenskoj vladi u inostranstvu oduzelo pravo predstavljanja Jugoslavije pred inostranstvom. Ako Prvo zasjedanje AVNOJ-a još nije donelo takve odluke, to sigurno nije učinilo iz razloga što nam izdajnička uloga izbegličkih klika u inostranstvu tada nije bila sasvim jasna, već isključivo zbog toga što snaga oslobodilačkog pokreta naroda Jugoslavije tada još nije bila dovoljna da bi mogla i na delu sprečiti izvršenje funkcije s kojom je poslednja na jugo-

slovenskom tlu formirana vlada otišla u inostranstvo. Političko vođstvo našeg oslobodilačkog pokreta uvek se pridržavalo načela da sve odluke najvišeg predstavništva naroda Jugoslavije moraju biti uvek u skladu sa stepenom rastuće snage narodnooslobodilačkog pokreta, a to znači da moraju biti takve, da snaga našeg narodnooslobodilačkog pokreta bude stvarno u stanju da obezbedi njihovo izvršenje. Iz tih razloga se, dakle, AVNOJ tada još nije proglasio za zakonodavno telo, nego za najviše političko predstavništvo naroda Jugoslavije, koje zajedno sa Vrhovnim štabom stoji na čelu oslobodilačkog pokreta naših naroda.

Istorijski značaj Prvog zasjedanja AVNOJ-a sastoji se, dakle, u tome što je ono stvorilo zajedničko predstavničko političko središte za sve slobodoljubive i patriotske snage naših naroda.

...

Drugo zasjedanje AVNOJ-a formalno nije donelo nikakav izgrađen nov ustav. Ono je samo potvrdilo, kao najdemokratskiji oblik narodne vlasti, one organe koji su u toku borbe sami nastali. Ti su organi narodnooslobodilački odbori, kao i svi oni viši forumi narodne vlasti koji su iz njih izrasli. Ovde mislim, pre svega, na nacionalna narodnooslobodilačka veća u pojedinim zemljama, kao i na okružne i sreske narodnooslobodilačke odbore. Na ovoj osnovi bitno je reorganizovan i sam AVNOJ, i to u tom smislu da se pretvorio u vrhovno zakonodavno i izvršno telo Jugoslavije, pri čemu je za sprovođenje svojih izvršnih funkcija imenovao Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije. Nesumnjivo je da je ono oružje kojim se narod služio u borbi za svoje oslobođenje u najpotpunijem smislu narodno oružje.

Takode ne može biti sumnje da su narodnooslobodilački odbori zaista narodni i najdemokratskiji oblik vlasti. Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a postavljena su, dakle, osnovna načela za razvoj demokratske vlasti u sadašnjoj i budućoj Jugoslaviji.

...

Mi smo pobeđivali naročito iz dva razloga: zato što smo osluškivali disanje i težnje narodnih masa, zato što nismo gubili iz vida objektivne procese oko nas. Nismo se zatrcali ni ispred jednog, ni ispred drugog, niti samo zaostajali ni za jednim ni za drugim. Pri državali smo se poznatog načela da se mase pre svega uče na vlastitom iskustvu i da je svako istrčavanje ili zaostajanje za njima isto toliko štetno, kao što je štetno svako prazno planiranje koje se ne oslanja na realnu analizu objektivnih okolnosti.

Narodnooslobodilački pokret je nastao s propašću Jugoslavije kao prvenstveno politički pokret. Stvaranjem prvih malih partizanskih grupa taj se pokret prvi put prihvatio oružja. Organi narodnooslobodilačkog pokreta — narodnooslobodilački odbori, odnosno odbori oslobodilačkog fronta — uporedo s uspesima naše vojničke akcije, sve više su preuzimali dvostruku funkciju: pored funkcije organa borbe, preuzimali su na sebe već i funkciju organa vlasti. S porastom naše regularne Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije, oslobađanjem većih predela naše zemlje, sa sve većim zbivanjem velike većine narodnih masa u narodnooslobodilački pokret, s potpunim demaskiranjem izdajica oko Draže Mihailovića i takozvane jugoslovenske vlade u inostranstvu, s učvršćivanjem međunarodnih pozicija našeg oslobodilačkog pokreta i povoljnim razvojem međunarodne borbe protiv hitlerovskih imperijalista — izbio je momenat kad je novoj narodnoj vlasti trebalo dati čvršće oblike i u rukovodećim državnim organima, to jest kada je bilo potrebno početi s polaganjem temelja za zgradu buduće zajednice naroda Jugoslavije, federativne Jugoslavije.

Takav je bio razvitak narodnooslobodilačkog pokreta od 1941. godine pa dalje. Mislim da neću preterati ako kažem da ovaj proces ide u najsvojevrtnija i najveličanstvenija zbivanja te vrste u istoriji čovečanstva. Sadašnja faza naše oslobodilačke borbe postavlja pred nas neke sasvim nove zadatke, a neke zadatke postavlja na potpuno nov način. Dosad je bila osnovna stvar: što uspešnije tući neprijatelja, i politički i vojnički. Nema sumnje da su ova dva zadatka još i danas isto tako važni. U ovom pogledu naš je zadatak da najodlučnije i najdoslednije sprovedemo maksimalnu mobilizaciju svih ljudskih i materijalnih snaga i rezervi, da bismo u odlučujućim borbama, koje se približavaju, mogli što pre postići odlučnu pobedu na našem terenu i nad okupatorom i nad domaćim beloplavim izdajnicima. Ali ovome zadatku pridružuje se nov, ne manje važan zadatak: treba ojačati i dalje graditi temelje naše nove državne zajednice, koji su bili položeni na Drugom zasedanju AVNOJ-a. Politička mobilizacija narodnih masa zavisi danas pre svega od toga da li će narodne mase stvarno smatrati državu svojom, to jest da li će se narodne mase na vlastitom iskustvu uveriti da su državni organi zaista organi njihove sopstvene vlasti. Prema tome, u ovom pogledu je naš osnovni zadatak da organe narodne vlasti razvijemo na takav način kako bi se preko njih slovenačke narodne mase osetile kao neposredan organizator svoje države u domovini, ukratko, kako bi se uistinu osećale gospodarem svoje

zemlje. Treba pobijati sve one tendencije koje ma na koji način slabe učešće narodnih masa u uređenju vlastite države. Ukoliko učešće masa bude veće u tom pogledu, utoliko će biti jača povezanost sa zgradom, koja će biti delo njihovih vlastitih ruku. U tom obliku svoje aktivnosti te mase će najjasnije upoznati razliku između lažne i istinske demokratije, između bivše i nove Jugoslavije. Po tom pitanju mnogo greše oni koji misle da se sva pitanja mogu odgoditi za posle rata, a da zasada možemo ostati pri starom, odnosno da su dovoljne samo provizorne mere. Svaki element vlasti koji osvojimo našom krvavom borbom protiv okupatora i izdajnika narodne mase moraju već danas **proveriti i upoznati ga kao istinsku demokratsku i istinsku narodnu vlast**. Već u samom početku moraju na vlastitom iskustvu osetiti razliku između prošlosti i sadašnjosti.

U vezi s ovim čini mi se da je potrebno raščistiti i pojam „narodne vlasti“. Narodnooslobodilački pokret ne zadire sam po sebi radikalno u socijalne temelje sadašnjeg društva. Ono po čemu se naš opštenarodni oslobodilački pokret razlikuje od svih dosadašnjih političkih stranaka, koalicija i pokreta u Jugoslaviji, jeste, u prvom redu, sam sastav i novi oblik demokratskog vodstva. Opštenarodni oslobodilački pokret naroda Jugoslavije karakterističan je po tome što je u njemu na našem tlu prvi put postignuta čvrsta povezanost između radnika, seljaka, srednjeg staleža, inteligencije i između patriotskih delova svih drugih socijalnih slojeva. Ovo jedinstvo gradilo se na platformi borbe za slobodu naroda, za ravnopravnost naroda i za demokratiju. Svojom izdajničkom ulogom sama se isključila iz ove opštenarodne zajednice baš ona protivnarodna reakcija koja je kroz čitavu vreme u prošlosti najviše sprečavala težnje naroda za demokratijom i ravnopravnošću naroda, a koja je ujedno bila glavni nosilac i branilac svih onih protivnarodnih ustanova koje su služile isključivo sebičnim ekonomsko-političkim ciljevima ove protivnarodne reakcije. Narodnooslobodilački pokret u Jugoslaviji i njegova pobjeda ne znače, dakle, sami po sebi novi društveni poredak, ali znače svakako bitnu promenu u sastavu opštenarodne zajednice. Pri tome suština promena sastoji se u tome što je vodeća uloga sa protivnarodne reakcije prešla na progresivne snage s radništvom na čelu. Iz ove činjenice proizlazi i osobitost naše narodne vlasti. Ovde se nisu bitno promenile socijalne osnove, ali izmenili su se vodstvo države i forme vlasti. Ova promena ujedno jamči da ubuduće neće biti takvih reakcionarnih državnih ustanova, koje bi mogle sprečavati narod da na demo-

kratski način uredi svoj život i svoju budućnost, na takav način koji će odgovarati njegovim težnjama za srećnim životom, većitim težnjama čoveka za napretkom i ličnom srećom.

U vezi s ovim hteo bih da se dotaknem još jednog pitanja o našoj federaciji. Mislim da je potrebno naglasiti da se naša federativna načela bitno razlikuju od mnogih drugih federacija na svetu. U prošlosti su federacije često bile plod kompromisa između vladajućih i ugnjetenih naroda, koji su do takvog stepena razvili svoj oslobodilački pokret, da su vrhovi vladajućih naroda morali popustiti. Federacije koje su nastale na ovaj način još uvek su nosile u sebi više-manje elemenata neravnopravnosti. U njihovom su se okviru još uvek vodile borbe za opstanak i slobodan razvitak jednog ili drugog naroda, naročito onde gde se radi o narodima koji se međusobno razlikuju po nejednakom stupnju privrednog razvitka. Nikakve istinske ravnopravnosti nije, na primer, moglo biti niti se ona mogla razviti, recimo, iz nekadašnjeg Cvetković—Mačekovog sporazuma, jer je to bio sporazum između reakcionarnih protivnarodnih klika, koje su morale popuštati jedna drugoj, ali su i u okviru toga sporazuma težile da iskoriste svaku protivnikovu slabost za političko i ekonomsko utvrđivanje svojih pozicija. Novi sastav opšte narodne zajednice, koji je nastao kao rezultat naše oslobodilačke borbe, bitno je promenio i odnos među našim narodima. Nova Jugoslavija ne nastaje na osnovu kompromisa između srpskog naroda i u staroj Jugoslaviji ugnjetenih naroda ili bolje rečeno na osnovu kompromisa između vladajućih srpskih, hrvatskih, slovenačkih i drugih reakcionarnih klika, već kao rezultat uverenja naroda Jugoslavije da je federativna Jugoslavija najbolji i najčvršći oblik za maksimalno osiguranje slobodnog razvitka svakog od njih.

Drugo zasedanje AVNOJ-a i naši zadaci, referat na Prvom zasedanju SNOS-a, 19. II 1944. u Crnomlju; Put nove Jugoslavije, Beograd, „Kultura” Zagreb 1946, str. 52—54, 59—60, 72—76.

... U narodnooslobodilačkim odborima, na čelu s nacionalnim većima i opštredržavnim AVNOJ-em, koji ujedinjuju zakonodavnu i izvršnu vlast, ostvarena je davna želja širokih narodnih masa, koje su uvek bile potiskivane od učešća u vlasti. Niko nije unapred odredio ni sadržinu, ni oblik, niti podrobnije zadatke narodnooslo-

bodilačkim odborima. Naprotiv, narodnooslobodilački odbori su originalna tvorevina želja i svesti naših narodnih masa. One su ih stvorile onako kako su najbolje odgovarali njihovoj potrebi i volji. Zato se narod i vezao tako čvrsto za te odbore, zato i pokazuje i ima toliko inicijative i stvaralačke snage. Ni jedan drukčiji organ vlasti ne bi mogao da do tolikog stepena mobilise narodne mase u borbi protiv neprijatelja, kao što su to učinili narodnooslobodilački odbori.

Nesumnjivo, narodnooslobodilački odbori su originalna forma demokratske vlasti, koja ne može iščeznuti. Mogu se promeniti ime i neki zadaci, ali će ostati sadržina i oblik, jer je u toj sadržini i u tom obliku najdoslednije oživotvoren demokratski princip onako kako ga shvataju naše narodne mase.

Istorijsko mesto nove Jugoslavije, Beograd, 16. decembar 1944.; Put nove Jugoslavije, Beograd, „Kultura” Zagreb, 1946, str. 47—48.

... S Oslobodilačkim frontom moramo čvrsto uzeti u svoje ruke sudbinu svoje domovine i radnog naroda ne samo time što je vlast u rukama naroda, već i time što će Oslobodilački front, kao legitimni predstavnik našeg naroda, u isti mah biti i organ njihove demokratske kontrole nad tom vlašću. Oslobodilački front mora da bude čvrsta garancija za budućnost radnog naroda. On mora da bude odraz ne samo njegovih demokratskih već i njegovih socijalnih zahteva. Zato on mora da bude uvek blizu naroda, u narodu samom, i ništa ne bi bilo štetnije no dozvoliti da njegova aktivnost oslabi, da se ona udalji od narodne inicijative. Narodne mase su jedini izvor snage, i zato će Oslobodilački front biti snažan samo dotle dok bude bio povezan s masama, dok bude bio jedno s njima, dok bude podsticao njihovu aktivnost.

... Moramo čuvati svoju u teškim borbama stečenu narodnu vlast kao oči. Ta vlast je glavna karakteristika današnje Jugoslavije. Protiv nje su u prvom redu upereni udarci neprijatelja naroda. Čuvati je treba od otvorenih neprijateljskih napada, a čuvati je treba i od onih štetočina u njoj samoj, koji je svojim birokratizmom, samovoljom i nebrojenim drugim greškama otuđuju narodnim masama i time slabe tekovine naše borbe. Potrebno je što više produbiti de-

mokratizam naše narodne vlasti. Energično treba iz njenih organa čistiti sve one pojedince, bez obzira na njihove prošle zasluge u narodnooslobodilačkoj borbi, koji ne umeju da nadu put k srcu narodnih masa i koji svojim postupcima sprečavaju aktiviziranje narodnih masa oko naše narodne vlasti. To je jedini put da narodne mase stvarno i do kraja shvate sav značaj te i takve vlasti, da shvate da s tom vlašću drže u rukama ključ svoje budućnosti. To je u isti mah jedini put kojim se mogu aktivizirati narodne mase za izgradnju njihove domovine i naučiti se da počnu na nov način gledati na svoju državu i na svoju zemlju.

O zadacima Oslobođilačkog fronta, referat na prvom kongresu Oslobođilačkog fronta slovenačkog naroda u Ljubljani, 15. jula 1945.; Put nove Jugoslavije, Beograd, „Kultura” Zagreb, 1946, str. 494—496, 506—507.

...

... Izbori koji su pred nama nisu jedni od mnogih izbora koje je Jugoslavija imala u prošlosti. Za ove izbore, na kraju krajeva, nije bitno to da su slobodni, da su tajni. I ranije su izbori bili tajni, pa ipak narodu nisu dali slobodu, nisu poboljšali njegov život. Glavno, bitno kod sadašnjih izbora jeste da su to slobodni, tajni izbori za istinsku narodnu vlast, za organe vlasti koje je narod u toku rata izgradio odozdo do gore i koje danas upotpunjuje i dalje gradi. Vlast više nije kao vlast iz prošlosti, koju su čuvali žandarski bajoneti, sreski načelnici i njihov činovnički aparat. Ovo je vlast, ovo su organi vlasti koje sam narod gradi i nad kojima ima kontrolu odozdo pa sve do vrha. Ova narodna vlast je istinski instrument u rukama radnog naroda. U prošlosti vlast je bila u rukama manjine, eksploatatora naroda. Doduše, i tada se mnogo govorilo o demokratiji. Ali kakav je tada bio sadržaj demokratije, recimo u Jugoslaviji pre 6. januara 1929.? Faktički vlast je u vrhovima držala jedna neznatna protivnarodna klika, a ta klika u vrhovima vladala je pomoću svog aparata, pomoću žandarma, policije i sreskih načelnika. Opštine nisu imale nikakve vlasti. Njihov zadatak bio je, uglavnom, da izvršuju sve ono što su im naređivali odozgo. Između opština i parlamenta u Jugoslaviji nije bilo nikakve samoupravne vlasti koja bi faktički zaslužila to ime.

U staroj Jugoslaviji su svakih nekoliko godina pozivali narodne mase na izbore. Za sve to vreme protivnarodni vlastodršci nastojali su da narodne mase razdvoje međusobnim partijskim sva-

dama. Nastojali su da ih održe u što većoj tami. Prirodno je što su ti izbori, koji su održavani svakih nekoliko godina, za narod koji je bio dezorijentisan, koji nije imao nikakvog uvida u rad državnih vrhova — bili gola formalnost preko koje je manjina eksploatatora naroda utvrđivala vlast nad ogromnom većinom radnih narodnih masa. Razume se da takvi izbori nisu mogli stvoriti demokratiju u Jugoslaviji, niti su mogli poboljšati socijalni položaj naših radnih masa. Kad je, uprkos svemu, na kraju ipak poraslo demokratsko saznanje narodnih masa, kad je, uprkos pritisku, narod na kraju dao oduške svojim demokratskim zahtevima, tada je reakciji i protivnarodnim snagama u vrhovima stare Jugoslavije postao opasan čak i taj ostatak demokratije, čak i taj njen spoljašnji izgled. Zbog toga ga je Aleksandar uklonio 6. januara 1929. godine i uspostavio otvorenu diktaturu i potpuno otvorio put reakciji i protivnarodnim snagama.

...

... Naš narod je u prvim narodnooslobodilačkim odborima, koji su se pojavili na oslobođenoj teritoriji već u toku rata 1941, 1942, 1943. godine, video primer istinske demokratije, shvatio kakva je snaga ujedinjenog naroda kad taj narod raspolaze s takvim organima vlasti kao što su narodnooslobodilački odbori. Zar je onda čudo ako narod više ne želi stare vlasti, ako naš narod hoće takvu vlast kakvu je sam stvorio u toku rata i ako je uveren da ona najviše odgovara njegovim interesima i njegovoj budućnosti.

...

... Hteo bih da ponovim samo ono što je ovih dana napisao londonski „Tajms”, govoreći kako u bivšoj Jugoslaviji pokušaji da se uvede zapadna demokratija nisu urodili uspehom, pa zbog toga nije ni čudo ako narodi Jugoslavije ne žele obnavljanje takvih pokušaja. Nama u Jugoslaviji i suviše su dobro poznati takvi 20-togodišnji „pokušaji” i baš nimalo ne želimo da se vratimo opet natrag. Mada vam je poznata istorija tih „pokušaja”, mislim da neće biti suviše da ipak podsetim na nekoliko od njih. Godine 1919. Jugoslavija je dobila formalnu demokratiju zapadnog tipa. Već godinu dana kasnije, 1920. godine, posle prvih relativno slobodnih izbora za Konstituantu, kad je narod izrazio dosta slobodno svoju volju — već posle tih prvih izbora oni koji su faktički imali vlast u rukama uplašili su se od te zapadne demokratije. Posle 1920. i 1921. godine došla je na dnevni red Obznana, raspuštanje radničkih sindikata, raspuštanje Komunističke partije, raspuštanje raznih drugih demokratskih organizacija, udarac po hrvatskom seljačkom po-

kretu, udarac po raznim drugim demokratskim strankama itd. Sve od 1920. do 6. januara 1929. godine gotovo svi režimi u Jugoslaviji težili su samo tome da korak po korak ukinu svako demokratsko pravo narodnih masa. U okviru te demokratije pre 6. januara ubijani su u „Glavnjači” najbolji borci za bolji život svog naroda. Neću govoriti koliko je bilo u tom vremenu mučenja i svih mogućih zločina iza leđa takozvane demokratske vlade i s blagoslovom dinastije koja je vladala u Jugoslaviji. Zatim su 1928. godine pali poznati pucnji u parlamentu, a 6. januara 1929. godine Aleksandar je učinio konačni kraj demokratskim „pokušajima”. A posle, od šestojanuarske vlade Petra Živkovića pa do Stojadinovića i preko Stojadinovića do sporazuma Cvetković—Maček, i od tog sporazuma pa do potpisa trojnog pakta, i od trojnog pakta pa do aprilske katastrofe, sve je to bio samo jedan lanac izdajstva, jedan lanac zavera i akata protiv naroda, protiv demokratije, samo jedan lanac nasilja nad narodom. U toku rata ta se akcija produžavala i razni jugoslovenski „demokrati zapadnog tipa” osnovali su belu gardu, ustaše, organizovali su četničke organizacije, ubijali naš narod i vezali se na život i smrt s Italijanima i Nemcima, a u inostranstvu s raznim profašističkim klikama. Zato, i iz tih razloga, mi ne želimo da se nama natura demokratija bilo kojeg tipa i uzora. Mišljenja smo da je za nas najbolja naša jugoslovenska demokratija, demokratija koju je izgradio narod u krvi, patnji i znoju u toku narodnooslobodilačke borbe, demokratija iza koje stoje ogromna većina našeg naroda, demokratija koja predstavlja budućnost, napredak, slobodu našeg naroda. Naša demokratija nije demokratija samo po formi, samo po spoljnom izgledu. Naša demokratija nije diktatura finansijskog kapitala kao što je to u mnogim drugim državama. Naša demokratija je vlast naroda, naša demokratija je vlast radnika, seljaka i inteligencije, radnih masa. Naša demokratija — to je vlast koja je izvojevana u toku narodnooslobodilačkog rata, to je oružje koje naš narod drži u svojim rukama, to su demokratska prava koja naš narod ima, to je činjenica da je naša država kao država na strani interesa radnog naroda, to je činjenica da naša država izgrađuje svoj državni sektor u privredi kako bi pomogla našem radnom narodu da ostvari život koji će biti dostojan čoveka. Naša demokratija znači da su svi organi vlasti izborni i da u tim organima vlasti ne sede korumpirani činovnici, već predstavnici koje je narod izabrao po selima, po srezovima, u okruzima, u svakoj federalnoj jedinici i u Jugoslaviji kao celini. Time je zagarantovan i istinski i potpun nadzor naroda, nadzor koji se obistinjuje svakog

dana, a ne samo svakih pet do sedam godina, kao što je u mnogim drugim državama, pa i tada neefikasno...

Očuvati tekovine oslobodilačke borbe, govor na predizbornom mitingu u Ljubljani, 7. oktobra 1945; Put nove Jugoslavije, Beograd, „Kultura” Zagreb 1946, str. 528—529, 530—531, 532—534.

U Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji — kaže se u nacrtu Ustava — sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu.

Takvu formulaciju naći ćemo i u nekim drugim ustavima. Međutim, ona može biti istinita i može odgovarati stvarnosti samo onda, kad u vlasti zaista odlučuje volja i zahtev ogromne većine naroda, to jest njegovih osnovnih radnih masa. Ta formulacija, međutim, postaje prazna fraza, kad samo pokriva faktičku vlast finansijskog kapitala.

Naš nacrt Ustava daje punu garanciju našim narodnim masama da će vlast biti narodna na delu, a ne samo na rečima. Garancija narodne vlasti je u jedinstvu državne vlasti — od lokalnih do najviših državnih organa.

„Narod ostvaruje svoju vlast preko slobodno izabраниh predstavničkih organa državne vlasti, narodnih odbora, koji su — od mesnih narodnih odbora do skupštine narodnih republika i narodne skupštine FNRJ — nastali i razvili se u narodnooslobodilačkoj borbi protiv fašizma i reakcije i koji su osnovna tekovina te borbe.”

Tako kaže projekat Ustava FNRJ. A to znači da je vlast u rukama naroda stvarno, a ne samo na rečima. Organi državne uprave neposredno su odgovorni predstavničkim organima naroda, koji su najviša vlast na dotičnoj teritoriji. Na taj način, široke narodne mase mogu svakodnevno da prate i da kontrolišu rad organa narodne vlasti i da aktivno učestvuju u njemu.

Garancija narodne vlasti sastoji se u tome što se svi predstavnički organi biraju na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem. Svi narodni predstavnici, u svim organima državne vlasti, odgovorni su za svoj rad svojim biračima. Zakonom će se predvideti i mogućnost da birači opozovu svoje narodne predstavnike ako pravilno ne vrše svoje obaveze prema narodu.

Projekat Ustava, dakle, u punoj meri prihvata i garantuje najvažniju tekovinu narodnooslobodilačke borbe — narodnu vlast. Prihvata je i garantuje i u njenoj sadržini i u njenoj formi. Nova Ju-

goslavija je, prema tome, narodna država, u kojoj odlučuje volja ogromne većine naroda ne samo formalno, ne samo na izborima svojim brojem, nego i faktički, u socijalnom preuređenju naše narodne republike, činjenicom da u našoj narodnoj republici odlučuje i volja i interes većine naroda, to jest radnog naroda. A baš to otvara pred našim narodnim masama jasnu perspektivu jedne svetle budućnosti. Stare forme vlasti, čak i onda kad su po svojoj spoljašnjoj formi bile prividno demokratske, obično su bile takve da su sprečavale mogućnost narodne inicijative i kontrole. Međutim, forme naše narodne vlasti, same po sebi, pomažu narodnim masama da se izdižu iz neznanja, iz tame u koju su ih bacili stari protivnarodni režimi; pomažu im da razviju svest, da neposredno učestvuju u vlasti. Osim toga, Ustav direktno obavezuje sve organe državne vlasti da se u svom radu oslanjaju na učešće narodnih masa u rešavanju svih tekućih zadataka, a naročito ih obavezuje na saradnju s narodnim organizacijama.

Prema tome, naša nova Jugoslavija, s pravom nosi naziv narodne republike. Ona je narodna zato, jer u njoj, prvi put u svojoj istoriji, zaista odlučuje narod, to jest interes njegove ogromne većine.

Glavne karakteristike Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije, predavanje održano na beogradskom radiju, 6. decembra 1945.; Put nove Jugoslavije, Beograd, „Kultura“ Zagreb 1946, str. 198—200.

SNAGA NARODNIH MASA

Članak je objavljen u „Borbi“ 13. maja 1945. godine

I

Od oslobođenja Beograda prošlo je više od pola godine. To je kratak period da bi se mogla dati opšta ocena rada na obnovi i izgradnji zemlje, ali je ipak dovoljno dugačak da bi naša dosadašnja iskustva, dosadašnji uspesi i greške mogli poslužiti kao ozbiljna pouka za rad. Samokritika je uvek bila jedno od najvažnijih naših oružja. Onaj ko radi, pravi greške. Stvar je u tome da se te greške brzo utvrde i analiziraju, kako se više ne bi mogle ponoviti. Baš zbog toga ćemo u ovom članku govoriti u prvom redu o greškama i nedostacima koji su se pokazali kao naročito karakteristični u toku prvih meseci po oslobođenju.

Nema sumnje, u toku ovih kratkih osam meseci postignuti su ozbiljni rezultati. Može se reći da naša zemlja u pogledu tempa unutrašnje konsolidacije i obnove nimalo ne zaostaje za ostalim zemljama koje su se oslobodile hitlerovske okupacije, nego čak ide ispred svih. To pogotovo važi ako se uzme u obzir stanje koje smo zatekli u zemlji posle tri i po godine žestokog partizanskog rata i opšteg narodnog ustanka.

Mi smo se našli pred dvojakim ruševinama. S jedne strane, trebalo je savladati privredni haos, stvoriti uslove za plansku privrednu obnovu. S druge strane — mi smo na velikom delu teritorije našli ostatke državnog aparata koji je nekada služio raznim protivnarodnim režimima, a za vreme rata okupatorima. Taj aparat ni po konkretnom ličnom sastavu, ni po formama, ni po sadržini nije više odgovarao uslovima i karakteru demokratske vlasti osnovnih, demokratskih slojeva narodnih masa, koja je nastala i razvila se u toku narodnooslobodilačkog rata. Valjalo je taj aparat razrušiti i zameniti ga novim formama, koje su nastale na oslobođenoj teritoriji u toku rata, formama koje su izrasle iz borbe, koje

su izdržale žestoku probu narodnog ustanka i pokazale se kao najpogodnije, najbolje, kao forme koje najviše odgovaraju demokratskim težnjama narodnih masa. U tome se obnova naše zemlje bitno razlikuje od obnove mnogih drugih oslobođenih evropskih zemalja, koje su zadržale stari aparat i zamenile donekle samo ljude u njemu.

Nama, razume se, taj specifični demokratski put u unutrašnjoj konsolidaciji donosi nove teškoće i mnogo veću odgovornost. Ljudima koji gledaju sa strane može taj proces izgledati čak kao povećavanje haosa koji smo zatekli posle okupatora. Međutim, to je najbolji put ka takvoj unutrašnjoj konsolidaciji koja ne znači vraćanje na staro (to bi bila negativna „konsolidacija“, u stvari, poraz demokratije u našoj zemlji), nego izgrađivanje istinske narodne demokratije, za koju su se narodne mase u Jugoslaviji godinama borile.

Ono što je u tome procesu najvažnije — to je široko učešće narodnih masa u obnovi zemlje i u izgradnji državnog aparata, široko učešće narodnih masa u vlasti. Sva organizacija tog aparata, svi oblici tog procesa, moraju biti takvi, da omogućе što masovnije učešće osnovnih slojeva naroda, to jest radnih masa. Razume se, otvoreni neprijatelji naroda i malogradanski filistri i kolebljivci najviše zadiru i boje se baš toga. Oni kažu da je to nalik na anarhiju. Oni nikada nisu verovali u svesnu stvaralačku snagu narodnih masa. Za njih je „masa“ uvek bila samo „zaostala“, „slepa“, „prevrtljiva“, željna samo hleba i igre. Jedna od glavnih karakteristika starog državnog aparata bila je baš u tome što je ogroman činovničko-policijski aparat gušio svaku inicijativu odozdo i nastojao da narodne mase zaista budu zaostale i slepe.

Narodnooslobodilački pokret, još od samog početka, izgrađivao se na dubokoj veri u neiscrpnu stvaralačku snagu širokih narodnih masa. Ta je vera vaspitavala i aktiviste narodnooslobodilačkog pokreta. I upravo zato je ubeđivanje bilo uvek osnovni metod narodnooslobodilačkog pokreta u mobilizaciji širokih narodnih masa za narodnooslobodilačku borbu. Razvijanje inicijative masa odozdo bilo je, po shvatanju rukovodećih snaga narodnooslobodilačkog pokreta, prvi i glavni uslov pobeде. Pokazalo se ponovo da je ta vera bila opravdana. Istinski narodno, demokratsko rukovodstvo, čvrsta organizacija i organizacione forme (i u borbi i u izgradnji vlasti) koje su omogućavale i podsticale najšire učešće masa — to su bili faktori koji su u prvom redu omogućili da dođe do izražaja ne samo volja osnovnih narodnih masa, nego i njihova neiscrpna stvaralačka sna-

ga. Ta činjenica dala je narodnooslobodilačkom pokretu, onu prodornu snagu i polet koji su mu doneli tolike pobeде nad nadmoćnim neprijateljem. Ona je i za budućnost prvi i najvažniji uslov što brže i što kvalitetnije obnove i izgradnje.

Jasno je, prema tome, da je odabrani put bio pravilan. Valjalo je ne samo ići sa „normalizacijom“, ostavljajući stari aparat, nego taj aparat tako izmeniti i po sastavu i po organizacionim formama, da bi zaista mogao biti demokratski instrument stvaralačke aktivnosti narodnih masa.

Šta je — u grubim potezima — učinjeno u tom pogledu i koji su glavni zadaci za najbližu budućnost?

Treba pre svega konstatovati da u pogledu poboljšanja života radnih masa još nije mnogo postignuto. Našim radnicima i nameštenicima još nije osiguran svakodnevni hleb. Naši seljaci još ne dobijaju ni najosnovnije industrijske artikle, potrebne za obradu polja, a o drugima da i ne govorimo. Čitave naše pokrajine još gladuju. Opšta privredna oskudica još uvek je centralno pitanje u životu naših narodnih masa i države kao takve. Naš privredni život još uvek je ukočen.

Ali, s druge strane, napravljeni su ozbiljni koraci napred u stvaranju potrebnih uslova za poboljšanje. Svi znamo da bez stalnog povećavanja produkcije u našoj zemlji nema ni poboljšanja privrednog stanja. Mi smo uspešli da u mnogim preduzećima koja su obnovljena i počela s radom postignemo proizvodnost rada iznad predratnog stupnja. Taj uspeh je postignut zahvaljujući, u prvom redu, svesti naših radnika i njihovoj spremnosti da dadu sve od sebe. To istovremeno znači da je proizvodnost rada moguće podići još više, ako se inicijativa radnika maksimalno razvije, ako se stalno poboljšavaju uslovi rada i ako se stalno usavršava organizacija rada.

Slična je situacija na selu. U većini slučajeva seljaci su uložili natčovečanske napore da bi obradili i zasejali polja, uprkos tome što nemaju stoke i alata. U Bosni i Hercegovini često su orali ljudi, upregnuti u plugove. To je znak da su seljačke mase svesne važnosti svog rada za čitavu zemlju i u većini spremne da ulože svoje snage u obnovi zemlje. Ujedno treba konstatovati da su to uglavnom shvatili i organi naše narodne vlasti i narodnooslobodilačkog pokreta koji intenzivno rade na tome da se postigne što veći uspeh.

Nema sumnje da će taj napor naših radnika, seljaka i čitavog naroda dati za kratko vreme rezultate koji će promeniti privredno stanje u našoj zemlji, pokrenuti ga na bolje i time poboljšati so-

cijalni položaj samih radnih masa. Kada tome dodamo i materijalnu pomoć koju ćemo prema zaključenim ugovorima dobiti iz inostranstva, možemo reći da smo najteže prebrodili i da je pred nama već određenija perspektiva.

Ipak, pred sobom sada imamo još nekoliko vrlo teških meseci do žetve. Pošto je setva izvršena relativno dobro i pošto će naša industrija za to vreme postići prilične rezultate, postavlja se već danas pred nas kao najvažnije pitanje da u toku ovih nekoliko meseci učinimo sve da se što bolje uredi pitanje raspodele robe. Pravilno regulisanje raspodele robe postaje sada ključ situacije. Od toga s kakvom će brzinom roba ići u mase i od toga koliko će raspodela biti pravilno izvršena zavisice i tempo poboljšavanja socijalnog položaja naših narodnih masa.

Neki misle da bi trebalo pustiti potpuno neograničenu „slobodnu trgovinu”. Takva potpuno „slobodna trgovina” značila bi, u stvari, predavanje širokih narodnih masa u ruke špekulanata, crnoberzijanaca i svakojakih eksploatatora. Osim toga, ona bi ekonomski oslabila i državnu privrednu organizaciju i sve savesne privatne privrednike koji se ne bi dali uvući u crnoberzijansku špekulaciju. Takva „slobodna trgovina”, prema tome, ne može biti pravilan put ka oživljavanju naše privrede.

S druge strane, neki misle da je pravilna dijametralno suprotna orijentacija, to jest da se u potpunosti ukine svaka slobodna trgovina i da se sva raspodela robe vrši samo preko zadružnih i državnih kanala. Ti ljudi teoretski doduše priznaju „slobodu privatne inicijative”, a, u stvari, je koč na svakom koraku.

Ako bi se realizovala ta linija, nesumnjivo bi to ukočilo celokupnu našu privredu. Bilo bi smešno pretpostaviti da se zakoni ekonomike koji važe kod nas, u našem sistemu, mogu promeniti samo administrativnim merama.

Međutim, ima ipak ljudi koji upravo fetišiziraju moć takvih mera. Oni zaboravljaju da nisu samo špekulanti onaj faktor koji donosi sadašnje privredne teškoće, i da čak ni izdaleka nisu glavni faktor. Sadašnja pojava špekulantstva je propratna pojava objektivne privredne oskudice. Protiv njega se, naravno, treba uporno boriti, jer država time može bar donekle sprečiti da široke radne mase ne budu obejkt iskorišćavanja od strane špekulanata. Ali, i pored toga, treba imati pred očima tri stvari:

1. Glavni izvori sadašnje privredne oskudice nalaze se u slabljenju i dezorganizaciji produkcionih snaga i u dezorganizaciji trgovine i raspodele uopšte, što je rezultat ruševina koje nam je osta-

vio neprijatelj. Prema tome, ovamo treba preneti težište naših privrednih napora, a sve drugo je uzgredno. Ako bismo u takvoj situaciji težište bacili na borbu protiv špekulacije i na razne administrativne mere, na komplikovanje birokratskih postupaka itd., bili bismo nalik na lekara koji se bori protiv simptoma bolesti, a ne protiv same bolesti, protiv njenih izvora. Ponavljam još jedanput da sve to ne znači da treba oslabiti borbu protiv špekulacije i da ne treba upotrebljavati razne administrativne mere, ali treba u isto vreme shvatiti da je to samo mali deo onog posla koji treba izvršiti da bi u našoj zemlji došlo do poboljšanja.

2. Ne treba sve privatne privrednike trpati u jedan koš sa špekulantima. Takvo postupanje vezuje ruke privatnoj inicijativi, unosi neosnovan strah i sputava privredni život. Koliko god treba biti, s jedne strane, oštar i neumoljiv u borbi protiv špekulanata, isto toliko treba, s druge strane, dati svu potrebnu pomoć onim privatnim privrednicima, trgovcima i industrijalcima koji su spremni da zadovoljavaju svoje privredne interese u dopuštenim okvirima.

3. Treba omogućiti privatnim privrednicima da aktivno učestvuju u privrednoj obnovi. Učvršćivanjem demokratske narodne vlasti i ekonomske snage države dovoljno se možemo obezbediti da neprijatelj ne iskoristi ekonomske pozicije za svoje protivnarodne ciljeve. Međutim, izgleda da su pojedini naši aktivisti shvatili da potreba budućnosti u pogledu takvih neprijateljskih akcija — kojih će nesumnjivo biti — znači da valja zauzeti frontalno negativan stav prema svim privatnim privrednicima. Takav bi stav bio i vanredno štetan, jer pasivizira ogroman deo naših privrednih snaga, čime, upravo, i koristi neprijatelju, a, s druge strane, u suprotnosti je sa današnjom socijalno-ekonomskom strukturom naše zemlje, u kojoj privatnokapitalistički sektor zauzima vrlo velik deo. Ako bismo, dakle, gušili taj sektor u njegovoj aktivizaciji, doveli bismo u opasnost čitavu privrednu obnovu naše zemlje. Izgleda da neki naši aktivisti i suviše malo vode računa o toj činjenici i da se ponekad zatrcavaju. Oni time nanose ozbiljnu štetu našoj privrednoj obnovi.

Pravi zadaci države moraju, prema tome, biti negde na sredini između ovih dveju linija o kojima smo gore govorili. Prirodno je da država mora, u vremenu kakvo je sadašnje, preduzeti i surove mere da bi obezbedila pravilnu raspodelu količine robe koja u zemlji postoji i da bi istovremeno sprečila špekulaciju da ometa narod u njegovom radu na obnovi. Odlučna borba protiv špekulacije, racioniranje i maksimiranje najvažnijih predmeta potrošnje, otkup jednog dela poljoprivrednih produkata od strane države po maksi-

miranim cenama, državni plan i kontrola u raspodeli industrijskih artikala itd. — sve su to mere koje država mora preduzimati, kako bi mogla uspešno intervenisati na tržištu u korist osnovnih narodnih masa. S druge strane, treba naći što pre najpogodnije forme koje će omogućiti da se van okvira tih ograničenja, čiji je cilj osiguranje najosnovnijeg minimuma za egzistenciju radnih masa, pruži mogućnost za što slobodniji razvitak trgovine. Važno je pri tome da — s jedne strane — bude osiguran minimum za život naših radnih masa, a da se u isto vreme da što više mogućnosti za razvitak privatne inicijative u trgovini i drugim sektorima privrednog života, što će nesumnjivo dovesti do bržeg tempa u obnovi zemlje.

Razume se, to samo po sebi još nije dovoljno. Tome treba dodati još dve neophodne mere. Prvo, potrebno je da što pre i u celini predemo od rekvizicije na otkup, jer će se samo na taj način u privredu uneti potrebna stabilnost. Rekvizicija ubija inicijativu i produktivnost rada. Onaj ko radi, mora unapred znati šta će mu rad doneti, kao i to da će više imati ako bude više radio. A drugo, potrebno je da se što pre uspostavi poreski sistem koji će zajedno sa ostalim državnim prihodima omogućiti državi da odgovori svojim obavezama pri otkupu robe, prema radnicima, službenicima, pri investicijama na području obnove zemlje itd.

Sasvim je prirodno što sve te mere, mo koliko bile potrebne radi izlaska iz privrednog ćorsokaka u kome se danas nalazimo, neizbežno pogadaju široke narodne mase, a naročito ograničavaju seljaka da trguje svojim produktima. Dužnost naših aktivista sastoji se danas u tome da narodnim masama, naročito seljačkim, objasne da se sve te mere, koje od njih traže žrtve, preduzimaju zato da bi se baš njihov položaj što pre poboljšao. Naše radne mase treba da znaju da bez njihovih žrtava i bez njihove pomoći naša zemlja neće moći da se izvuče iz privrednih teškoća. One treba da znaju da ćemo danas u našoj zemlji stvoriti blagostanje utoliko pre, ukoliko budemo bolje radili, ukoliko više žrtava podnesemo u korist obnove zemlje. Mi smo razmienom novca i nizom zakona u vezi s tim postigli krupan uspeh na putu obnove naše privrede i u poboljšavanju socijalnog položaja naših radnih masa. Međutim, svaki naš radni čovek treba da zna da posle tih zakona i uredaba stvar neće ići na bolje sama od sebe. Ne može se samo merama državne kontrole i zakonima protiv špekulanata obezbediti sadašnji odnos cena i plata. U sadašnje teško vreme mere državne vlasti valja podupreti u prvom redu radom, dobrom organizacijom produkcije i raspodele i spremnošću na žrtve.

Radnici moraju znati da je njihov sadašnji zadatak da rade, naprežući svoje snage mnogo više no što se to od njih traži u normalno vreme. Oni moraju iskoristiti svako sredstvo za rad i razviti najveću inicijativu, kako bi pronašli puta i načina za obnovu rada i onde gde sad još stoji ili gde se sporo razvija. Treba neprestano dizati produktivnost rada. Radnicima mora biti jasno da će se visina njihovih plata moći održati samo onda ako budu mogli da daju selu mnogo i što jevtinijih industrijskih artikala, kako bi na taj način iz sela opet dobili što više životnih namirnica.

Našim seljacima treba objasniti da obezbeđenje sela što jevtinijim industrijskim proizvodima zavisi u prvom redu od toga da li će oni radnicima i nameštenicima po fabrikama i rudnicima obezbediti što jevtiniji svakodnevni hleb. Oni moraju znati da ukidanje mnogih ograničenja koja danas pritiskuju selo zavisi u prvom redu od toga da li će oni dobro obraditi polja i „baciti” dosta robe na tržište. Oni treba takođe da znaju da ukidanje rekvizicije i drugih sličnih dažbina danas zavisi u prvome redu od toga koliko će oni ispunjavati svoje novčane poreske obaveze prema novoj narodnoj državi. Od toga zavisi i to, koliko će naša država moći u inostranstvu da nabavi potrebnih produkata za selo i grad.

Trgovci i drugi privatni privrednici moraju imati pred očima činjenicu da je u interesu njih samih, u interesu što bržeg odstranjanja raznih privremenih prisilnih mera, da se savesno pridržavaju potrebne discipline i da se uključe u planski privredni napor naroda nove Jugoslavije koja ne misli da ograničava njihova prava u okviru jedinstvenih napora zemlje. Ti okviri su dovoljno široki da bi mogli zadovoljiti njihove privredne interese. Oni sami treba da se dignu u borbu protiv nesavesnih špekulanata, jer će baš time stvoriti uslove za veću slobodu u trgovini.

Istovremeno naše zadruge treba svojom inicijativom da pomognu državnu vlast kako bi minimum najpotrebnijih predmeta svakodnevnih potrošnje i namirnica došao u ruke onih koji rade. Njihov rad danas mora biti konkretan, bez nekih „velikih” planova za daleku budućnost. One moraju iskoristiti sva sredstva i mogućnosti da bi danas pomogle da se za one koji rade osigura svagdašnji hleb.

Ukratko rečeno: naši aktivisti treba danas da rade na tome da radne mase shvate uzajamnu povezanost svojih napora i interesa, a, s druge strane, takođe da shvate povezanost svojih interesa sa interesima države kao svog sopstvenog instrumenta. Važno je da se pri tome stalno ukazuje na perspektivu budućeg razvitka. Jer

samo u slučaju da naše narodne mase izgube tu perspektivu, mogle bi one postati plen neprijatelja naroda, plen demagoga koji će pokušati da iskoriste sadašnje privredne teškoće, kako bi mobilisali mase protiv demokratske vlasti nove Jugoslavije. I obrnuto, ako mase budu videle perspektivu za sutrašnji dan, one će lakše podneti mnoge današnje teškoće i mnoge današnje žrtve.

Razume se, perspektiva se masama ne otvara samo rečima, agitacijom i propagandom. Sve mere koje mi danas preduzimamo, ma kako bile privremene, surove, sitne, one ipak sve moraju imati onaj demokratski narodni pečat koji karakteriše novu Jugoslaviju kao državu radnika, seljaka, radne inteligencije i srednjih slojeva, jednom reći, kao državu osnovnih narodnih masa.

U vezi s tim kod nas postoji jedna vrlo opasna tendencija, koja ide za tim da se izvesne stare nedemokratske forme u izgradnji vlasti i suviše dugo zadržavaju. Takvo ostajanje pri starim formama opravdava se time što se tu radi samo o privremenim merama, dok se ne nađu nove forme. Razumljivo je što često puta moramo privremeno zadržati izvesne stare forme. Ali ako to traje dugo, ako to postaje gotovo linija u izgradnji, onda narodne mase gube perspektivu, ne vide više razliku između novog i starog. Na taj se način raskida veza između avangarde i širokih narodnih masa. Prema tome, i onda kada se radi o trenutnim, privremenim merama, te mere treba da nose pečat demokratskog karaktera narodne vlasti. One mogu biti oštre, surove, ali one moraju biti takve da ih osnovne narodne mase shvate i razumeju kao zaštitu svojih prava i interesa. To naročito treba da imaju na umu organi naše državne vlasti.

Osim toga, važno je naglasiti još jedan neophodni zadatak u našem radu. Kada već interes budućnosti nameće našim narodnim masama velike terete i obaveze, onda i naši državni organi treba što brže da rešavaju ona pitanja koja se danas mogu rešiti u korist širokih narodnih masa. Uzmimo, na primer, takav zadatak kao što je pitanje zemlje. Kod nas danas postoji izvestan fond zemlje koji se može podeliti među naše siromašno seljaštvo. Dosad je zemlja davana na uživanje, ali ne u potpuno privatno vlasništvo, jer se time htelo da se izbegnu nepravilnosti u vezi sa prebrzim i nedovoljno pripremljenim deljenjem. Međutim, sad je već vreme da se ta zemlja počne deliti u potpuno privatno vlasništvo među seljake kojima je zemlja potrebna. Krajnje je vreme, takode, da se počnu ukidati izvesne polufeudalne forme eksploatacije seljaštva u nekim pokrajinama naše zemlje. Istina, sve to nije dovoljno ili, bolje re-

čeno, nije toliko da bi se mogla zadovoljiti glad našeg seljaštva za zemljom. Ali sve takve mere otkrivaju pred narodom pravu demokratsku suštinu nove narodne vlasti. Takve mere pokazuju našim radnim masama da država, i pored vanredno teških privrednih uslova, čini sve što može da bi zadovoljila njihove interese. Potrebno je, prema tome, da Savezna vlada i zemaljske vlade uzmu ta pitanja u pretres.

Takvih mogućnosti ima mnogo. Zadatak je naših organa narodnih vlasti i naših organizacija Narodnooslobodilačkog fronta da učine sve što je potrebno za njihovo brzo rešavanje. Ne treba uvek čekati samo na rešenje „odozgo“. Treba podnositi predloge našim organima državne vlasti za rešavanje pojedinih pitanja. A treba ih i neposredno rešavati svuda gde ne traže naročitu saglasnost viših organa narodne vlasti.

Kada se radi o brizi za ljude, treba naročito pomenuti još jedno pogrešno shvatanje na koje često nailazimo, naročito kod nekih naših privrednika. Ti naši aktivisti rezonuju približno ovako.

Treba pokrenuti našu privrednu mašinu da radi. Treba preduzeti administrativne mere da bi roba došla na tržište. Treba obezbediti da se sva roba plaća. I onda će sve ostalo ići automatski dalje. Prema tome, ne treba voditi nikakve posebne brige za ljude, za pojedince, jer će sve moći da dobiju na tržištu. Razume se da je ovo gledanje pogrešno. Smešno je misliti da se samom cirkulacijom i državnim prisilnim merama može povećati količina robe. Takve teorije, u stvari, osuđuju naše narodne mase na glad sve dok ne uspemo da izvučemo našu privredu iz krize. Jasno je da mi ne možemo dopustiti takvo birokratsko rešenje. Pošto je robe malo, njome treba racionalno raspolagati. Po našim fabrikama, po selima, po nadležstvima treba voditi specijalnu brigu za ljude, za kadrove, za radne mase. U vanrednoj situaciji treba preduzeti vanredne mere. U današnje vreme treba uzeti gotovo kao princip da se ljudi snabdevaju i hrane tamo gde rade. Ako neko neće da radi, neka i ne jede. Treba pomoću zadruga organizovati po fabrikama i po nadležstvima specijalne trpezarije i magacine namirnica i predmeta svakodnevnih potrošnje. I baš tim trpezarijama i magacinima treba dati prvenstvo u snabdevanju. Ne valja pri tome ići putem „uravnolovke“ — formalnog izjednačavanja. Merilo neka bude važnost i napornost rada. Neshvatljivo je, na primer, da ponegde još uvek teški fizički radnici dobijaju istu količinu hleba kao oni koji uopšte ne rade. Snabdevanje treba tako organizovati da se daje prednost onome ko više i bolje radi.

Sve su to krupni zadaci. S njima su povezana i pitanja obnove našeg saobraćaja, bez koga su svi planovi iluzorni. S njima je povezano pitanje obnove naših gradova i sela, naša građevinska delatnost uopšte; dalje, pravilna organizacija i oživljavanje naše spoljne trgovine itd. Sva ta pitanja moramo rešiti forsiranim tempom, ako hoćemo da se oslobodimo privredne oskudice, koja sada koči celokupnu obnovu naše zemlje.

Postignuti su ozbiljni uspesi i u pogledu izgradnje vlasti. Državni aparat koji sada gradimo treba po svojim formama da odgovara demokratskom karakteru vlasti osnovnih narodnih masa. Prirodno je da se ta izgradnja vrši u stalnoj borbi protiv ostataka prošlosti u državnom aparatu, protiv činovničkih navika itd. Treba u potpunosti obezbediti demokratičnost našeg državnog aparata, i to ne demokratičnost na rečima, već na delu. Radi se o tome da sudbinu naroda više ne rešavaju sreski načelnici, nego demokratska predstavnička tela naroda odozdo do gore, koja istovremeno i postavljaju i kontrolišu svoje izvršne organe. Vlast je kod nas jedinstvena. Ona predstavlja samoupravu novog tipa. To nije samouprava u starom smislu, gde su pojedini organi dobijali samo jedan deo vlasti, u čijem su okviru bili više ili manje samostalni. Naši narodnooslobodilački odbori su puna vlast u okviru zajedničkih interesa države. Oni vrše tu vlast istovremeno i u svoje sopstveno ime i u ime viših organa narodne vlasti u okviru zakona i naredaba federalnog ili opštredržavnog značaja. Na taj način, naši narodnooslobodilački odbori rukovode neposredno u delokrugu svojih kompetencija, a ujedno izvršavaju i na taj način kontrolišu odluke i mere svih viših organa narodne vlasti. To je nesumnjivo najdemokratičnija forma aparata vlasti. Samouprava za nas ne znači koncesiju države narodu, nego temelj na kome je država izgrađena.

U toku ovih prvih šest meseci uspeli smo da proširimo mrežu narodnooslobodilačkih odbora po čitavoj zemlji i da je osposobimo za rad. Narodnooslobodilački odbori učvrstili su se u novooslobođenoj oblasti. Narodne mase u tim oblastima shvatile su vrednost odbora kao oruda istinske narodne demokratije protiv otvorenih neprijatelja naroda i protiv pseudodemokratskih frazera. One su ih prihvatile kao svoje sopstveno oružje. Uspeli smo takođe da u višim i nižim centrima prikupimo onaj minimalno potrebni broj kadrova bez kojih bi bio nemogući svaki planski rad. Na taj način, narodnooslobodilački odbori — i mesni, i okružni — postali su dovoljno jaki da se zemaljske i savezne vlasti mogu u punoj meri na njih osloniti u daljoj izgradnji.

Ako je dosad naš rad u izgradnji organa narodne vlasti išao uglavnom u širinu, u tom smislu da se čitava zemlja pokrije osnovnom mrežom organa narodne vlasti, sada se kao glavni zadatak postavlja unutrašnje izgrađivanje te mreže, njeno kvalitativno podizanje, njeno dopunjavanje svim onim pomoćnim organima bez kojih narodnooslobodilački odbori sami po sebi ne bi mnogo značili.

Jedno od najvažnijih pitanja sada, posle svršetka rata, sastoji se u tome da se što brže izgradi redovno narodno sudstvo. Činjenica da naši narodni sudovi u nekim pokrajinama još nisu počeli raditi na zadovoljavajući način u velikoj meri usporava tempo unutrašnje izgradnje naše zemlje. Drugi takav važan sektor jeste, na primer, narodna milicija. Ona je već dosad odigrala važnu ulogu u izgradnji naše zemlje. Sada je treba učvrstiti pravilnom kadrovskom politikom i planski pristupiti njenom kvalitativnom podizanju, da bi mogla ispuniti zadatke koji stoje pred njom. Naročito je važno da naši viši državni organi spreče slučajnost pri odabiranju kadrova, da rade na planskom izboru.

Svim sredstvima treba raditi na učvršćivanju zakonitosti u našoj zemlji. Još postoje izvesni ostaci samovolje i nesigurnosti. Kod izvesnih organa vlasti i kod pojedinaca još ima pojava da se ne osećaju dovoljno odgovorni prema višim organima vlasti. Još ima nediscipline u našem aparatu. Protiv svih tih pojava treba se boriti i politički, i ubeđivanjem, i neposrednom praktičnom intervencijom, a onde gde se te pojave uporno ponavljaju, treba preduzeti i administrativne mere. Svaki građanin u Jugoslaviji, bez obzira na položaj koji zauzima, a pogotovo svi naši aktivisti, moraju da znaju da su zakoni i poredak u novoj Jugoslaviji, zakoni i poredak u svakoj federalnoj jedinici nove Jugoslavije, sveta dužnost, kojoj se mora svako potčinjavati. Naš narod je dao i suviše žrtava za tu novu Jugoslaviju i za takav demokratski poredak, da bi iko smeo samovoljom, nedisciplinom, sabotazom ili štetočinstvom ometati narode Jugoslavije u njihovim naporima na obnovi svoje sopstvene kuće i u borbi za srećniju budućnost.

Naročito je važno da se na svim područjima državnog života obezbedi kontrola odozgo i odozdo. Važno oružje demokratske kontrole naroda jeste institucija javnog tužioca. Ali bilo bi nedovoljno ograničiti se samo na zvanični deo te institucije. Po svim fabrikama, po svim selima, po nadležstvima treba birati dobrovoljne i besplatne saradnike javnog tužioca, jer će javni tužilac samo na taj način moći da brzo interveniše u svim slučajevima nezakonitog ili nepravilnog postupanja. Osim toga, treba stvar postaviti tako

da nijedan državni organ ne sme biti bez posebnog, većeg ili manjeg, odeljenja ili organa za kontrolu u okviru nadležnosti tog državnog organa.

Svi naši aktivisti treba da se odlikuju najvećom budnošću, a ujedno treba tu budnost da prenose na najšire narodne mase. Treba očistiti aparat naše vlasti od onih koji ne rade, a dobijaju plate, od ljudi koji nepopravljivo samovoljno postupaju i koji se ne podvrgavaju disciplini, od ljudi koji podležu korupciji, birokratizmu, nepoštenju ma u kom vidu, a da ne govorimo o svesnim štetiočinama i saboterima. Treba uvesti maksimalnu štednju u svakom pogledu. Treba shvatiti da državna služba nije socijalna pomoć. Socijalnu pomoć onima kojima je potrebna treba obezbediti na drugi način.

Posebno treba pomenuti pitanje kadrova uopšte. Postoji, s jedne strane, velika kuknjava za kadrovima, a, s druge strane, mnogo upotrebljivih kadrova sedi bez posla ili oni nisu dovoljno ili pravilno iskorišćeni. Mnogi stručni kadrovi ne koriste se zbog njihovog negativnog držanja za vreme okupacije. Pravilno je, bez sumnje, da se o tome vodi računa. Ali istovremeno treba nastojati da se takvim ljudima — ukoliko ne zaslužuju težu kaznu — pruži mogućnost da radom i pod konstruktivnom kontrolom poprave svoje greške iz prošlosti. Njihovu stručnu sposobnost treba znati iskoristiti.

Glavni uspeh prve faze u našoj izgradnji sastoji se pre svega u tome što su postavljeni čvrsti temelji, što smo obuhvatili svu zemlju, što imamo na šta da se oslanjamo, što znamo od čega da pođemo, s čime da računamo i kojim pravcem da idemo. To je mnogo. Na osnovu toga mi smo na nekim područjima već sad počeli da radimo po planu, a još pre nekoliko meseci naši su se kadrovi laćali čas ovog čas onog problema, često gubeći ispred očiju perspektivu. Sada smo čvrsto stali na jedan određeni put.

Velika je stvar ovo što danas gradimo na ruševinama starog. Ono za čim su vekovima žudeli slobodoljubivi i napredni ljudi počinje da se ostvaruje. Vlast je u rukama demokratije, a ne jedne privilegovane protivnarodne klase. Istrgnuli smo se iz lanaca jednog sistema koji guši napredak. Postali smo snaga koja nosi napredak. To je ono što čitavom narodu, a ne samo aktivistima Narodnooslobodilačkog fronta, daje poleta i snage da odoleva ogromnim teškoćama i patnjama. Naše radne mase u većini su svesne da je današnji život našeg radnog naroda zaista vanredno težak, ali znaju i to da radni narod naše zemlje sada prvi put drži u svojim rukama ključ svoje sutrašnje sreće. A to je baš ono što je najvažnije u radu

naših aktivista, kao što smo pomenuli gore — kroz današnji rad svakodnevno otkrivati sutrašnje perspektive.

II

Pređimo sada na neke konkretne greške i slabosti u našem radu.

U prvom redu treba otvoreno pogledati u oči jednom vrlo negativnom nasleđu iz prošlosti, koje nam sada najviše smeta da što brže krenemo putem izgradnje. To je nedovoljan smisao za organizaciju i za planski rad, za dobar tempo u radu, za realističko shvaćanje zadataka u radu.

Mi smo uspeli da s jednim divnim poletom mobilizujemo mase u borbu protiv okupatora i njegovih pomagača. Međutim, kada se radilo o praktičnim zadacima izgradnje, naši kadrovi nisu uvek odgovarali zadacima na zadovoljavajući način, najčešće i u prvom redu zbog toga što nisu znali pravilno organizovati rad. Dolaze nam „psiholozi” i analizatori „narodne duše”, koji tvrde da smo mi Slovenci već po prirodi neizlečivo rđavi organizatori, a da smo sposobni za sanjarenje i priču. U stvari, to su klevete koje svakodnevno demantuje praksa naše izgradnje. Ona govori o tome da mi možemo uspešno rešiti i sve organizacione zadatke — onde gde se na tome dovoljno uporno radi i gde je kadrovima jasna opšta perspektiva našeg rada. Zato treba svu našu agitaciju i propagandu od opštih političkih parola preneti na zadatke svakodnevne izgradnje ili, bolje rečeno, povezati opšte političke parole s konkretnim zadacima izgradnje. Treba od mnogobrojnih opštepolitičkih mitinga preći ka stvarnim konferencijama, savetovanjima o proizvodnji, razgovorima o konkretnim pitanjima, radi organizacije izgradnje, radi pomoći onima kojima je nužna, radi podizanja produktivnosti itd.

Naši aktivisti treba da shvate da oni sami moraju postati dobri organizatori i da istovremeno u tom smislu vaspitavaju i narodne mase. Mi moramo... svoj revolucionarni elan spojiti sa američkim smislom za realnost, za organizaciju, za sistematski rad. To je danas naš najvažniji zadatak što se tiče stila našeg rada, i mi ga možemo rešiti ako ga naši aktivisti pravilno shvate. Zato su potrebne pre svega dve stvari.

Prvo, da na svim područjima i u svakom organu naše narodne vlasti što pre pređemo na rad po planu. Plan treba praviti odozdo prema gore, i odozgo prema dole. Mi smo tek na početku izgradnje,

a u toj fazi je neophodno da se u vrhovima prave uglavnom okvirni planovi, a da se svom snagom radi na tome da se naši najniži organi nauče raditi planski, s pogledom unapred, povezujući lokalne interese sa opštedržavnim. Ako naši seoski narodnooslobodilački odbori, naši sreski narodnooslobodilački odbori i okružni narodnooslobodilački odbori budu po planu radili, onda će i federalne i centralna vlada imati pravi pregled stanja, onda će federalni i opštesavezni plan moći postati konkretniji. Težište rada naših saveznih i zemaljskih rukovodstava, dakle, nije danas u tome da se prave neki papirnati planovi, izvučeni iz starih statistika, nego da se daje živa pomoć njihovim organima u njihovom radu, da se što čvršće povezuju s centrom, da se osposobljavaju za samostalan planski rad i da se tako uporedo s postignutim uspesima na terenu zemaljski i savezni planovi dopunjuju i konkretizuju. Nema sumnje da kod nas često dolazi do neslaganja apstraktnih, iz starih statistika izvučenih, planova naših centara i snaga lokalnih faktora za njihovu realizaciju. Ta neslaganja će se moći odstraniti samo živom vezom centra i terena, uporednom izgradnjom lokalnih i centralnih planova.

Drugi uslov jeste da u čitavom tom radu narodne mase učestvuju svojom inicijativom i svojom kontrolom odozdo. A forme rada moraju biti takve da se i mase same uče da planski i sistematski rade.

Ono što je u prošlosti dalo toliko snaga i toliko pobeda našoj borbi — to je bilo u prvom redu dobrovoljno široko učešće narodnih masa, njihova stvaralačka inicijativa odozdo. Kadrovi su rasli odozdo i metodi u radu bili su neposredno narodski. Odluke su dolazile, tako reći, neposredno iz naroda. Zato su te odluke nailazile na najaktivniju svakodnevnu potporu masa. U tome i jeste suština prave demokratije koja treba da omogući da svaki pojedinu građanin može u raznim formama učestvovati u upravljanju državom. Razume se, sad su te forme složenije u vrhovima nego što je to bilo ranije. Zadaci su krupniji, mnogobrojniji, oni se ne mogu uvek svršavati istim jednostavnim sredstvima i metodima. Ali i pored toga, i danas organi naše vlasti, a naročito mesni, imaju bezbrojne mogućnosti za aktivizaciju masa u državnoj izgradnji. Međutim, danas već neki naši kadrovi zaboravljaju na te činjenice. Oni misle da se i bez toga može obaviti posao. Takvi ljudi onda najčešće rešavaju tekuća pitanja na taj način što izdaju cedulje s narednjima ili prepuštaju posao starim činovnicima. A sa starijim činovnicima koji nisu pod kontrolom i dobrim rukovodstvom

dolaze i stare navike i stari običaji. Treba konstatovati da se u naš državni aparat počela uvlačiti birokratska ubudalost. A birokrati misle da sada, kad je rat prestao, više nisu potrebni požrtvovani borci, ljudi koji zaboravljaju na svoj lični interes, služeći zajedničkom interesu, jednom rečju onakvi ljudi kakvi su stajali u prvim redovima narodnooslobodilačke borbe. Birokratska rđa je na nekim mestima već počela da pokriva lik narodnog borca za lepšu budućnost naroda.

Ovakvim birokratima pridružuju se ljudi koji sanjaju o starom, o prošlom; koji žude za „mirom“, kad se narodne mase nisu „mešale“ u državne poslove, kad nije bilo kontrole „s ulice“ itd. Oni teže za „normalizacijom“, za „poretkom“, a pod poretkom oni podrazumevaju vraćanje na staro.

Narodne mase vide te greške, ali one veruju da su to prolazne pojave koje su izazvali pojedini ljudi. Ta visoka svest naših masa najčešće savladuje i birokratsku ubudalost. I kroz birokratsku naslagu — gde je ima — i kroz filistarski strah, probija volja narodnih masa. U tome je najveća snaga nove Jugoslavije i garancija u borbi protiv svih teškoća. Ali to nije dovoljno. Mi bismo bili samozadovoljni brbljivci, kad bismo mislili da će stvari ići same od sebe. Štetne pojave ometaju brzu izgradnju i unose u mase dezorijentaciju, unose nejasnosti u njihova shvatanja. Zato se protiv tih grešaka i nedostataka treba neprestano i odlučno boriti.

Zar, možda, ljudi koji su podlegli birokratizmu misle da sad nije više potrebna inicijativa masa, njihovo učešće u izgradnji? U stvari, ona je danas potrebna više nego ikad. To što se danas dešava u našoj zemlji takode je rat, rat na jednoj novoj osnovi, u jednom posebnom smislu. Nastavlja se rat protiv posledica okupacije, protiv ogromnih teškoća u obnovi i izgradnji, protiv ostataka neprijatelja u zemlji koji pokušavaju da se pojave u novim oblicima. A toga ćemo neprijatelja tući samo upornim radom i živom budnošću na svakom koraku. Za jedno i za drugo potrebno je pre svega razvijati budnost i inicijativu masa. Razume se, neprijatelji i filistri će i dalje tražiti „mira“, „vazduha“, „dobro staro vreme“. Oni se boje masa i njihove aktivnosti. Njih vređa aktivnost masa. I oni će tražiti uporište u birokratima. I baš zato je borba protiv birokratizma danas sastavni deo borbe za odbranu tekovina narodnooslobodilačke borbe.

Razume se, onde gde se za život i učešće u državnoj izgradnji bude toliki novi ljudi, izrasli iz narodnih dubina, tu se prave greške i nastaju neprijatnosti za one koji ne vole brz tempo. Ali kad-

rovima, izraslim iz naroda, koji se danas bore za jedan pravedni cilj niko ne može zamerati ako u svom radu često ne biraju mnogo sredstava. To može biti ponekad i neprijatno i štetno, ali niko ih u prošlosti nije boljem učio. Zato neka se ljudi koji žale za starim ne vređaju, ako im se na kraju plati njihovim novcem. Zadatak naših aktivista sastoji se u tome da podižu narodne mase u borbu protiv svih unutrašnjih teškoća sa istim onim elanom s kojim su naše mase u prošlosti išle u borbu protiv okupatora. Borbeni duh i uporna volja moraju protkati aktivnost naših narodnih masa. Treba stvoriti novi front, front rada i saviđivanja teškoća, front u našim tvornicama, na poljima, u radionicama, svuda gde radne ruke narodnih masa postavljaju temelje sredi budućih pokolenja. Treba u masama razvijati svest da danas radimo za sebe, za budućnost, za sve ono za šta su se tako hrabro borili za šta su umirali naši najbolji sinovi u velikoj veri da jednog dana mora doći vreme kad će njihova žudnja za srećom, za životom dostojnim čoveka, postati krv i meso. Odsad zavisi samo od nas, od aktivnog rada čitavog naroda, kada će se ta davnašnja želja ostvariti. Mi smo tako srećni što ta želja pred našim očima postaje krv i meso. Jer tu i na nas pada deo odgovornosti. Zar možemo dopustiti da birokratizam i druge slične pojave slabe, omalovažavaju, skrnave veličinu dela koje danas gradi naš narod, naše narodne mase, na čelu sa svojim najboljim sinovima?

Kad je tako, onda treba objaviti žestok rat svim tim slabostima. Ponovo treba naglasiti: samokritika je naše najjače oružje. Mi moramo biti sami sebi najstrože sudije, a ako je potrebno, i surove sudije. Naša sopstvena svest i brižljivo oslušivanje bila narodnih masa moraju biti pravi regulator aktivnosti naših aktivista. Voditi istinsku narodnu politiku ne znači demagoški ponavljati samo ono što se pojavljuje u narodnim masama. Izražavajući opšte interese naroda, istinski demokratsko rukovodstvo mora, istovremeno, opirući se na progresivnu teoriju, stalno ukazivati narodnim masama put napred. Naša politika mora biti principijelna na svim područjima, a to znači da nikad ne sme gubiti perspektivu. Ali u ostvarivanju te linije treba ići ukorak s razvitkom svesti širokih narodnih masa — kako kaže Lenjin, — ne istrčavati napred, niti pak zastajati. Jedna i druga greška dovela bi nas do izolacije od narodnih masa, a to znači do neizbežnog poraza. Naši aktivisti to moraju imati stalno pred očima.

...
A biti povezan s masama, znači ne istrčavati napred i ne zastajati. Treba uticati na njihovu svest, tako da se one na svom sopstvenom iskustvu stalno ubeđuju u pravilnost naših parola i zadataka. U tome se i sastoji jedinstvo svesne akcije avangarde i sponzanih težnji osnovnih narodnih masa. Ako bi avangarda propustila da ubedi narodne mase u pravilnost svoje politike, to jest ako bi politika avangarde istrčala napred ili zaostala u takvoj meri da mase više ne bi mogle da je shvate, onda bi nastupila izolacija avangarde od masa, koju bi iskoristili neprijatelji za ponovno učvršćivanje svojih pozicija u masama. Ako tako posmatramo stvari, onda je jasno da razne greške koje prave naši aktivisti nemaju više samo lokalni značaj, nego mogu postati ozbiljna opasnost za učvršćivanje tekovina narodnooslobodilačke borbe.

S jedne strane, stari državni aparat, koji smo nasledili i koji smo — što se tiče ljudi — u velikoj meri uključili u izgradnju našeg novog aparata, donosi sa sobom birokratizam. Razume se, stari činovnici rade po starom običaju, po inerciji i onda kad su najpozitivnije raspoloženi prema novoj Jugoslaviji, i onda kad se iskreno i svim snagama zalazu za novo stanje.

S druge strane, postoji i tendencija nekih kadrova da se ograniče na rukovodstvo iz kancelarije. Njih u tolikoj meri okupiraju bezbrojna svakodnevna pitanja da izgube svaki kontakt s terenom. U stvari, bez živog kontakta naših rukovodilaca s terenom ne može biti ozbiljnih uspeha. Samim odlukama na papiru i naredenjima ništa se ne može svršiti.

Neppravilna je, razume se, i druga krajnost, koja se ponegde kod naših rukovodilaca sastoji u tome što stalno putuju iz mesta u mesto i mnogo razgovaraju, zaboravljajući na potrebu organizacije čvrstog rukovodećeg centra. Treba od svakog našeg sreskog i okružnog narodnooslobodilačkog odbora stvoriti tako čvrsto organizovan rukovodeći centar koji će svakodnevno moći da pruža svu pomoć terenu, ali da istovremeno naši aktivisti ne postanu samo činovnici, nego da i dalje ostanu narodni rukovodioci, tribuni narodnih masa, njihovi pravi predstavnici, koji imaju shvatanje i srce za njihove potrebe i želje, a isto tako imaju stalno pred očima i opštedržavne potrebe i interese.

Papirnato komandovanje, ugušivanje zdrave kritike i inicijative odozdo, suvo opšte agitatorstvo, nepravilan, često bezdušan odnos prema ljudima — sve su to pojave koje se pokazuju kod nekih naših aktivista i po kojima treba već u sanom početku žestoko

udarati, kako ne bi prerasle u ozbiljnu opasnost. Takve pojave ne samo što nanose političku štetu demokratskim snagama nove Jugoslavije, nego i lično kvare kadrove. Takve aktiviste obmanjuju rdavi činovnici. Oni nisu u stanju da oko sebe nadu zaista dobre kadrove koji bi bili sposobni da ostvaruju postavljene zadatke. Ponekad se tome pridružuje potpuno nepotrebno i narodnog borca nedostojno naglašavanje zasluga iz prošlosti. Pojavljuje se takozvano „solunstvo”. Pravilno je, doduše, da borci koji su na svojim leđima izneli sve teškoće i napore narodnooslobodilačkog rata, najsvesniji ljudi naše zemlje, da ti naši borci zauzmu dostojno mesto u novoj Jugoslaviji. Njima u prvom redu pripada pravo i dužnost da izgrađuju novu Jugoslaviju. Njima u prvom redu pripada rukovodeća uloga. Ali, bilo bi pogrešno da ti naši aktivisti zasnivaju svoj sadašnji položaj samo na prošlim zaslugama. Njihova dužnost je sada da svojim odanim radom, time što i sad podnose najveće teškoće, najveće napore u izgradnji zemlje, time što su i sada prvoborci za izgradnju lepše budućnosti naroda — da time i sad ponovo zasluže poverenje narodnih masa, da time ponovo dokažu da su oni najспособniji branitelji naših radnih masa.

Sve se te greške i slabosti pojavljuju u većoj ili manjoj meri u našoj praksi. Njih treba neprestano ispravljati, protiv njih se treba uvek boriti, pa i onda kad se neposredno ne pojavljuju.

Pre svega i iznad svega treba na svakom koraku čuvati lik narodnog borca: skromnog, požrtvovanog, koji prezire napore, beskrajno predanog svome narodu, to jest radnim masama. Takav narodni borac pobeđivao je u prošlosti, jer je uvek svojim radom i svojom požrtvovanošću bio primer narodnim masama. I zato treba da smo surovo odlučni svuda gde se radi o odstranjivanju ličnih slabosti i grešaka aktivista. A takve su se slabosti i greške pojavile u dosta velikoj meri. Sve takve pojave treba lečiti odlučnom kritikom i samokritikom, a tamo gde su postale i suviše ozbiljne treba pristupiti i oštrijim merama. Bez te neprekidne borbe za čistotu naših kadrova, koji stoje u prvim redovima izgradnje naše zemlje, nema ni uspeha niti je moguća mobilizacija širokih narodnih masa. Princip ubeđivanja mora biti u osnovi naše borbe za mobilizaciju masa. A ubeđivanja nema onde gde rukovodeći kadrovi sami nisu živ primer predanog rada za interese narodnih masa.

Ali i to je premalo. Nije dovoljno osloniti se samo na svest tih kadrova. Potrebno je istovremeno obezbediti neprestanu kontrolu odozgo i odozdo. A najvažniji elemenat kontrole jeste stalna pomoć u svakodnevnom radu, stalna kritika učinjenih grešaka i stalno uč-

vršćivanje napretka i uspeha. Kod nas još u velikoj meri vlada takvo stanje da se ni greške dovoljno ne kritikuju, niti se u dovoljnoj meri nagrađuju uspesi u radu. Međutim, našu izgradnju, čitav naš rad treba postaviti baš na te osnove: bezobzirno kritikovati greške i slabosti, ali po zaslugi nagraditi i uspehe u radu. Mi moramo prekinuti sa starim činovničkim shvatanjem prema kome su se društveni položaj i plata sticali vremenom sedenja u kancelarijama. Konačni efekat rada — to mora biti merilo za ocenjivanje ljudi. To važi kako za naše aktiviste tako i za celokupnu organizaciju rada u našoj zemlji. Mi moramo razviti slavu rada u našoj zemlji, vaspitati svest naših narodnih masa tako da se svaki čovek ocenjuje po uspehu njegova rada. Baš zato i treba razviti takve metode mobilizacije masa kao što su takmičenje, savetovanje o proizvodnji itd. Na tom radu treba izdizati one ljude koji se pokazuju najbolji. Nikakvim drugim zaslugama ne može se steći položaj.

Uporno treba nastojati da se u samom radu razvije inicijativa. U pogledu podizanja produktivnosti rada, racionalizacije itd. treba uspostaviti najtešnju povezanost između tehničkih rukovodećih organa u našoj produkciji, u našim tvornicama i na poljima, i sindikalnih organizacija, organizacija Narodnog fronta, zadruga, lokalnih vlasti itd. Iako je, na primer, neko preduzeće ili neka druga institucija neposredno pod rukovodstvom centralnih vlasti, to nikako ne znači da lokalni organi zato ne treba da se brinu oko podizanja rada na što viši stepen. Radi se o jednoj zajedničkoj stvari, i sva područja naše izgradnje moraju biti podjednako na srcu svima koji žele dobro našoj zemlji.

Ali ako hoćemo da sve to postignemo, onda treba naći takve metode, takvu organizaciju rada koja će povezati materijalni interes pojedinaca sa interesom čitave zemlje. Treba se boriti protiv svih tendencija izjednačavanja, takozvane „uravnilovke”. ... Stvar treba postaviti tako da ljudi koji predano rade i postižu veće uspehe dobiju i veće nagrade.

Uporedo s tim treba učiniti sve za stalno stručno podizanje kadrova. Treba početi sa organizovanjem kurseva i škola u svim granama našeg državnog života. Ti kursevi i škole ne smeju biti otrgnuti od života. U njih treba primati ljude koji su se istakli u svom radu i tako dokazali svoju sposobnost za dalje razvijanje.

To je samo nekoliko zadataka u pogledu metoda našeg rada. Ponavljam još jedanput da se jedna od najvažnijih crta tih metoda mora sastojati u tome da pred narodnim masama stalno otkrivaju perspektivu njihove borbe i njihova rada. Danas je to važ-

nije nego ikad. Našeg radnika danas još pritiskuje oskudica, a našeg seljaka glad, реквизиција, vanredno naporan rad itd. Mi, doduše, imamo razloga da kažemo narodnim masama da će svakim danom biti sve bolje, ali ipak treba savladati još vrlo mnogo teškoća. Međutim, baš zato je najvažnije da naše osnovne narodne mase shvate da danas ne valja prodati svoju budućnost za zdelu sočiva. Tu budućnost — ako hoćemo da ona bude zaista naša i zaista srećna — možemo stvoriti samo svojim sopstvenim rukama, današnjim naporima i žrtvama. Ako to narodnim masama bude jasno, onda će se sve teškoće mnogo lakše savladati. I zato je utoliko važnije da što odlučnije udarimo po greškama i slabostima koje se pojavljuju u našem radu.

Edvard Kardelj, *Put nove Jugoslavije 1941—1945*; „Kultura“, Beograd 1949, str. 126—152.

NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI
— FAKTOR POBEDE NARODNOOSLOBODILAČKOG
POKRETA U JUGOSLAVIJI

Iz članka Borba KPJ za novu Jugoslaviju, napisanog septembra 1947.

...

Narodnooslobodilački odbori kao organi vlasti pojavili su se u nas odmah 1941. godine, čim su prvi delovi teritorije bili oslobođeni. Oni su se razvijali u toku nekoliko godina od nižih formi k višima i postali su baza jedinstvenog sistema državne vlasti odozdo do vrha.

Narodnooslobodilački odbori, naravno, nisu nastali slučajno. Rukovodstvu Komunističke partije Jugoslavije i Narodnooslobodilačkog fronta bilo je jasno da sudbina oružanog ustanka protiv okupatora zavisi od učešća i od borbene upornosti osnovnih narodnih masa, to jest od radnog naroda grada i sela. Međutim, da bi se te osnovne radne mase mobilisale, nije bilo dovoljno istaći samo narodnooslobodilačke parole. Govoreći o tome drug Tito kaže: „Razumnije se, za masovno jačanje Narodnog fronta i njegovu čvrstinu i upornost bilo je od velikog značaja pravilno rješavanje nacionalnog pitanja, pravilno rješavanje socijalnog pitanja, dalje — jasne perspektive temeljitog društvenog preuređenja u novoj Jugoslaviji. Više je nego sigurno da bez takve jasne perspektive naši narodi ne bi mogli izdržati tako teške napore u oslobodilačkom ratu.”*

Bilo je, dakako, i takvih ljudi koji su govorili da će formiranje narodnooslobodilačkih odbora i ostvarivanje nekih revolucionarno-demokratskih zahteva narodnih masa odbiti izvesne slojeve i političke grupe od Narodnooslobodilačkog fronta. Komunistička partija Jugoslavije odlučno se borila protiv takvih stavova. Da je Narodni

* Iz referata na Drugom kongresu Narodnog fronta Jugoslavije, održanom u Beogradu, 26—28. septembra 1947; *Drugi kongres NFJ* — referati, izdanje Narodnog fronta Jugoslavije, Beograd 1947, str. 9.

front u Jugoslaviji išao takvim putem, možda bi u vrhovima predstavljao formalno „širu“ koaliciju raznih partija, ali onda on ne bi imao mase, bolje reći: narodne mase ne bi bile spremne da se s oružjem u ruci bore tako požrtvovano kao što su se borile imajući pred očima perspektivu ne samo nacionalnog oslobođenja nego i ostvarivanja svojih demokratskih i socijalnih težnji. Praksa je stvarno dokazala da povezivanje narodnooslobodilačkog ustanka s procesom narodne demokratske revolucije ne samo što nije oslabilo udarnu snagu ustanka nego mu je davalo i izvanredno privlačnu snagu za narodne mase i nesalomljivu upornost i čvrstinu.

Valjalo je razrušiti i uništiti omraženu staru vlast, koja je ugnjetavala narod u interesu izrabljivača, valjalo je dati garancije da nova Jugoslavija više neće biti tamnica naroda — kao što je to bila stara Jugoslavija — već država koja će se graditi na osnovu samoodređenja i ravnopravnosti svih njenih naroda. Valjalo je jasno istaći da se prokleta antidemokratska i antinarodna prošlost više nikad neće vratiti. Valjalo je zabraniti povratak dinastije kao formalnog centra svih izdajničkih i antinarodnih klika. Valjalo je radnicima, seljacima i celom radnom narodu dati garanciju da će moći sebi stvoriti bolji život nego što su ga imali u staroj Jugoslaviji. Sve je to bilo potrebno narodnim masama na oslobođenoj teritoriji praktički dokazati.

Eto zbog čega je svuda na oslobođenoj teritoriji odmah do temelja bio razrušen stari državni aparat i stare forme državne vlasti. Parola Narodnooslobodilačkog fronta bila je: sva vlast na oslobođenoj teritoriji — ukoliko nije bila ograničena čisto vojnim potrebama — pripada narodnooslobodilačkim odborima, to jest nju treba da uzme u ruke narod: seljaci, radnici, ceo radni narod i svi čestiti patrioti. „... to je bio oblik narodne vlasti poznat narodima — kazao je drug Tito govoreći o narodnim odborima — poznat zbog toga jer su ga čekali, čeznuli za njim već odavno i nosili ga u srcu. To je bio baš onaj oblik vlasti koji je narodima naše zemlje najbolje odgovarao.“*

Narodnooslobodilački odbori, imajući mnogo sličnosti sa sovjetskom formom državne vlasti, ipak su se izgrađivali prema konkretnim uslovima Jugoslavije i prema specifičnom razvitku našeg narodnooslobodilačkog ustanka.

Sasvim je jasno da su narodnooslobodilački odbori, kao i neke revolucionarne demokratske mere koje su oni sproveli razbesneli izdajničke antidemokratske klike u našoj zemlji, koje su bile spre-

mne da stupe u savez i sa crnim davalom samo da bi to snažno oružje istrgle iz ruku naroda. S druge strane, narodnooslobodilački odbori su izvanredno brzo stekli ogromnu popularnost u narodu. U toku celog rata oni su bili jedna od najprivlačnijih tekovina ustanka za radne mase naše zemlje i za njihovo zbijanje u Narodnooslobodilački front s Komunističkom partijom na čelu. Upravo ta snaga i popularnost narodnooslobodilačkih odbora, to jest prave narodne vlasti, omogućile su da se donesu takve odluke kakve su bile donete na Drugom zasedanju AVNOJ-a, kao vrhovnog organa narodne vlasti na oslobođenoj teritoriji, u Jajcu 29. novembra 1943. godine. To zasedanje je konačno otvoreno i jasno proklamovalo zbacivanje emigrantske vlade s vlasti, zabranu ulaska dinastije u zemlju i pretvaranje Jugoslavije u federativnu državu na bazi nacionalne ravnopravnosti. Ono je takođe konačno potvrdilo narodnooslobodilačke odbore — i celu zgradu državne vlasti, sve do AVNOJ-a, koja se na njima temeljila — kao jedine i punopravne organe celokupne narodne i državne vlasti u zemlji. Taj korak je ogromno podigao autoritet narodne vlasti i u odnosu snaga izvršio konačni prelom u korist narodnooslobodilačkog pokreta i narodne vlasti.

Može se reći da razvitak narodnooslobodilačkog ustanka i narodne vlasti u Jugoslaviji predstavlja specifičan primer povezivanja i jačanja narodnooslobodilačkog rata s procesom jedne narodne demokratske revolucije — pod rukovodstvom radničke klase — koja se razvijala ka višim, socijalističkim formama.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga I, „Kultura“ Beograd 1960, str. 157—160.

* Isto, str. 10.

BORBA KPJ ZA NARODNU VLAST, NJENO UCVRŠĆENJE I IZGRADNJU

*Iz referata na Petom kongresu KPJ Komunistička partija Jugoslavije u borbi za novu Jugoslaviju, za narodnu vlast i socijalizam, 26. jula 1948.**

Još u prvim danima narodnooslobodilačkog ustanka 1941. nikli su po našim oslobođenim selima i gradovima narodnooslobodilački odbori, i to ne samo kao organi borbe naroda protiv okupatora nego i kao organi vlasti na oslobođenoj teritoriji. Oni su se razvili na bazi odbora narodnooslobodilačkog pokreta kao organa borbe tog pokreta, ali su narodne mase na oslobođenoj teritoriji u tu staru organizacionu formu ulile novu sadržinu — sadržinu nove, narodne demokratske vlasti. Shvatajući svu važnost narodnooslobodilačkih odbora za razvitak oružanog ustanka protiv okupatora, a isto tako i za izolaciju reakcije od narodnih masa, Partija je postavila dalje učvršćivanje i razvijanje narodnooslobodilačkih odbora kao jedan od svojih najvažnijih zadataka. Tako su već u septembru 1941. na svim oslobođenim područjima Jugoslavije, na ruševinama starog državnog aparata, nikli narodnooslobodilački odbori.

Jasno je da su narodnooslobodilački odbori, pored Narodnooslobodilačke vojske, uvek bili glavna meta neprijateljskih napada. Karakteristično je da je jedan od najvažnijih zahteva Draže Mihailovića već u oktobru 1941. bio — likvidacija narodnooslobodilačkih odbora i uspostavljanje starih opštinskih uprava i sreskih načelstava. Međutim, svi ti napadi neprijatelja propali su, a narodnooslobodilački odbori su ostali. Borba za narodnooslobodilačke odbore, borba za zaštitu tih prvih klica demokratske narodne vlasti dala je Partiji ogromnu snagu i vezala mase za nju.

U toku 1942. i 1943. narodnooslobodilački odbori najbolje su pokazali svoju čvrstinu i svoju povezanost s narodnim masama time

što su se, uprkos mnogobrojnim ofanzivama, neprijateljskom teroru i svakojakim neprijateljskim klevetničkim kampanjama i zastrašivanjima, ne samo održali nego i stalno organizaciono razvijali, jačali i vertikalno se povezivali. Drugo zasedanje AVNOJ-a, novembra 1943. godine, principijelno dovršava u organizacionom pogledu proces povezivanja narodnooslobodilačkih odbora u jedinstveni sistem narodne vlasti i polaže organizacione temelje njegovom rukovodećem izvršnom aparatu.

Te su činjenice izvanredno mnogo pomogle savlađivanju teškoća posle oslobođenja cele zemlje. Nova vlast je tada već imala čvrst skelet novog državnog aparata, izraslog i isprobanog u žestokoj vatri rata, s novim, proverenim kadrom, koji je već u toku rata stekao prilično bogata iskustva iz rada narodne vlasti na oslobođenoj teritoriji. To nam je omogućilo da u vrlo kratkom roku izvršimo osnovno čišćenje ostataka starog aparata i da izvanredno brzo prebrodimo prelaznu organizacionu krizu. Možemo reći bez preterivanja da izgradnja tog novog aparata državne vlasti na novim principima i s novim kadrovima predstavlja jednu od naših najkrupnijih pobeda, koja je sa svoje strane bitno doprinela brzom tempu obnove, brzom pristupanju planskoj privredi, intenzivnom jačanju socijalističkog sektora i brzom tempu socijalističke izgradnje.

Predvođeci narodne mase u rušenju starog aparata vlasti i izgradnji nove narodne vlasti naša Partija se rukovodila osnovnim marksističko-lenjinističkim principima u pogledu države i revolucije, a takođe i iskustvima iz razvitka i rada sovjetske vlasti — to su principi izgradnje sovjetske demokratije kakva je nikla neposredno iz oktobarske revolucije 1917, naravno, ne upuštajući se pri tome u razlike u pogledu klasne suštine. I ovde, dakle, nije reč o principijelnim razlikama, nego o razlikama u formama primenjanja tih principa. Naši su narodnooslobodilački odbori od prvog časa, kao i sovjeti, postavljeni kao „stalna i jedina baza čitave državne vlasti, čitavog državnog aparata” (V. I. Lenjin, *Dela*, izd. III, tom XXIV, str. 13). Sistem naše narodne vlasti (narodni odbori i narodne skupštine, nacionalne i savezna sa svojim izvršnim organima) izgrađen je na načelima jedinstva vlasti, kako u lokalnim tako i u republičkim i savezним razmerama. U narodnim odborima se odražava istovremeno neposredna samouprava naroda, kroz njih naše radne mase preko svojih predstavnika neposredno učestvuju u radu svih grana državne uprave i kontrolišu ih. S druge strane, naša narodna vlast je odozgo do dole čvrsto povezana u jedan jedinstveni sistem na bazi vertikalnog povezivanja pojedinih grana držav-

* Peti kongres KPJ, održan je u Beogradu 21—23. jula 1948.

ne vlasti i uprave, i niži organi su u okviru nadležnosti viših organa dužni da izvršuju sve zadatke koje ovi postavljaju. Federativni sistem istovremeno u punoj meri obezbeđuje nacionalnu ravnopravnost, nesmetan svestrani razvitak svih naših naroda, nesmetan razvitak njihove kulture u duhu socijalizma, to jest kulture nacionalne po formi, a socijalističke po sadržini. Takvi principi izgradnje naše narodne vlasti omogućuju, s jedne strane, da se ona sve tešnje povezuje s narodnim masama i da ih sve više privlači da učestvuju u svim granama državne uprave, a, s druge strane, da se obezbedi sistematsko kvalitativno podizanje državnog aparata, stalno poboljšavanje metoda rada i stalna borba protiv birokratizma.

Iz svega toga jasno proizlazi da je sistem narodne demokratije — kako se u nas razvijao i izgrađivao i u toku i posle rata — iz temelja suprotan sistemu buržoaske demokratije. U suštini je, naravno, i vlast buržoazije jedinstvena vlast, naime u tom smislu što je buržoazija jedini gospodar u državi. To naročito dolazi do izraza danas kada kapitalistički monopoli pretvaraju državnu vlast u svoj direktni instrument. Međutim, oni prikrivaju tu svoju vlast takozvanom trodeobom vlasti i institucijama buržoaske demokratije, parlamentom, lokalnim „samoupravama“, „nezavisnošću“ sudova itd. Ali u isto vreme takav parlamenat po pravilu nema stvarnog uticaja na državnu upravu, i buržoazija čvrsto drži vlast preko birokratskog državnog aparata, koji je u bitnim pitanjima vlasti nezavisan i od naroda i od parlamenta. Nasuprot tome, naš princip jedinstva vlasti obezbeđuje kontrolu naroda nad svim organima državne vlasti i državne uprave.

U našoj narodnoj vlasti pokazuju se nesumnjivo mnoge slabosti, i to kako u sadržaju tako i u formama i metodima rada. Ne treba zaboraviti da dokle god kod nas bude trajala klasna borba, dotle će neprijatelji narodne vlasti nalaziti kanale za sprovođenje svog uticaja u pojedinim organima narodne vlasti. Ako govorimo da je naša narodna vlast jedinstvena, da je ona vlast radnog naroda na čelu s radničkom klasom, da ona odražava klasne interese i klasne ciljeve najnaprednije društvene klase, radničke klase, koju podržavaju ostali trudbenici, onda time ne tvrdimo da je naša narodna vlast već postala takva u svakom svom pojedinom organu. Činjenica je da su sve rukovođeće pozicije državne vlasti i daleko pretežni deo nižih organa narodne vlasti u rukama radničke klase i radnog naroda. Međutim, trebaće još mnogo da učinimo da ona dosledno bude takva u svim svojim organima. Nema sumnje da će se zaoštravanjem klasne borbe zaoštravati i bitka za to da pojedini

mesni narodni odbori zaista postanu organi vlasti radnog naroda u istom smislu u kojem su to viši organi naše narodne vlasti.

Kod pojedinih naših drugova često se u tom pogledu pokazuju sasvim neosnovane iluzije da je dovoljno što je narodni odbor — narodni odbor, to jest što on sadrži sve forme narodnog odbora, pa da je time već sve postignuto. To je, naravno, pogrešno. Naročito na sadašnjoj etapi, u širokoj ofanzivi za izgradnju socijalizma, neophodno je obezbediti da u narodne odbore budu birani najbolji predstavnici radnog naroda, to jest ljudi koji su najsvesniji u pogledu shvatanja pravih interesa radnika, siromašnih i radnih seljaka uopšte i drugih trudbenika.

Krupni zadaci takode stoje pred nama i u pogledu dalje organizacione izgradnje aparata narodne vlasti i izgrađivanja njegovih metoda rada. Nije dovoljno imati samo pravilne organizacione principe i forme, nego treba kvalitativno podizati sam aparat sve do njegovih najnižih i najmanjih jedinica, njegovu stručnu stranu, stručnu spremu kadrova. Ove godine su se sve organizacione slabosti našeg državnog aparata izvanredno snažno pokazale zato što su pred njega bili postavljeni izvanredno teški zadaci. Pokazalo se da je taj naš aparat u svojim nižim i manjim jedinicama — kako po liniji NO tako i po linijama pojedinih resora — još uvek organizaciono nedovoljno razvijen i razrađen. Posledice toga naročito smo osetili u nekim privrednim granama.

U daljem izgrađivanju naše narodne vlasti moramo stalno imati pred očima zadatak da narodni odbori budu, prvo, zaista narodni, to jest da se u punoj meri omogući kontrola i učešće radnih masa, odnosno njihovih predstavnika, u radu državne uprave, a drugo, da budu stručno osposobljeni kako bi što bolje mogli izvršiti svoje zadatke. U vezi s tim hteo bih da istaknem naročito nekoliko konkretnih i neposrednih zadataka:

1. Potrebno je uporedo razvijati i učvršćivati kako horizontalno povezivanje pojedinih grana državne uprave u lokalnim razmerama s izvršnim narodnim odborom tako i njihovo vertikalno povezivanje s višim rukovodstvima državne uprave, to jest povezivanje po liniji resora. U nas se u tom pogledu čine greške na taj način što se pada iz jedne krajnosti u drugu. Neki drugovi su zapali u nekakav sitnoburžoaski formalni demokratizam, koji se sastoji u tome što se jednostrano orijentišu samo na što tešnje horizontalno povezivanje pojedinih lokalnih rukovodstava državne uprave s izvršnim narodnim odborima. Ako bismo išli samo tom linijom, mi bismo narušili jedinstvo državne vlasti, narušili bismo princip demokratskog

centralizma, razbili državnu vlast u razdrobljenu mrežu nepovezanih narodnih odbora, što bi ne samo kočilo razvitak samih narodnih odbora i njihovo kvalitativno podizanje nego bi slabilo državu uopšte.

S druge strane, postoji opet kod nekih drugova tendencija da se potceni, zanemari horizontalno povezivanje pojedinih grana državne uprave s izvršnim narodnim odborima, tendencija da se narodni odbori što više odvoje od poslova uprave, a da se ova uglavnom razvija samo po vertikalnoj liniji. Praktično, to znači da takve tendencije idu ka slabljenju uloge narodnog odbora uopšte, a izvršnog narodnog odbora pogotovo. To su tendencije birokratskog centralizma, koji nema nikakve veze sa stvaralačkom demokratskom centralizacijom, koja je neophodna baza za izgradnju državnog aparata i državnog rukovodstva. Takve tendencije vode vraćanju buržoaskim formama vlasti, likvidaciji kontrole naroda nad državnom upravom, pretvaranju narodnih odbora u obične reprezentativne organe bez stvarne uloge u izvršavanju vlasti. To znači da takva tendencija udara po osnovnim principima na kojima je izgrađena naša narodna vlast.

Jasno je da se treba energično suprotstaviti i jednom i drugom skretanju. Princip dvostruke odgovornosti pojedinih rukovodećih organa uprave u narodnim odborima, to jest odgovornosti pred izvršnim narodnim odborom i pred višim rukovodstvom odgovarajuće grane državne uprave, na primer pred ministarstvom, treba da se bezuslovno sprovodi, tako da bude obezbeđeno kako brzo i neposredno rukovođenje viših organa državne uprave, tako i neposredno organizaciono rukovođenje i kontrola narodnog odbora.

2. Naročitu pažnju treba posvetiti organizacionoj izgradnji aparata narodnih odbora. Od dosadašnjih uskih organizacionih formi, to jest od odseka i referata treba preći na razvijenije forme, kao što su poverništva, uprave, direkcije, odeljenja itd., koje će omogućiti da narodni odbori postanu stvarni rukovodioci na svom području.

3. U pojedinim ministarskim resorima, kako republičkim tako i saveznim, potrebno je uklanjati i stalno se boriti protiv svih pojava starih birokratskih formi rukovođenja. Metodi rukovođenja naših viših organa državne uprave moraju biti takvi da osiguraju pravilno rukovođenje iz centra u cilju što bržeg i što pravilnijeg izvršavanja svih zadataka koji se postavljaju pred niže organe, ali da istovremeno ne guše i ne kočie inicijativu odozdo i učešće masa u radu uprave. **Ne treba zaboraviti — a to nam je praksa u našem**

radu mnogostruko dokazala — da su posledice krutog birokratskog rukovođenja koje ne dopušta nikakvu inicijativu odozdo mnogo teže nego posledice pojedinih grešaka koje se neophodno pojavljuju svuda tamo gde je inicijativa odozdo široko razvijena.

Istovremeno treba ne manje podvući da se sa istom odlučnošću treba boriti i protiv svih pojava lokalnog partikularizma, neshvatanja i narušavanja principa jedinstva naše narodne vlasti, štedenja opštedržavnih interesa u tobožnju „korist” nekih posebnih „lokalnih interesa” itd. — pojava koje se dosta često mogu sresti u našim narodnim odborima.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga I, „Kultura” Beograd 1960, str. 285—291.

NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI
 — KLICA NAŠEG SADAŠNJEG
 DELEGATSKOG SISTEMA

Iz intervjua listu „Borba“ koji je objavljen pod naslovom Delegatskim sistemom i Zakonom o udruženom radu ušli smo u zreću fazu razvoja samoupravne demokratije, u broju za 28. 29. i 30. novembar 1976.

Pitanje: U prvom broju užičke **Borbe** Vi ste, druže Kardelj, napisali članak „Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti“. Tu ste vrlo jasno i precizno izneli zašto se ovi odbori formiraju i kakvi su im zadaci. Kako sada ocenjujete ulogu tih odbora?

Odgovor: Mislim da se koncept narodnooslobodilačkih odbora — kakav smo tada utvrdili i kakav je došao do izražaja u mom članku — u toku razvoja potvrdio kao ispravan. Narodnooslobodilački odbori su postali vladajući organi narodne vlasti, ne toliko zbog toga što smo u tom pogledu tačno predvideli i postavili sve stvari, nego zato što je sama situacija nametala takav način formiranja vlasti na oslobođenoj teritoriji. Na kraju krajeva, nije to bila samo subjektivna konstrukcija, nego je to već postojalo u našoj praksi, samo se izražavalo u različitim oblicima. Dakle, to što sam pisao u pomenutom članku bilo je izvučeno iz prakse koja je spontano nastajala na oslobođenoj teritoriji i koja se, u stvari, oformljavala u jedan sistem. Ti narodnooslobodilački odbori su postajali vlast. Njihovo stvaranje bilo je pravilo za izgradnju novog sistema narodne vlasti na oslobođenoj teritoriji. Jer u prvoj fazi, u raznim delovima Jugoslavije, nastajali su slični organi pod različitim imenima, a bilo je i suprotnih tendencija, da tako kažem, tendencija potiskivanja organa vlasti stvaranih od tako široko organizovanog naroda. Moj članak o narodnooslobodilačkim odborima je tada i bio napisan, posebno kao jedna indirektna polemika sa određenim tendencijama u

toj stvarnosti, koje su ponekad dosta snažno dolazile do izražaja, pa i u Užičkoj republici.

Pitanje: Kakve su to bile tendencije?

Odgovor: Cilj tih suprotnih tendencija bio je da se zadrži staro. I to ne u smislu da se zadrži stari aparat, nego da se zadrže stari način i forma sa novim ljudima. Radilo se, na primer, o pojavi ustanovljavanja i postojanja komandanta mesta koji je imao pored sebe takozvani odbor za pomoć Narodnooslobodilačkoj vojsci. Ti odbori su odigrali značajnu pozitivnu ulogu. Ali, u praksi su se nerekto i deformisali, jer su uglavnom postali produžena ruka komandanta „pozadine“, a ne odraz celovitog raspoloženja naroda. Pa, ipak, oni su dejstvovali kao sastavni deo vlasti koju je izražavao komandant pozadine. Pošto je i njihov izbor zavisio od njega, to je i sve ostalo zavisilo od samog komandanta. Ponekad su ovi odbori dobro funkcionisali, to jest bili su povezani sa narodom, a ponekad su se svodili samo na sakupljanje sredstava za partizane, ili su čak bili pasivni.

Dobro se sećam kad sam u to vreme obilazio sela na oslobođenoj teritoriji da nas je, kad smo došli u jedno selo negde kod Bajine Bašte, dočekala grupa seljaka gotovo demonstrirajući. Još se i danas sećam jedne visoke, rečite i otresite žene, koja nam je održala pravu lekciju. Rekla nam je: „Šta, vi kažete da ste komunisti, da ste za narod, a vidite koga imate u tom odboru za pomoć vojsci. Oni nama siromasima razrezuju koliko treba da damo i šta treba da damo, a pri tome od nas traže više nego što sami daju, a oni mogu više.“

Ovo posebno iznosim i na to skrećem pažnju zato što neki naši istoričari, koristeći se pisanim dokumentima, ponekad ih tumače van vremena i prostora u kojima su nastali. I tako „pronalaze“ argumente kako bi nam prilepili etiketu da smo u to vreme bili sektaši, da smo vodili usku, sektašku politiku. A, u stvari, naša se politika nije sastojala od sitnog politikantstva i manevrisanja u okvirima tankog sloja vladajućih političkih snaga, iako smo, naravno, vodili računa o tome da im ne dajemo u ruke argumente kojima bi od narodnooslobodilačkog pokreta odvajali određene slojeve stanovništva. Ali, mi smo se istovremeno morali boriti za podršku većine stanovništva, i zato smo morali voditi računa o klasnim, socijalnim i demokratskim interesima osnovnih slojeva naroda. Upravo zato smo se i borili za demokratski delegirane narodnooslobodilačke odbore kao privremene organe vlasti u kojima će dominirati većina, to jest osnovni slojevi naroda. Proglašavati takvu politiku za sektaštvo

bilo bi isto što i tvrditi da je u to vreme glavna snaga narodnooslobodilačkog pokreta mogao da bude savez Komunističke partije Jugoslavije i Narodnooslobodilačkog fronta sa buržoazijom, odnosno da bi jezgro Narodnooslobodilačkog fronta trebalo da bude, pre svega, savez Komunističke partije Jugoslavije sa buržoazijom, a ne sa širokim masama naroda. Mi smo, doduše, činili sve da za narodnooslobodilačku borbu pridobijemo i patriotske krugove buržoazije i zalagali smo se za najširi Narodnooslobodilački front, bez obzira na socijalne i ideološke razlike i suprotnosti. Ali vodeća uloga u vlasti na oslobođenoj teritoriji morala je pripasti osnovnim slojevima naroda, radnicima, seljacima i inteligenciji, ako smo hteli da obezbedimo njihovu podršku i njihovo učešće u narodnooslobodilačkom ratu.

Upravo oslanjanje na najšire narodne mase je i bilo ono što je našem pokretu davalo najveću snagu. To ne znači da smo bili, recimo, za siromašne seljake a protiv bogatih. Mi smo bili za jedinstvo naroda. Upravo zato smo putem narodnooslobodilačkih odbora, kao organa vlasti, proširili demokratsku bazu narodne vlasti. Mislim da smo u tome dosta uspeli. Odbori koji su se tada stvarali bili su veoma efikasni i autoritativni organi vlasti. Oni su, dakako, kao takvi vodili politiku koja je odgovarala interesima radnih slojeva naroda. Pri tome je ponekad stvarno dolazilo i do sektaških ispada, ali to je prirodno za takvo vreme i unekoliko menja opštu sliku kretanja, o čemu sam već govorio.

Takva koncepcija odbora ostvarivana je u celoj Srbiji, a po sadržini i u celoj Jugoslaviji. To nije bila koalicija sa starom vlašću, nego nova vlast. Na primer, u Sloveniji su formirani odbori Oslobođilne fronte, koji su bili istovremeno i organi vlasti i organi političkog pokreta. Ti organi su vršili istu ulogu i rukovodili su se istom strukturom socijalnih i demokratskih interesa kao i narodnooslobodilački odbori u Srbiji. Slična situacija je bila i u drugim delovima Jugoslavije.

Sve je to bio jedan, rekao bih, integralni proces stvaranja organa narodne vlasti, koji se postepeno razvijao sve do našeg sadašnjeg delegatskog sistema. U stvari, jezgro i začetak svega što smo razvijali i što danas dalje razvijamo sistemom samoupravljanja, i na njemu zasnovanom delegatskom sistemu, nalazi se u odborima narodnooslobodilačkog rata. Ti odbori su klica našeg sadašnjeg delegatskog sistema. Jer na bazi tih narodnooslobodilačkih odbora: mesnih, opštinskih, rejonskih, sreskih, okružnih, oblasnih i sl. razvio se kasnije ceo sistem nove vlasti u Jugoslaviji. Ali svi su ti odbori, u stvari, bili birane delegacije iz baze organizovanog naroda,

a ne predstavništva neke koalicije političkih vrhova. I cela naša politika je stoga morala biti orijentisana, u prvom redu, na mobilizaciju širokih masa radnika, seljaka i inteligencije, a ne na politikantske manevre oko stvaranja koalicije po svaku cenu sa vrhovima starih političkih partija, koji su u većini bili protiv narodnooslobodilačkog rata. Mi smo se, doduše, veoma mnogo trudili da utičemo na diferencijaciju u tim vrhovima i da širinom naše narodnooslobodilačke politike pridobijemo njihov što veći deo kao saveznika Narodnooslobodilačkog fronta ili da ih bar neutrališemo. Ali ta naša politika, ipak, nije mogla ići tako daleko da bismo po cenu stvaranja takvih koalicija slabili borbu protiv okupatora ili unosili kolebanje u one slojeve naroda koji su bili odlučujuća vojska Narodnooslobodilačkog fronta. Zato sam i rekao da narodnooslobodilački odbori, u stvari, nisu bili koalicija političkih stranaka, već delegatsko telo naroda, to jest početak našeg delegatskog sistema.

Pitanje: Vi ste tada, u tom članku, napisali da su to privremeni nosioci narodne vlasti. Zašto — privremeni?

Odgovor: Toj reči ne treba pridavati veliki suštinski značaj, jer je praksa pokazala da nisu bili baš mnogo „privremeni“. Taj termin predstavlja, uglavnom, odraz političko-istorijskog trenutka u kojem su takvi odbori nastajali. Oni još nisu bili dograđeni u jedan jedinstveni sistem. U stvari, tek su Drugim zasedanjem AVNOJ-a, u Jajcu, narodnooslobodilački odbori definitivno postali prava sačinjavala sistema narodne vlasti na oslobođenoj teritoriji, a tek posle oslobođenja zemlje i na celoj teritoriji Jugoslavije. Prema tome, narodnooslobodilački odbori su imali karakter privremenosti samo u odnosu na konačno utvrđen celoviti sistem narodne vlasti kao vlasti pobeđničkih osnovnih narodnih slojeva, na čelu sa radničkom klasom, izvojevane u socijalističkoj revoluciji. Osim toga, mi nismo želeli da ovu formu namećemo odozgo. To su bili, tako reći, prvi organi koje je stvorio naš narodnooslobodilački pokret. Praksa je tek trebalo da ih potvrdi kao demokratsku tvorevinu onih narodnih masa koje su sačinjavale političku bazu i vojsku narodnooslobodilačkog pokreta. No praksa je zaista pokazala upravo to da narodnooslobodilački odbori, kao sistem i koncept, u stvari nisu bili privremeni nosioci narodne vlasti, nego su se održali i razvili u celoviti sistem revolucionarne demokratske vlasti naroda, odnosno njegovog jezgra u obliku saveza radnika, seljaka i demokratske inteligencije.

Već na Prvom zasedanju AVNOJ-a, u Bihaću, otišli smo korak dalje. Želeli smo da oformimo određen organ vlasti — odbor ili

nešto slično — na nivou Jugoslavije, kao i slične organe na nacionalnom nivou. Međutim, bilo je teško ići dalje, jer su počela razna uplitanja, otpori da se nešto tako stvara u Jugoslaviji. To nije odgovaralo Staljinu u njegovim konstrukcijama odnosa sa saveznicima, Engleskom i SAD. Staljin je tada izvršio direktan pritisak na nas da odustanemo od stvaranja nekog tela koje bi imalo prerogative vlasti u Jugoslaviji, pogotovo protiv toga da Tito bude na čelu takvog organa. Jer Staljin je još uvek, u to vreme, branio politiku saveza narodnooslobodilačkog pokreta sa četnicima Draže Mihailovića, očigledno zato da bi izbegao probleme sa Londonom i Vašingtonom.

Upravo zbog tog pritiska mi smo 1941. godine, za vreme Užičke republike, činili sve što je bilo moguće da bismo postigli sporazum sa Dražom Mihailovićem. U tom cilju Tito je čak rizikovao sopstveni život i život grupe drugova koji su sa njim tada zajedno išli u logor Draže Mihailovića, to jest tako reći pravo u šake četnika, koji su ih tada mogli pobiti. Danas me je još više strah nego tada pri pomisli šta se sve moglo desiti u to vreme. U pregovorima smo učinili sve što smo mogli. No već tada je jasno bilo da četnici nisu bili spremni da se bore sa okupatorom nego da „čekaju trenutak“, to jest momenat kada Hitler bude slomljen na glavnim frontovima antihitlerovske koalicije. To nije bila vojska naroda za borbu protiv okupatora, nego klasna vojska koja je htela da na kraju „preuzme vlast“ za stare vladajuće snage. Isto tako, bilo je jasno da oni — kao eksponent emigrantske londonske vlade, odnosno interesa vladajućih vrhova stare Jugoslavije — nisu i neće nikad biti spremni da saraduju sa partizanima, osim pod uslovom da se partizani podrede politici „čekanja“ londonske vlade i komandi Draže Mihailovića. A to bi za nas značilo odustati od narodnooslobodilačkog ustanka i demobilisati osnovne snage tog ustanka, to jest radnike, seljake i demokratsku inteligenciju, jer im ne bismo mogli otvoriti nikakvu drugu perspektivu osim obnavljanja tiranije vladajućih snaga stare Jugoslavije. Razume se, to bi značilo ne samo kraj rukovodeće uloge radničke klase, njenih saveznika u ratu, nego i kraj samog narodnooslobodilačkog ustanka. Oni su, dakle, jednostavno čekali da, pošto se likvidiraju partizani, jugoslovenska izbeglička vlada dođe iz Londona. Sasvim je jasno, naravno, da mi to nismo mogli dozvoliti ni po koju cenu, ma koliko da su nas Staljin, kao i zapadne vlade, terali na saradnju i jedinstvo sa četnicima.

Pitanje: Može li se reći da je Bihać bio, u stvari, jedan kompromis?

Odgovor: Da, na Prvom zasedanju AVNOJ-a, u Bihaću, 1942. godine, napravljen je jedan kompromis, ali ne sa četnicima i jugoslovenskom izbegličkom vladom u Londonu, nego sa Staljinom. Naime, zasedanje u Bihaću ostalo je više u granicama jedne političke konferencije, to jest oblikovanja jednog širokog političkog rukovodstva za celu Jugoslaviju; bilo je, da tako kažem, više jedan politički parlament nego parlament vlasti. Ali bila je to ipak samo spoljna forma koja je nezabežno morala dobijati novu sadržinu. Jer situacija se dalje razvijala. Praktično, proces se, ipak, tako razvijao da je nužno nametao dalje korake u pravcu stvaranja integralnog sistema vlasti. Oslobođena teritorija postajala je sve veća i sve trajnija, i to u svim nacionalnim sastavnim delovima Jugoslavije. Tako smo veoma brzo došli do organa vlasti koji su pod raznim imenima, ali sa istom društveno-istorijskom sadržinom, nastajali na pojedinim nacionalnim delovima slobodne teritorije. I tako je nužno došlo do Drugog zasedanja AVNOJ-a u Jajcu, 1943. godine, sa takvom sadržinom kakvu je ono imalo. Tada smo se odlučili da, ne obavestavajući Staljina, jer smo očekivali njegovo protivljenje, idemo na formiranje privremenih organa vlasti za celu novu Jugoslaviju, to jest privremene vlade sa Titom na čelu i privremene skupštine u obliku AVNOJ-a. AVNOJ je ostao vodeći organ Narodnooslobodilačkog fronta, ali je istovremeno postao i privremeni parlament vlasti naroda koji se borio. Svesno smo se odlučili na takav korak upravo zato što smo znali da je Staljin, zbog svojih odnosa sa Londonom i Vašingtonom, bio protiv stvaranja bilo kakvih organa nove vlasti u Jugoslaviji.

Sve je to predstavljalo dalju integraciju, ali i demokratizaciju sistema vlasti, odnosno bio je to demokratski sistem vlasti koji je mogao nastati u uslovima narodnooslobodilačkog rata na oslobođenim teritorijama, koje su se, da tako kažem, menjale svakog dana ali su, ipak, postajale sve veće i sve trajnije. A sama ta činjenica je nametala postojanje jednog demokratskog oblika organa te vlasti, to jest AVNOJ-a. To nije bio skup političkih predstavnika, već skup delegata naroda koji se borio, kako sa pojedinim oslobođenim teritorijama tako i sa teritorijama pod okupacijom. Zato možemo mirne duše reći da sistem samoupravljanja i naš delegatski sistem, u stvari, predstavljaju kontinuitet, to jest novu fazu razvoja sistema vlasti koji je rođen već u toku narodnooslobodilačkog rata.

Razvoj i jačanje uloge
narodnih odbora

ZADACI NAŠE LOKALNE PRIVREDE I KOMUNALNOG GAZDINSTVA

Iz referata na konferenciji predstavnika ministarstava komunalnih poslova i sekretara sreskih i gradskih narodnih odbora, 2. decembra 1947.

...

...pitanje naše lokalne privrede i komunalnog gazdinstva (je) jedno od naših najvažnijih i najaktuelnijih problema. Očigledno je, takođe, da značaj lokalne privrede nije samo privredni nego i politički, jer je tu reč o neposrednoj bazi za čoveka, za naše radne ljude, za njihov bolji život. To je ona oblast naše socijalističke izgradnje u kojoj će radne mase moći najneposrednije osetiti njene plodove kao i rezultate opštenarodnog radnog poleta na ostvarenju petogodišnjeg plana.

Ja bih pre svega hteo da se zadržim nešto podrobnije na pitanju šta zapravo predstavljaju lokalna privreda i komunalno gazdinstvo u našem sistemu, šta je zapravo njihov zadatak.

II

LOKALNA PRIVREDA I KOMUNALNO GAZDINSTVO U USLOVIMA KAPITALIZMA

Pre svega, moram da objasnim zašto ovde nećemo i ne možemo da govorimo o komunalnom gazdinstvu odvojeno od opšteg pitanja lokalne privrede. Tako odvojeno gledali su na komunalna pitanja kapitalistički ekonomisti, jer je takva odvojenost bila, a i danas je, svojstvena crta komunalnog gazdinstva u kapitalističkim zemljama.

U uslovima kapitalizma, naravno, i komunalno gazdinstvo ne može biti drugo nego jedna od formi kapitalističke eksploatacije. Sredstva za proizvodnju su u rukama kapitalista, stambene zgrade, palate, sale, kinematografi, zabavišta, a vrlo često i pozorišta i druge kulturne institucije su po pravilu u rukama kapitalista. Građevin-

ske parcele u gradovima su takođe u rukama kapitalista i predmet neobuzdane špekulacije. Proizvodnja građevniskog i drugog materijala potrebnog komunalnoj izgradnji u rukama je kapitalista. I konačno, na rukovodećim mestima raznih komunalnih institucija i upravnih organa najčešće sede predstavnici kapitalističke buržoazije ili njene plaćene sluge, koje budno čuvaju njene interese. Očigledno je da pod takvim uslovima komunalno gazdinstvo služi kapitalističkoj eksploataciji radnog naroda na isti način kao i ostala kapitalistička privreda. „Kad je eksploatacija radnika od strane fabrikanata već toliko završena — kažu Marks i Engels u **Komunističkom manifestu** — da on dobije u gotovu isplaćenu nadnicu, na njega se obaraju drugi delovi buržoazije, kućevlasnik, bakaln, zajmodavac na zaloge itd.”*

Međutim, kapitalist ne iskorišćava radni narod samo neposredno, kao jedan od vlasnika stambenih kuća, komunalnih preduzeća ili ustanova, nego i posredno, time što je vlasnik sredstava za proizvodnju koja rade za komunalno gazdinstvo. Kapitalist zarađuje na asfaltiranju ulica i cesta, na sprovođenju kanalizacije, na uređivanju parkova, u uličnom saobraćaju — u celokupnom komunalnom gazdinstvu, koje je zbog toga skupo i sporo se razvija. Očigledno je da je pod takvim uslovima takozvana „opštinska samouprava”, o kojoj su se toliko raspisali razni kapitalistički lakeji, postala čista fraza.

Poznate su teorije „opštinskog socijalizma”, o kojem su pisali dugačke rasprave oportunisti i otvoreni kapitalistički agenti iz socijalističkih partija. Tu teoriju oni su gradili na iluziji ili na svesnoj varci o mogućnosti da se pomoću osvajanja opštinskog veća i takozvane opštinske samouprave uopšte radnička klasa i radni narod oslobode kapitalističkog pritiska, da tako reći usred kapitalizma stvore neke vrste socijalističko-opštinsko ostrvo i da na taj način obezbede mirno prerastanje kapitalizma u socijalizam.

Očigledno je da su takve teorije služile samo obmanjivanju radnih masa, a naročito odvlačenju radničke klase sa revolucionarnih pozicija na put oportunitizma i kapitulacije pred kapitalizmom. Jasno je da samo neprijatelji socijalizma ili okoreli oportunisti — što je u krajnjoj liniji isto — mogu da pričaju o mogućnostima socijalističke izgradnje u uslovima kad kapitalistička buržoazija drži u svojim rukama ne samo sve materijalne izvore i sva sredstva za proizvodnju, od kojih je u krajnjoj liniji zavisna komunalna izgradnja, nego i sve komandne pozicije centralne državne vlasti. Još

* Marks-Engels, *Manifest Komunističke partije*, Kultura, Beograd 1963, str. 13.

1907. godine Lenjin je ovako pisao o takozvanim „municipalnim socijalistima”: „Dovoljno je samo malo upoznati ‚municipalni socijalizam’ na Zapadu pa da znamo kako svaki pokušaj socijalističkih opština da samo malčice pređu granice običnog, to jest sitnog, sitničarskog gazdovanja, gazdovanja koje ne daje radniku bitne olakšice — kako svaki pokušaj da se malčice dirne u kapital izaziva uvek i bezuslovno odlučni veto centralne vlasti buržoaske države.”*

Branioци takozvanog „opštinskog socijalizma” u kapitalističkim zemljama pozivaju se naročito na dva „dokaza” o mogućnosti takvog „socijalizma”, to jest na postojanje takozvane opštinske samouprave u nekim kapitalističkim zemljama i na postojanje posebnih komunalnih ustanova koje nisu neposredno u rukama kapitalista, nego njima upravlja opštinska uprava, a služe raznim zdravstvenim, kulturnim i drugim humanitarnim ciljevima. Autorima ovakvih i sličnih teorija Lenjin je 1907. ovako odgovorio: „Oni zaboravljaju da buržoazija, dok vlada kao klasa, ne može dozvoliti da neko dirne makar i sa ‚municipalnog’ gledišta u prave osnove njenog gospodstva, da buržoazija ukoliko dozvoljava, tolerira ‚municipalni socijalizam’ čini to upravo zbog toga što on ne dira u osnove njenog gospodstva, ne zahvata u ozbiljnije izvore njenog bogatstva i što se proteže samo na onu lokalnu, usku oblast rashoda koju sama buržoazija predaje u nadležnost ‚stanovništva’.”

I dalje: „Ono što prelazi granice lokalnih interesa, granice funkcija državne uprave, to jest sve što se tiče osnovnih izvora prihoda vladajućih klasa i osnovnih sredstava za obezbedenje njihovog gospodstva, sve što ne zadire u upravljanje državom, nego u ustrojstvo države, samim tim izlazi iz oblasti ‚municipalnog socijalizma’.”**

A što se tiče humanitarnih svojstava kapitalizma i njegove komunalne politike, dozvolite mi da citiram Fridriha Engelsa, koji u svome **Stambenom pitanju** kaže sledeće:

„... Gospoda kapitalisti ne mogu nekažnjivo dozvoliti sebi to zadovoljstvo da prouzrokuju epidemičke bolesti u radničkoj klasi; posledice padaju na njih same i smrt kosi svoje žrtve među kapitalistima jednako nemilosrdno kao i među radnicima.

Otkada je nauka utvrdila tu činjenicu, kod čovekoljubivih buržuja razbuktala se plemenita utakmica u brizi za zdravlje svojih radnika. Stvaraju se društva, pišu se knjige, prave se projekti, pre-

* V. I. Lenjin, „Agrarni program socijaldemokratije u prvoj ruskoj revoluciji 1905—1907”, *Izabrana dela*, Kultura, Beograd 1960, tom VI, str. 317.

** Ibid.

tresaju se i izdaju zakoni sa ciljem da se unište izvori epidemija koje se ponavljaju.”*

Tako je i sa školama i sa mnogim drugim ustanovama koje su kapitalizmu potrebne upravo u interesu njegovog opstanka i razvitka, u interesu profita svakog pojedinog kapitalista, jer su mu potrebni stručni kadrovi, radna snaga, izvestan poredak, red, bez kojeg on ne može normalno da obavlja svoje poslove. Očigledno je, dakle, da takozvani „municipalni socijalizam” u kapitalističkim zemljama ne samo ne smeta nego, u konačnoj liniji, pomaže učvršćenju vlasti kapitalističke buržoazije. Čak i kada pravi radnički predstavnici stvarno dobiju prevladajući uticaj u rukovodstvu opštinskih uprava u kapitalističkim državama, oni su ipak toliko ograničeni političkim i ekonomskim pozicijama kapitalističke buržoazije da ne mogu bitno izmeniti položaj radnih masa.

Razumljivo je, dakle, što se kapitalistička komunalna politika ograničava na relativno uzan krug pitanja, koja se ne postavljaju sa stanovišta potreba narodnih masa, nego sa stanovišta kapitalističkih interesa. Takozvana komunalna politika lokalnih „samouprava” u kapitalističkim državama lišena je samostalne materijalne osnove, odvojena je od cele ostale privrede i zavisi uglavnom od milosti kapitalističke buržoazije, koja se o njoj toliko brine koliko joj je to u interesu. Eto zbog čega buržoaski ekonomisti i komunalni stručnjaci više govore o „komunalnoj politici” nego o komunalnom gazdinstvu, više se bave pitanjima organizacione strukture nego pitanjem materijalne baze komunalne politike. Sasvim je, prema tome, razumljivo zašto kapitalistički ekonomisti načelno izdvajaju komunalno gazdinstvo, odnosno „komunalnu politiku” iz opšteg okvira lokalnog privrednog života.

Sve te činjenice daju sliku kapitalističkog grada kao grada u kojem jedan pored drugog žive eksploatatorski vrhovi i eksploatisane radničke i ostale radne mase. Prvi žive u raskošnim centrima, a drugi u zapuštenim i prljavini predgradima. Koncentracija industrije, veletrgovine i bankarstva, koncentracija finansijskog kapitala nosi sa sobom koncentraciju ogromnih ljudskih masa. Povećavaju se i raskošniji postaju centri gradova, ali se povećavaju takođe tesne i mračne periferije, povećava se stambena kriza za radne mase, povećava se skupoća stanova itd.

Međutim, treba potertati još jedno svojstvo kapitalističkog grada, a to je suprotnost između grada i sela, koja je jedna od ka-

rakterističnih suprotnosti kapitalizma. Kapitalistički grad je ne samo centar eksploatacije radnih masa, pa i sitnosopstveničke poljoprivrede od strane kapitalističke buržoazije, nego on istovremeno, upravo zbog toga, koncentriše u sebi i sve plodove napretka u svim granama života, a naročito u pogledu tehnike. U isto vreme, iskorišćavano selo čami u zaostalosti, sa primitivnim oruđem, zaostalim obradivanjem zemlje, u kulturnom mraku i sa svim onim karakteristikama koje Marks naziva „idiotizmom seoskog života”. I tako kapitalizam prati suprotnost između grada i sela, koja se stalno produbljava. Ukoliko se više razvija tehnika, ukoliko više ona podiže produktivne snage u industriji, utoliko se više povećava relativna zaostalost sela, utoliko brže propadaju sitnosopstvenička seljačka domaćinstva, utoliko više zaostaje poljoprivreda kao takva. Iz takvih uslova nastaje i sve veća koncentracija stanovništva u glavnim gradovima, odvojenim od poljoprivrede, dok sela stagniraju, odnosno pokazuju izvanredno spor razvitak, koji se sem toga odvija na ledima masa sitnog i srednjeg seljaštva koje propadaju.

Zapadni kapitalistički svet je u prošlosti donekle savladivao tu suprotnost svojim kolonijalnim gospodstvom i ekonomskim porobljavanjem zaostalih poljoprivrednih zemalja. Međutim, sve veće teškoće pred kojima su se imperijalisti, naročito posle drugog svetskog rata, našli u kolonijalnim i zaostalim poljoprivrednim zemljama, dovode u zapadnim kapitalističkim zemljama snažno do izražaja posledice suprotnosti između grada i sela i kažnjavaju današnje kapitalističke poglavare za „grehove” koje je kapitalistička klasa od početka svoga opstanka činila prema sitnosopstveničkom selu i prema poljoprivredi uopšte.

Prema tome, sasvim je razumljivo što su kapitalistički ekonomisti mislili samo na gradove kad su govorili o komunalnoj politici i o komunalnom gazdinstvu. Drukčije ni ne može biti, jer zaoštravanje suprotnosti između grada i sela i uopšte suprotan razvitak grada u odnosu na selo u kapitalističkim uslovima sam po sebi omogućava da kapitalistički ekonomisti razmatraju problem razvitka grada i sela i problem komunalnog gazdinstva kao jedinstveni problem. Tehnokraci iz oblasti urbanizma su, doduše, pokušavali da traže nekakav tehnički izlaz iz te suprotnosti u oblasti izgradnje grada i sela. Jedni su se bavili mišlju da tehničkim sredstvima spreče akumulaciju stanovništva u gradovima, odnosno da izgrade gradove više nalik na sela. Drugi su se opet bavili projektima da iz sela naprave nešto nalik na kapitalističke gradove. Treba priznati da ponešto od svih tih mogućih „škola” i u nas još uvek zbuñuje

* Fridrih Engels, „O stambenom pitanju”, Marks-Engels, Dela, Institut za međunarodni radnički pokret, Prosveta, Beograd 1979, tom XXIX, str. 195.

naše arhitekta i urbaniste i smeta im da u punoj meri shvate naše zadatke u oblasti izgradnje naših gradova i sela. Osnovna greška svih tih tehnokratskih teorija u oblasti urbanizma, ruralizma, arhitekture itd. jeste pre svega u tome što one ne vide da su osnovno u razvitku ljudskih naselja produkcionni odnosi društva, način produkcije, razvitak produktivnih snaga itd. Velike kapitalističke gradove stvorila je velika koncentracija industrije i koncentracija finansijskog kapitala. Zakržljalo sela je, s druge strane, rezultat si-nosopstveničke strukture poljoprivrede u kapitalističkom društvu i u krajnjoj liniji rezultat zaostalosti kapitalističke poljoprivrede uopšte. Svi mi znamo da tehničke mere ni izdaleka nisu dovoljne da bi se promenila opšta linija kapitalističkog razvitka. A to znači: mora se promeniti društveni poredak, mora se uništiti kapitalizam, pa da se stvore uslovi za likvidaciju suprotnosti između grada i sela i za drukčiji budući razvitak jednog i drugog. No i u tom slučaju, to jest u uslovima socijalizma, mi bismo pogrešili ako ne bismo gledali taj razvitak u opštem sklopu socijalističke izgradnje, nego izolovano, usko, u nekakvim stručno-komunalnim i urbanističkim granicama. I u socijalizmu će razvitak ljudskih naselja zavistiti od razmeštaja produkcionnih snaga, od načina proizvodnje itd. Ali o tome ćemo govoriti kasnije.

Tako, dakle, stoji sa kapitalističkom „komunalnom politikom”. Za nas je važno da iz svega toga izvučemo pouku da ne samo interes što bolje organizacije u cilju podizanja životnog standarda radnih masa nego i interes opšte socijalističke rekonstrukcije naše zemlje traži da se latimo mera koje će obezbediti brži tempo u izgradnji našeg komunalnog gazdinstva i celokupne lokalne privrede u novom duhu, u socijalističkom duhu. Ako su takozvani „socijalistički frazeri” iz kapitalističkih zemalja zavaravali — i još danas zavaravaju — radne mase takozvanim „munilipalnim socijalizmom”, onda se pred nas, u državi radnog naroda, u zemlji socijalističke izgradnje, realno postavlja zadatak da našu komunalnu izgradnju, i uopšte lokalnu privrednu izgradnju u najkraće moguće vreme postavimo na takve socijalističke osnove koje će narodnim masama brzo i neposredno pokazati ogromna preimućstva socijalizma nad kapitalizmom. Hteo bih u toj vezi da se zaustavim na nekoliko osnovnih principa koji treba da budu u osnovi naše socijalističke i komunalne delatnosti.

III

SOCIJALISTIČKA LOKALNA PRIVREDA
I KOMUNALNO GAZDINSTVO

Pre svega, treba naglasiti da su cilj i sadržina našeg komunalnog gazdinstva potpuno drukčiji nego što su cilj i sadržina kapitalističke komunalne politike. Dok je u kapitalizmu glavni motor komunalne politike interes kapitalističkog profita i zaštite kapitalističkog sistema kao takvog, u socijalističkoj državi glavni motor komunalne izgradnje jeste interes blagostanja radnog naroda, stalno podizanje životnog standarda svih naših građana, podizanje kulturnog nivoa naroda i interes opšte socijalističke izgradnje i svestranog napretka naše zemlje. To znači da će kod nas postepeno nestati razlike između centra i periferije gradova, koju smo nasledili od kapitalističkog društva, da će tekovine tehničkog napretka biti primenjene i u centru i na periferiji i u selima, da će se mreža svih mogućih ustanova koje služe pokrivanju svakodnevnih potreba građana sve više proširivati, poboljšavati i u kvalitativnom i u kvantitativnom pogledu, da će se podizati na sve viši kulturni i tehnički nivo, da će postajati sve pristupačnija za narodne mase itd. To znači, takođe, da umetnička obrada kuća, estetsko pokućstvo, kamen i mermer, savremena tehnička sredstva itd. neće više biti privilegija uskih grupa kapitalističkih vrhova, nego će postepeno postati dostupni najširim narodnim masama, postaće sredstva bez kojih se neće moći ni zamisliti život naših radnih masa.

Drugo što treba naglasiti jeste činjenica da mi naše komunalno gazdinstvo ne shvatamo kao neku potpuno odvojenu samostalnu granu društvene delatnosti, nego ga gledamo u opštem sklopu pitanja naše socijalističke izgradnje. Mnogi kapitalistički ekonomisti morali su gledati na komunalnu politiku kao na posebnu, odvojenu granu društvene delatnosti. Međutim, kod nas sredstva za proizvodnju i izvori materijalnog blagostanja nisu više u rukama kapitalista, a komunalne ustanove nisu više na teretu takozvanih „lokalnih samouprava” starog kapitalističkog tipa, to jest bez neophodne materijalne baze. Kod nas su sredstva za proizvodnju u rukama naroda, a u istim je rukama i komunalno gazdinstvo. Kod nas u pogledu društvene uloge više nema principijelne razlike između komunalnog gazdinstva u užem smislu i ostalih naših privrednih grana. jer sve služe jednom te istom cilju, to jest podizanju blagostanja našeg naroda, razvitku njegovih produktivnih snaga, njegovom opštem privrednom napretku, učvršćenju njegove nezavisnosti i jačanju njegove odbrambene moći. Prema tome, pitanje raz-

vitka naše komunalne izgradnje je nerazdvojni deo pitanja opšte socijalističke izgradnje u našoj zemlji.

Iz toga izlazi da je područje naše „komunalne politike” šire nego što je područje kapitalističke komunalne politike. Naša „komunalna politika” dobila je svoju materijalnu bazu i drukčiji značaj time što su sredstva za proizvodnju došla u opštenarodne ruke. Ona je time postala deo naše socijalističke izgradnje. Organi koji upravljaju našom komunalnom delatnošću ne mogu se više ograničavati samo na sanitarno-tehničke mere i ustanove, na vodovod, kanalizaciju, kupatila, na gradski transport, na čišćenje i izgradnju ulica, na osvetljenje grada itd., jednom reći na komunalna pitanja u užem smislu, ili, bolje reći, u starom smislu te reči. Nadležnostima i zadacima naših mesnih organa narodne vlasti pridružuju se takođe rukovođenje i razvijanje celokupne lokalne privrede, kao što je, na primer, izgradnja mreže ustanova i preduzeća za snabdevanje stanovništva namirnicama i uslugama svih vrsta; izgradnja lokalne industrije u cilju pokrivanja jednog dela potreba lokalnog stanovništva i opšte mesne izgradnje; izgradnja mreže ekonomija, stočarskih farmi itd. za snabdevanje lokalnog stanovništva poljoprivrednim artiklima; izgradnja mreže kulturnih i telesno-kulturnih ustanova; izgradnja mreže hotela, turističkih ustanova, klubova, zabavišta, gostionica itd. To znači da se u našim uslovima sadržina pojma „komunalno gazdinstvo” potpuno izmenila. Očigledno je da u našim uslovima državna pekarnica, klanica ili preduzeće za izradu sladoleda ili sira nije ništa manje „komunalno” — u starom smislu te reči — nego što je, na primer, kanalizacija ili ulično osvetljenje. Ceo taj kompleks danas nazivamo mesnom odnosno lokalnom privredom, dok reč komunalno gazdinstvo danas u nas označava samo deo mesne privrede, jedan uži krug delatnosti koje se uglavnom odnose na opšte uređenje gradova i sela i obezbeđenje normalnog, zdravog i kulturnog života u njima.

U stvari, za samo komunalno gazdinstvo tek se u takvoj povezanosti otvaraju široke mogućnosti razvitka. Njegovo jedinstvo sa celom lokalnom privredom upravo mu i daje materijalnu osnovu, a istovremeno omogućava najširu lokalnu inicijativu.

Konačno, treba naglasiti još jednu razliku između kapitalističke i socijalističke komunalne privrede, naime činjenicu da se komunalno gazdinstvo u kapitalizmu ograničava praktički i po pravilu samo na gradove, dok se u uslovima socijalizma ono neizbežno proširuje i na selo. Izgradnja socijalizma znači u konačnoj liniji definitivnu likvidaciju suprotnosti između grada i sela. Naravno, taj

se proces ne može da izvrši preko noći, automatski i dokraja samom promenom vlasti, to jest samim svrgnućem kapitalističke buržoazije i zauzimanjem vlasti od strane radnog naroda sa radničkom klasom na čelu. Naš grad više nije centar eksploatacije, nego socijalistički centar, to jest centar koji ne teži ugnjetavanju i eksploataciji seljaka, niti centar koji guši razvitak poljoprivrede uopšte. Naš grad je ognjište socijalizma, rukovodeći socijalistički centar, koji politički i materijalno pomaže sitnosopstveničkom seljaku da konačno izade iz svoje zaostalosti i bede i da se oslobodi svakog pritiska ostataka kapitalističkih elemenata, koji naročito na selu pokušavaju da se osile. Socijalistička izgradnja znači istovremeno definitivni kraj zaostajanja poljoprivrede za industrijom, jer socijalističko društvo svom snagom teži brzom i svestranom razvitku i napretku poljoprivrede. Time je faktički odstranjen socijalno-ekonomski izvor suprotnosti između grada i sela, ali mnogi ostaci i posledice te prošlosti još su ostali i ne mogu se preko noći likvidirati. Ne može se preko noći odstraniti zaostajanje poljoprivrede za industrijom, ni sitnosopstvenička struktura poljoprivrede, ni tehnička zaostalost sela, ni „robno-kapitalistička tendencija” na selu, ni kulturna i politička zaostalost itd. Te ostatke i posledice kapitalističke suprotnosti između grada i sela odstranićemo samo upornom borbom za industrijalizaciju i elektrifikaciju zemlje, koja će nam omogućiti da podignemo tehnički nivo naše poljoprivrede i da promenimo odnose na selu, što će selu dati potpuno novo lice. Bez mehanizacije naše poljoprivrede, bez rasprostranjenja elektrifikacije i industrijalizacije na naše selo na bazi poljoprivredne produkcije i u cilju njenog svestranog razvitka, bez socijalističke rekonstrukcije naše poljoprivrede ne možemo ni govoriti o konačnoj i definitivnoj likvidaciji suprotnosti između grada i sela, o likvidaciji kulturne zaostalosti sela, o konačnoj likvidaciji seoske izolovanosti. Naša će sela promeniti svoj lik kada se u njima izgrade zadružni domovi i magacini, kad se u svima pojavi električna ne samo kao osvetljenje nego i kao pogonska snaga poljoprivrednih strojeva i zadružnih radionica i preduzeća, kad se u njima razviju parkovi poljoprivrednih strojeva i traktora, radionice, lokalne tvornice za prerađivanje poljoprivrednih produkata itd.

Sēm toga, naša industrija se i inače više neće razmeštati stihijski, kao što se to događa u kapitalističkim zemljama, nego planski, pod jedinstvenim rukovodstvom. Za razmeštanje naše industrije važiće ne samo princip što bržeg industrijskog podizanja sa-

dašnjih zaostalih republika, nego i princip što bržeg privrednog uzdizanja i industrijalizacije zaostalih **rejona** u svakoj republici.

Sasvim je razumljivo da će takav razvitak bitno menjati opšti razvitak naših naselja. Stihijska, nezadrživa i nekontrolisana koncentracija stanovništva u velikim gradovima — koja je karakteristična za kapitalizam — biće sprečena, ali će istovremeno biti razbijena izolovanost sela, koje će se u svakom pogledu brzo razvijati i tehnički i kulturno uzdizati. A to je upravo put ka konačnoj likvidaciji svih ostataka i posledica suprotnosti između grada i sela, pa i konačna likvidacija stanja koje je stvorio kapitalizam, stanja u kojem gradskom stanovništvu nedostaju najosnovniji elementi za normalan i zdrav život, kao što su sunce, čist vazduh, zelenilo i odmor u prirodi, dok selu nedostaju najosnovnija sredstva za normalan kulturni život čoveka, kao što su dnevna informacija, štampa, radio i tako dalje.

Mi bismo bili, naravno, nepraktični fantasti ako bismo unapred izmišljali kakav treba da bude budući grad ili buduće selo i da li, kako i kada treba da nestane razlike između jednog i drugog. Ali isto toliko je tačno da mi ne bismo ništa razumeli o socijalističkom razvitku ako ne bismo shvatili da komunalni i ostali mesni privredni problemi grada i sela već danas čine jednu jedinstvenu celinu i da ih treba rešavati kao celinu ako hoćemo svesno i planski da idemo putem konačne likvidacije svih ostataka suprotnosti između grada i sela.

Eto, to su neki od najvažnijih momenata koji predstavljaju principijelnu razliku između kapitalističke i socijalističke komunalne delatnosti i lokalne privrede uopšte. Pridimo sad na toj osnovi konkretnom određivanju opštih zadataka naše lokalne privrede i komunalnog gazdinstva.

IV

OPŠTI ZADACI NAŠE LOKALNE PRIVREDE I KOMUNALNOG GAZDINSTVA

Činjenice koje smo naveli ukazuju na razloge zbog kojih su ministarstva komunalnih poslova u nas izgrađena kao rukovodeći upravni organi republike ne samo za područje komunalnih poslova u užem smislu te reči nego i za razvitak i organizaciju lokalne privrede uopšte, — naravno, na bazi principa koji su zajednički našoj socijalističkoj izgradnji uopšte i u onim okvirima gde prestaje nadležnost drugih republičkih i saveznih ministarstava. Sam naziv ovih

ministarstava, prema tome, u stvari je preuzak, i njihovi zadaci prelaze okvire komunalnih poslova u užem smislu te reči. Međutim, stvar nije u nazivu nego u zadacima. Prema tome, ministarstvo komunalnih poslova narodne republike treba kompleksno da obuhvati opšti razvitak lokalne privrede, to jest onog dela narodne privrede koji je uglavnom predat pod upravu lokalnim organima narodne vlasti, a služi po pravilu pokrivanju lokalnih potreba, odnosno iskorišćavanju lokalnih materijalnih sredstava i snaga. Ali pri tome treba imati u vidu da niti lokalni narodni odbori obuhvataju svu lokalnu privredu, niti je sva privredna delatnost lokalnih narodnih odbora lokalnog značaja. Razni fabrički magacini radničkog snabdevanja ili ekonomije koje služe određenim fabrikama ili ustanovama za njihovo snabdevanje nisu pod upravom lokalnih narodnih odbora, a ipak spadaju u kompleks naše lokalne privrede. S druge strane, poljoprivredom neposredno upravljaju lokalni organi vlasti, pa ipak se ne može reći da ona kao celina spada u okvir lokalne privrede, iako je, na primer, lokalno snabdevanje poljoprivrednim artiklima — naravno, u okviru plana — opet očigledno lokalnog značaja. **Konačno, pri tome treba imati u vidu da naše današnje karakteristike privrednih ustanova lokalnog značaja nisu nepromenljive. Naprotiv, stalna tendencija socijalističke izgradnje jeste, a pogotovo će biti u budućnosti, da se proširuju okviri lokalne privrede, da se lokalnim narodnim odborima sve više predaju izvori materijalnih prihoda u cilju podizanja životnog i kulturnog standarda naših radnih masa.**

Ako, prema tome, od komunalnih ministarstava tražimo da kompleksno obuhvate našu lokalnu privredu, onda to znači da bi njihova dužnost bila, u stvari, trojaka:

1. Ministarstva će u nekim granama delatnosti biti neposredni operativni rukovodilac, na primer kad je reč o republičkim preduzećima, ustanovama ili bilo kakvoj delatnosti republičkog značaja za opšti razvitak lokalne privrede, za njeno snabdevanje i pomoć u tehnici, u sirovinama, građevinskim materijalima, projektiranjima itd.

Ministarstva komunalnih poslova raspolagaće i stvaraće prema konkretnoj potrebi i industrijska, trgovinska i druga preduzeća koja će služiti razvitku lokalne privrede.

2. U onim granama lokalne privredne delatnosti koja je inače u nadležnosti lokalnih narodnih odbora, ministarstva komunalnih poslova ostvarivaće načelno rukovođenje, stvarati opšti republički

plan lokalne privrede, evidentirati njen razvitak, dati joj svu potrebnu pomoć i vršiti svakodnevnu kontrolu i instruktažu. Ministarstva će svojim rukovođenjem davati narodnim odborima konkretnu i svakodnevnu podršku, kako bi oni mogli pravilno da ispunjavaju svoje zadatke.

3. U granama lokalne privrede koja nije u nadležnosti lokalnih narodnih odbora — kao što su, na primer, aparat snabdevanja po fabrikama i ustanovama i njihove ekonomije, menze itd. — ministarstva će vršiti ulogu koordinacije, opšte evidencije i kontrole. Takvu istu ulogu vršiće ta ministarstva i u slučajevima kad je reč o delatnosti republičke nadležnosti, ali se ona vrši sredstvima lokalne privrede, kao što su, na primer, izvesna pitanja iz oblasti trgovine, poljoprivrede, zadržugarstva, zdravstva, lokalnog saobraćaja itd. Samo se po sebi razume da se u takvim slučajevima ministarstva komunalnih poslova ne mogu mešati u pitanja načelnog rukovođenja, koje pripada nadležnim ministarstvima.

Da bi nam ti zadaci postali jasni, pokušajmo da približno grupišemo najvažnije grane privredne delatnosti koje spadaju u nadležnost ili u obaveze naših gradskih, sreskih ili mesnih narodnih odbora. Prema tome ili prema takvoj slici naša lokalna privreda obuhvatila bi sledeće grane:

1. Komunalno gazdinstvo u užem smislu, koje uglavnom obuhvata sanitarno-tehničku i higijensku delatnost (kanalizacija, čišćenje grada, vodovod, zdravstvena kontrola ishrane itd.), stambeno gazdinstvo u celini, gradski transport (tramvaj, trolejbus, autobusna mreža itd.), parkovi, zelenilo, groblja, osvetljenje grada i sela, gasifikacija, gradski i lokalni putevi, trotoari, mostovi, podzemne instalacije itd.

2. Elektroprivreda i energetika uopšte, koja pre svega daje energetske izvore komunalnom gazdinstvu, ali i inače postaje sve važnija kao samostalna privredna grana u lokalnom obimu s obzirom na razvitak lokalne industrije, saobraćaja itd. Elektrifikacija naše zemlje ne sastoji se samo u gradnji velikih električnih centrala i dalekovoda nego i u istovremenom razvijanju guste mreže malih lokalnih električnih centrala. Naše državno rukovodstvo posvećuje razvitku takve mreže najveću pažnju.

3. Široka, planski razvijena, lokalna trgovinska mreža opšteg snabdevanja po raznim granama. To ne znači da mi nećemo stvarati, u izvesnom manjem obimu, i republičku, pa čak i saveznu trgovinsku mrežu u cilju kvalitativnog podizanja trgovine, podstre-

kavanja inicijative lokalne trgovine ili snabdevanja određenim vrstama artikala. Međutim, osnovna mreža snabdevanja nesumnjivo pripada rukovodstvu lokalnih narodnih odbora.

4. Mreža preduzeća i ustanova za snabdevanje stanovništva svakodnevnim uslugama, kao što su praonice, brijačnice, kupatila, reparaturne radionice, razni servisi za usluge itd.

5. Mreža ugostiteljskih i turističkih ustanova i preduzeća sa menzama, gostionicama, restoranima, kulturnim zabavištima, domovima odmora, pansionima, turističkim domovima, hotelima itd.

6. Mreža kulturnih, naučnih, prosvetnih, pedagoških, socijalnih, zdravstvenih, telesno-kulturnih i drugih sličnih ustanova, kao što su škole, bolnice, ambulante, pozorišta, bioskopi, domovi kulture, stadioni, klubovi, čitaonice itd.

7. Lokalni transport van gradova, kao što su sreske autobuske i teretne linije, špeditorske usluge stanovništvu. Za budućnost se otvaraju perspektive izgradnje lokalnih trolejbuskih linija, žičanih železnica, naročito u turističkim krajevima, perspektive sve većeg razmaha lokalnog rečnog i pomorskog, putničkog i teretnog saobraćaja.

8. Lokalna industrija raznih grana, koja će se sve više razvijati u skladu sa privrednom strukturom i materijalnim mogućnostima pojedinih srezova.

9. Lokalno finansiranje i kreditiranje u okviru opštih principa naše finansijske politike i rukovođenje pojedinim lokalnim finansijskim ustanovama i preduzećima. To pitanje postaje vrlo važno upravo u vezi s našom težnjom da se maksimalno oživi lokalna privredna delatnost.

10. Živa i svakodnevna organizaciona i materijalna pomoć narodnih odbora razvitku zadržugarstva svih grana.

11. Kontrola razvitka zanatstva raznih grana, pomoć zanatstvu, organizacija njegovog snabdevanja potrebnim materijalima, zanatsko zadržugarstvo, zaštita i dalje razvijanje zanatskih tradicija, kućne radinosti od značaja itd.

12. Kontrola i usmeravanje razvitka privatnog sektora, njegovo povezivanje sa opštim privrednim planom, borba sa kapitalističkom špekulacijom itd.

V

RUKOVODENJE LOKALNOM PRIVREDOM I MINISTARSTVA KOMUNALNIH POSLOVA

Napominjem da ovim ne mislim da dajem organizacioni sistem za rukovođenje našom lokalnom privredom, nego samo nabrajam najvažnije njene grane. Ali već ovo prosto nabranje zadataka pokazuje kako obiman i izvanredno važan posao leži pred našim sreskim, gradskim i mesnim narodnim odborima u oblasti razvijanja lokalne privrede i kakav je udeo te privrede u našoj opštoj socijalističkoj izgradnji. Očigledno je da samo kompleksnim rešavanjem svih tih pitanja, na osnovi jedinstvenog planiranja i pod jedinstvenim rukovodstvom narodnog odbora, mogu biti sačuvane unutrašnje proporcije između pojedinih grana i njihov skladni razvitak koji će odgovarati lokalnim potrebama i stalnom planskom podizanju životnog standarda narodnih masa kao i kulturnog nivoa celokupnog našeg života. Očigledno je, prema tome, da naša lokalna privreda kao celina predstavlja jedan privredni kompleks, prema kojem se upravo kao prema celini treba i odnositi. Razume se da opšti principi naše socijalističke izgradnje moraju i tu da važe. Međutim, jasno je da oni treba da budu primenjivani u formama koje odgovaraju naročitoj strukturi lokalne privrede. Bilo bi, prema tome, pogrešno ako bi pojedini viši organi naše državne uprave svojim jednostranim uplitanjem u podrobnosti lokalne privrede i mehanički primenjujući način rada sa drugih područja naše privredne delatnosti narušavali jedinstvo naše lokalne privrede ili sputavali lokalne narodne odbore da samostalno upravljaju granama koje spadaju u njihovu nadležnost. Eto zbog čega i naš Ustav, i naši zakoni, i cela politika našeg državnog rukovodstva dosledno idu za tim da istaknu narodne odbore kao samostalne rukovodioce u poslovima lokalne nadležnosti, a naročito u kompleksnom rukovođenju lokalnom privredom. To odgovara ne samo duhu socijalizma i socijalističke samouprave naroda nego i praktičnim potrebama naše privrede, koja traži proporcionalni razvitak i u vertikalnom i u horizontalnom pravcu, to jest kako u pojedinim granama odozdo do gore, tako i između pojedinih grana u granicama pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica.

Znači, učvršćenje rukovođeće uloge sreskih, gradskih i mesnih narodnih odbora u lokalnoj privredi i njihovo intenzivno osposobljavanje za takvu ulogu — to je prvi uslov za razvitak naše lokalne privrede u duhu petogodišnjeg plana i za maksimalno is-

korišćavanje svih lokalnih materijalnih izvora. Naši gradski, sreski pa i mesni odbori — naravno, u okviru svoje uže nadležnosti — treba stvarno da se oseće u punoj meri odgovornim za celokupan razvitak sreza, a pogotovo za njegov privredni razvitak, koji je osnova svemu drugom.

Naravno, lokalni narodni odbori ne mogu da izvršavaju taj zadatak bez načelnog rukovođenja viših organa državne vlasti. Naprotiv to rukovođenje treba ojačati, konkretizovati ga, približiti ga problemima lokalne privrede, pa će tek tada narodni odbori moći svesno i sa punom odgovornošću da izvršavaju svoje zadatke. Može li se reći da je dosadašnje rukovođenje rukovođećih republičkih organa vlasti bilo zadovoljavajuće? Ja mislim da ne možemo biti zadovoljni. To rukovođenje ima uglavnom dva nedostatka:

1. Ono, po pravilu, nije zahvatilo pitanje lokalne privrede kao celine, nego se načelno ograničavalo na pojedina ministarstva, koja su, uglavnom nepovezana, svako po svojoj liniji davala pravac razvitka lokalne privredne aktivnosti u raznim granama. Na taj način moglo je doći često i do disproporcija, do načelno različitih formi upravljanja i uopšte do izvesnih pojava dezorijentacije u pogledu pojedinih zadataka i organizacionih formi. Sasvim je razumljivo da je to slabilo inicijativu odozdo, guralo donekle naše narodne odbore u svakodnevni praktičizam, u birokratsko ispunjavanje direktiva „odozgo” umesto u njihovu inicijativnu aktivnost. Jasno je da bi takav način rada u konačnoj liniji vodio smanjenju uloge izvršnog odbora.

2. S time je povezana i iz toga izvire druga slabost, — udaljenost takvog rukovodstva od konkretne problematike lokalne privrede. Naša savezna i republička privredna ministarstva orijentisana su na rešavanje krupnijih problema i zadataka naše privredne izgradnje u saveznom i republičkom merilu i nisu mogla da se koncentrišu na principijelno razrađivanje bezbrojnih mogućnosti rada i organizacionih formi koje traži lokalna privredna aktivnost. Zato se često dešava da naša ministarstva daju, doduše, opšte direktive, ali malo konkretne praktične pomoći na liniji razvijanja lokalne inicijative, organizacije, proučavanja materijalnih mogućnosti i strukture lokalne privrede u pojedinim rejonima itd. Zato je ponekad moralo doći do gubljenja kontrole nad svakodnevnim radom naših narodnih odbora, pa čak i do pojava samovolje u nižim organima vlasti, i to ne zbog svesnih tendencija naših lokalnih kadrova, nego zbog njihovog neznanja, zbog nesnalaženja u pogledu konkretnih organizacionih formi, zbog nedostatka pomoći odo-

zgo, zbog načelne nejasnosti koja je vladala, a često i danas vlada kod njih. Zato je dolazilo i do takvih pojava da u suštini pravilne pojedine direktive viših organa narodne vlasti dobivaju na terenu nemoguću, unakaženu primenu, koja ruši ugled i autoritet narodne vlasti i udaljuje lokalne organe narodne vlasti od masa. Jasno je takođe da takvo rukovođenje nije u stanju da daje podstrek razvijanju inicijative masa i saradnji tih masa sa narodnom vlašću. Takav bi sistem u krajnjoj liniji praktički doveo do čisto administrativnog rešavanja svih pitanja.

Svi su ti razlozi tražili da stvorimo jedan takav upravni organ koji će na lokalnu privredu gledati kao na celinu, ali koji će, s druge strane, biti blizak tim problemima, koji će se okrenuti licem baš ka njima, to jest koji će ih u svojoj delatnosti razmatrati kao svoje glavne zadatke, a ne kao sporedne, i zato biti sposoban da daje praktičnu i konkretnu pomoć našim narodnim odborima, pa i drugim organima i ustanovama kojih se problemi lokalne privrede tiču.

Savezna vlada predložila je republičkim vladama da preduzmu odgovarajuće mere u tom pravcu, i to konkretno sledeće:

1. Da se stvore ministarstva komunalnih poslova sa zadatkom da obezbede opšte načelno rukovođenje, planiranje, evidenciju, kontrolu i određeno materijalno snabdevanje lokalne privrede. U tom cilju naša ministarstva komunalnih poslova treba da detaljno izuče privredne probleme naših gradova i srezova, mogućnosti njihovog razvitka, njihovu ekonomsku strukturu, od koje zavisi opšti pravac razvitka pojedinih srezova, organizacione forme u lokalnoj privredi itd., i da budu rukovodioci njenog konkretnog razvitka.

2. Da se pojača opšte načelno rukovođenje i kontrola vlada narodnih republika u pogledu upravne delatnosti narodnih odbora. U tu svrhu bilo je predloženo republičkim vladama da se pri predsedništvima vlada stvore odeljenja, odnosno sekretarijati za koordinaciju, organizacionu pomoć i instruktazu rada narodnih odbora. Takva odeljenja odnosno sekretarijati treba da imaju potreban broj instruktora, koji će, s jedne strane, moći da budu u kursu celokupnog rada određenih lokalnih narodnih odbora i da, s druge strane, prema opštim uputstvima predsedništva vlade, konkretno na terenu pomažu narodnim odborima u rešavanju pojedinih zadataka.

Bilo bi, naravno, pogrešno ako bi neko shvatio da komunalno ministarstvo treba da uzme na sebe odgovornosti i zadatke svih ostalih ministarstava koji se odnose na lokalnu privredu. Samo se po sebi razume da načelno stručno rukovođenje pojedinih ministars-

tava mora da ostane i da se pojačava. Upravo zato smo ranije naglasili da će u takvim slučajevima uloga ministarstava komunalnih poslova biti pretežno koordinativna. Međutim, ne može biti sumnje da će ministarstvo komunalnih poslova, samim tim što je orijentisano na lokalnu privredu kao celinu i na detaljnije razrađivanje svih problema u toj vezi, moći da odigra izvanredno važnu ulogu u pogledu davanja jedinstvene linije razvitka lokalne privrede, njenih jedinstvenih organizacionih oblika, razvijanja lokalnih privrednih snaga, široke inicijative masa, borbe za podizanje zaostalih rejona do stepena razvijenih rejona, borbe protiv kapitalističkih ostataka, špekulacije, samovolje i nereda, zatim u pogledu pravilnog snabdevanja svih rejona, pravilnog iskorišćavanja rezervi, vaspitavanja kadrova za lokalnu privredu itd. Sama će praksa pokazati da li će biti potrebno da se tim komunalnim ministarstvima daju još neke kompetencije koje su sada u drugim ministarstvima. Međutim, već to što sam nabrojio pokazuje kako su veliki zadaci ministarstava komunalnih poslova i od kakvog su oni značaja za celokupnu našu socijalističku izgradnju.

Ostaje mi još da kažem nekoliko reči o konkretnim oblicima rada naših narodnih odbora i ministarstava komunalnih poslova u oblasti lokalne privrede, a naročito u vezi sa dosadašnjim nedostacima u tome radu.

VI

NAŠI NEDOSTACI I KONKRETNI ZADACI U OBLASTI RUKOVOĐENJA LOKALNOM PRIVREDOM

Nema sumnje da su za rukovođenje lokalnom privredom i naročito komunalnim gazdinstvom u užem smislu potrebni metodi rada i oblici organizacije koji odgovaraju zadacima, karakteru i obimu te privrede. Bilo je u nas tendencija šablonskog primenjanja istih formi organizacije rada, planiranja i evidentiranja, opterećivanja i administrativnog tretiranja, kao što to važi i za ostalu našu privredu. To je, naravno, često dovodilo do apsurdnih situacija, a naročito i po pravilu do činjenice da je naša lokalna privreda postala pasivna, iako je u rukama kapitalista bila aktivna. Očigledno je, prema tome, da u našoj lokalnoj privredi treba primeniti posebne, njenom karakteru odgovarajuće metode rukovodstva i rada.

To ne znači, naravno, da ti metodi moraju biti principijelno različiti od metoda koji su se inače pokazali kao dobri i pravilni u našoj socijalističkoj izgradnji. Naprotiv, principijelno jedinstvo našeg socijalističkog sistema rukovođenja i organizacije rada mora biti van diskusije. Ali u tom je okviru potrebna najšira raznoobraznost, kako bi se zaista mogao aktivizirati svaki naš materijalni izvor.

Da bismo zaista vaspitali naše rukovođeće kadrove u takvom duhu, potrebno je, pre svega, likvidirati vrlo štetnu pojavu potcenjivanja važnosti i uloge naše lokalne privrede. Ima u nas izvesnih pojava gigantomanije i ultraleve fraze o tome kako je pitanje rada naše lokalne industrije i uopšte razvitka naše lokalne privrede zapravo samo neko privremeno pitanje, koje će uskoro biti skinuto sa dnevnog reda razvitkom krupne industrije. Ima shvatanja za koja je lokalna privreda sinonim zaostalosti, neracionalnosti itd. Na žalost, danas je to u velikoj meri istina za koju nismo odgovorni mi, nego kapitalistička prošlost stare Jugoslavije. Međutim, bilo bi pogrešno iz toga izvlačiti zaključak da nama ne treba lokalna industrija i druge grane lokalne privrede. Naprotiv, upravo industrijalizacija naše zemlje traži istovremeno odgovarajuće poboljšanje i proširenje naše lokalne privrede. Ne može se, na primer, govoriti o razvitku naše krupne industrije a da se ne razvija i lokalna industrija i lokalna privreda uopšte. Isto tako se ne može govoriti ni o podizanju životnog standarda i kulturnog nivoa našeg naroda bez širokog razvitka lokalne privrede. Prema tome, treba likvidirati štetne sektaške i tehnokratske teorije i uzeti jasan kurs na širok razmah i tehničko unapređenje naše lokalne privrede.

Naravno, sredstva naše današnje lokalne privrede su stara i zaostala. Međutim, nije reč toliko o tim sredstvima nego o opštoj ulozi koju lokalna privreda treba da odigra u našem socijalističkom društvu. Ja sam ranije govorio o toj ulozi, i čini mi se da niko ne može da sumnja da je njena važnost izvanredna. Reč je, dakle, o tome da naši kadrovi zaista u punoj meri shvate tu važnost i da imaju pred očima jasnu perspektivu razvitka naše lokalne privrede.

Istina, ima još birokratski nastrojenih ljudi u našem upravnom aparatu koji su od stare Jugoslavije naučili da rukovoditi i upravljati, u stvari, znači nekako manipulirati postojećim sredstvima i zarađivati platu. Ali u našem sistemu takvi „upravljajući“ sigurno neće biti na dobrom glasu i neće moći dugo da se održe. Uprav-

ljati u našem sistemu znači, doduše, pravilno i korisno manipulirati postojećim sredstvima, izvući iz njih maksimum koji ona mogu da daju, ali istovremeno znači i gledati napred, postati majstor svoga sektora, učiti se razmišljati o načinu i sredstvima unapređenja tog sektora, tražiti sve bolja sredstva i sve pogodnije organizacione forme, sve bolje materijale, jednom reči, nikada ne biti zadovoljan postignutim, nikada se ne uspravati nad onim što je dovršeno, nego neprestano težiti napred.

Uzmimo, na primer, samo jedno pitanje iz te oblasti, to jest proces zamenjivanja tereta kućnog domaćinstva takozvanom „društvenom industrijom“, kako Engels naziva onu privrednu aktivnost iz oblasti lokalne privrede koja treba da ukine sadašnje ubistvene forme kućnog domaćinstva, koje opterećuju naročito žene. Kako pristupiti razvitku takve društvene industrije u toj oblasti ljudskog života? Nekima to pitanje izgleda preuranjeno; međutim, takvo je mišljenje samo delimično tačno. Mi, doduše, ne možemo računati s tim da ćemo već sutra preći na konkretizaciju tih zadataka u celini. Ali ostvarenje petogodišnjeg plana daće nam materijalnu osnovu za praktično rešavanje tog pitanja. Znači, mi već danas treba da imamo jasnu perspektivu u tom pravcu. Koliko je to potrebno, pokazuju nam izvesne ultraleve pojave kod nekih naših specijalista, koji su, na primer, već počeli graditi kuće bez kuhinja i praviti druge slične gluposti, sa objašnjenjem da će socijalizam i onako osloboditi naše građane od tereta kućnog domaćinstva. Međutim, put napred, u socijalizam, ne odražava se u ukidanju kuhinja i drugih sadašnjih zaostalih materijalnih sredstava ličnog života naših ljudi, nego u prvom redu u proširenju i obogaćenju tehničkih i drugih materijalnih mogućnosti i sredstava da bi ljudi mogli brže, jeftinije i lakše doći do boljih rezultata. Mi se danas dnevno susrećemo i sa prilično čestim pojavama svakojakog preterivanja od strane raznovrsnih „standardizatora“, koji hoće da obavezno standardizuju sve moguće stvari, pa i takve kao što su stanovi, pokućstvo, keks itd. Pri tome oni tvrde da gledaju unapred, u socijalizam. U stvari, tu nema govora o socijalizmu, nego je reč o tehnokratskim konstrukcijama uskogrudih i jednostranih specijalista, koji nikako ne mogu da shvate da socijalizam ne znači američko standardizovanje, kuda kapitalizam vodi ljudsku kulturu, nego stvaranje materijalnih uslova za pun razmah individualnosti. Naši stručni kadrovi ne treba da zaboravljaju da mi, doduše, treba da učimo na razvitku američke tehnike, treba da maksimalno koristimo američka — kao i sva druga — tehnička iskustva i rezultate, ali da isto-

vremeno razlikujemo ono što je pozitivno od onog negativnog što kapitalizam unosi u razvitak tehnike. Razvitak tehnike, na primer, neizbežno traži razradenu tehničku standardizaciju. Međutim, kapitalizam je doneo i drugu standardizaciju, koju je diktirao interes kapitalističkog profita. Takvu standardizaciju mi nećemo, ostavljamo je Amerikancima dok je oni budu hteli da trpe. Mi želimo da stvorimo našem čoveku lepši, kulturniji, individualniji, duhovno bogatiji život od onog standardizovanog koji stvara kapitalistički Vol strit...

Tako je i u ovom konkretnom slučaju. U zemlji socijalističke izgradnje moraju sve više da se razvijaju razna lokalna preduzeća i ustanove koje imaju za cilj da služe individualnim potrebama stanovništva u njegovom ličnom životu, da skidaju sa žene značajan deo tereta kućnog gazdinstva, i tako zaista materijalno obezbede njenu ravnopravnost. Mi nećemo danas izmišljati shemu budućeg života naših ljudi. No jasno je da njegove forme zavise od materijalnih uslova koje ćemo ostvariti razvitkom naših produkcionih snaga, naše privrede. Prelaz ne može biti učinjen preko noći. Razvitak će ići u dva pravca: s jedne strane, mehanizacijom kućnog domaćinstva, a, s druge, sistematskim razvijanjem preduzeća i ustanova za usluživanje domaćinstava i zadovoljenje svakodnevnih potreba građana. Nama su potrebne mehanizovane pekare, perionice, reparaturne radionice, dobro organizovane i kvalitetne menze, svi mogući servisi koji će brzo i jeftino obavljati službu oko zadovoljavanja svakodnevnih potreba domaćeg života stanovništva itd. Eto to je put ka novom socijalističkom životu, a ne fraze ili tehnokratske konstrukcije standardizatora.

Naveo sam ove primere zato da bih ukazao rukovodećim kadrovima naše lokalne privrede, a naročito komunalnog gazdinstva, da je potrebno da već danas izučavaju te stvari, da već danas misle o putevima razvitka na tom sektoru naše socijalističke izgradnje ako hoće da pravilno postavie osnove naše lokalne privrede. Ne treba zaboraviti da ti zadaci nisu tako daleki, a neke možemo već sada početi da ostvarujemo.

Međutim, ne bi se moglo reći da smo u tom pogledu do sada odlučno i sa jasnim ciljem krenuli napred ili da su perspektive takvog razvitka već sasvim određeno postavljene pred našu lokalnu privredu. Naprotiv, taj sektor naše socijalističke izgradnje bio je do sada prilično zanemaren i u velikoj meri prepušten stihiji i samostalnom snalaženju naših mesnih kadrova. Upravo zato je možda jedna od najvećih slabosti naše lokalne privrede pre svega

practicizam, i čak besperspektivnost. Moram da dodam da je practicizam uopšte vrlo proširena slabost rada naših kadrova u nekim oblastima naše izgradnje. Mi se uporno borimo protiv nje, a izgleda da se nikada ne borimo dovoljno. A ona dolazi naročito do izražaja u lokalnoj privredi upravo iz razloga o kojima sam ranije govorio. U stvari, **practicizam je veliki neprijatelj izgradnje socijalizma. On je nerazdvojni saveznik birokratizma.** Raditi prakticistički znači ne videti napred, gubiti se u poplavi svakodnevnih zadataka, rešavati ih onako kako oni stihijski dolaze, ne videti povezanost današnjih zadataka sa postavljenim ciljem, ne prosuđivati o zadacima, stvarima i događajima sa principijelnog stanovišta, već isključivo sa stanovišta ličnog praktičnog iskustva itd. Practicizam — to je, u stvari, gubljenje perspektive. Međutim, najveća snaga naših kadrova u teškim borbama i naporima uvek je bila upravo u onome što ih je učio drug Tito, što ih je učila naša Partija, naime, da gledaju unapred, da vide sutrašnji cilj zato da bi pravilnije mogli rešavati današnje zadatke. Naši kadrovi ne bi mogli na zadovoljavajući način, inicijativno i svesno obavljati svoje zadatke, ne bi mogli zaista stvaralački raditi u socijalističkom sistemu ako pred sobom ne bi videli perspektivu razvitka celog našeg društva, a pogotovo one grane u kojoj rade, za čiji su razvitak odgovorni. A videti ispred sebe znači učiti se, praktički i teoretski izučavati kako svoj posao tako i osnovne principe socijalističke izgradnje uopšte, znači poznavati objektivnu zakonitost koja vlada u određenoj oblasti naše izgradnje i na toj osnovi preduzimati praktične odluke i mere.

Međutim, mi moramo priznati da teoretsko obrađivanje naše privredne izgradnje uopšte, a pogotovo lokalne privrede, zaostaje za našom praksom. Otuda dolazi do mnogih nerazumevanja i nejasnosti na terenu, a često i do iskrivljavanja zadataka koje postavljaju naši rukovodeći organi. Naša ministarstva komunalnih poslova treba da doprinesu tome da se u tom pogledu napravi preokret. Ona treba da ponognu naročito kadrovima u narodnim odborima, kako bi ovi u punoj meri mogli da shvate ulogu lokalne privrede u opštoj izgradnji socijalizma u našoj zemlji i perspektive njenog razvitka. Prema tome, ako hoćemo da napravimo preokret u razvitku naše lokalne privrede, ako hoćemo da likvidiramo njenu zaostalost, onda treba pre svega da dotučemo holest practicizma kod rukovodećih kadrova naše lokalne privrede.

Dalji krupan izvor mnogih nedostataka u našoj lokalnoj privredi su rđavi ili nepravilni metodi rukovođenja. Oni su donekle

vezani s onom besperspektivnošću o kojoj smo govorili. Na prvom mestu treba istaći birokratsko-centralističku tendenciju, naročito u republičkim organima, prema lokalnim narodnim odborima, a, s druge strane — što je, uostalom, isto — tendenciju ka administrativnom rukovođenju lokalnim preduzećima i privrednim granama od strane aparata narodnih odbora. Jedna i druga tendencija su velika prepreka razvitku privredne delatnosti. Bilo bi vrlo pogrešno ako bi ministarstva komunalnih poslova podlegala takvim tendencijama. Naprotiv, baš ona treba da doprinesu njihovom razbijanju. Mi treba da sprovedemo kroz ceo naš aparat odozgo do dole, kroz celu našu organizaciju državne uprave, jedan jedinstveni princip koji glasi: **dati svakoj privrednoj ili upravnoj jedinici maksimalnu operativnu samostalnost, a u isto vreme naučiti dobro rukovati oruđem višeg rukovođenja, koje predstavljaju: plan, evidencija i kontrola.** Svi metodi rukovođenja treba da polaze od tog osnovnog principa. Operativna samostalnost daje mogućnost široke inicijative odozdo, razvija stvaralačko takmičenje, otvara mogućnost za upotrebu svih mogućih formi stimulacije i povezivanja kolektivnog i individualnog interesa itd., dok, s druge strane, tačno određeni plan, osnovna načela koja daju rukovodeći organi naše države i živa, stalna evidencija o sprovođenju toga plana i uopšte o radu pojedinih državnih organa — omogućuju brzu neposrednu kontrolu, koja treba da prati izvršavanje. Ta dobra kontrola daje mogućnost intervencije, ispravljanja grešaka, davanja pomoći u toku izvršavanja, dublji teoretskog izučavanja pojedinih pitanja itd.

Ja bih hteo u vezi s tim da dodam da je baš takav način rukovođenja uvek bio karakterističan za druga Tita i za Centralni komitet naše Partije. Baš takav način rukovođenja omogućio je da Partija izgradi jak aktiv čvrstih i solidnih kadrova. **Ne mogu se rađati dobri kadrovi u jednom birokratskom sistemu, koji sputava kadrove, koji ih lišava svake samostalne stvaralačke aktivnosti.** Mi moramo vaspitavati kadrove koji će imati smelosti da uzmu na sebe odgovornost za posao, ali i odgovornost za greške. Pouzdati se u rukovodeće kadrove odozdo, dati im da pokažu šta znaju i kako mogu stvaralački da rade, da se unose u posao, da ga izučavaju, da traže nove, bolje forme, da stvaraju oko sebe i da se pri tome sami razvijaju i rastu kao rukovodioci i kao ljudi, a istovremeno svakodnevno pratiti taj njihov rad, kontrolisati ih, popravljati ih, pomoći im, nagrađivati ih i kažnjavati za ponovljene greške — to je način rukovođenja kojim nas je učio drug Tito i koji se i teoretski i praktično hiljadu puta potvrdio kao pravilan u toku celog

našeg rada. Treba znati da je gore sputati aparat i naučiti ga da se ne usuduje da išta samostalno preduzima — čime se guši stvaralačka inicijativa odozdo i stvarno sužava opšta društvena delatnost — nego dopustiti da se u samostalnom radu operativnih rukovodilaca čine i izvesne greške, koje u uslovima postojanja dobre evidencije i kontrole možemo ispravljati i odstranjivati.

Međutim, ponavljam, takvo je rukovođenje moguće pod uslovom:

1) da rukovodeći organi vladaju dobrim, razgranatim sistemom brze i tačne evidencije koja im omogućava kontrolu u toku samog rada, to jest u toku samog sprovođenja zadataka;

2) da rukovodeći organi raspoložu potrebnim aparatom preko kojeg se mogu takve greške brzo ispitati i odstraniti, a iskustvo iskoristiti za vaspitavanje kadrova.

Taj isti princip treba da vlada i u metodima rukovođenja narodnih odbora u odnosu na njihova preduzeća i ustanove.

Takav metod rukovođenja je istovremeno i najbolji put da se raskrsti sa birokratskim administratorstvom, koje još uvek snažno sputava tempo u izvršavanju poslova. Doživeo sam takav slučaj da je jedan rukovodilac odbio da se telefonski sporazume o jednoj sitnoj stvari sa drugim rukovodiocem i tražio da mu ovaj pošalje pismeni akt sa pečatom! Svakako je tačno da treba stalno poboljšavati, na primer, naše knjigovodstvo kao i celokupnu našu administraciju. Ali mi ne mislimo da je mnogo ispisanog papira najbolji put ka dobrom funkcionisanju državne uprave. Treba koristiti savremenu tehniku koja omogućava brz lični kontakt među rukovodiocima, pa da se što više pitanja neposredno rešava. Manje akata a više živog kontakta i sporazumevanja znači ubrzanje tempa celokupnog našeg upravnog poslovanja, a to se mora pozitivno odraziti na razvitak naše privrede. To pogotovo važi za lokalnu privredu, koju ne smemo opterećivati velikom administracijom.

Očigledno je da pod takvim uslovima operativna samostalnost pojedinih državnih organa, preduzeća, ustanova itd., u granicama njihove nadležnosti i u okviru opštih zadataka i načela koja postavlja više rukovodstvo, ne samo da ne protivreči pravilno shvaćenom principu jedinstva državne vlasti na bazi demokratskog centralizma nego postaje njegov preduslov.

Birokrat ovako zamišlja idealnu formu rukovođenja: on sedi u kancelariji, a svi dolaze k njemu po dozvolu za svaki svoj korak — naravno, ne lično, nego putem akta kroz stotinu instanca — i svima on lično deli sredstva za njihov rad. Praksa je pokazala i

stalno pokazuje da ljudi koji boluju od takve birokratske bolesti ne samo da loše rukovode i ne samo da guše svaku inicijativu i svaki svestan stvaralački rad nižih kadrova nego se i zapliću u beskonačni niz sitnih pitanja i tako, u stvari, gube svaku kontrolu nad radom nižih organa. Umesto maksimalne centralizacije — kavvu su oni zamišljali — dobija se potpuna zbrka i samovolja u radu nižih organa. Eto zbog čega je borba protiv takvog birokratskog centralizma svuda — a danas pogotovo u republičkim centrima i u srezovima — preduslov pravilne primene principa demokratskog centralizma u našoj državnoj izgradnji.

Međutim, ako smo, s jedne strane, upozorili na opasnost birokratskog centralizma i administrativnog rukovođenja, moramo, s druge strane, ukazati na ne manju, ako ne i opasniju tendenciju koja se sastoji u uskom lokalnom partikularizmu, nedisciplini, samovolji i težnji ka nekakvom sreskom autarhizmu, koji se u nas pojavljuje kod nekih lokalnih kadrova. Naši kadrovi po narodnim odborima treba da shvate da zapravo nema nijednog lokalnog pitanja koje istovremeno ne bi bilo i republičko i savezno pitanje, koje ne bi bilo, na jedan ili drugi način, povezano sa republičkim, odnosno saveznim planovima. Oni nikada ne smeju zaboraviti da lokalni plan predstavlja, u stvari, deo republičkog i saveznog plana, da je mesna izgradnja samo dopunski deo opšte socijalističke izgradnje i da je zato i tu i u svim ostalim oblastima rada potrebna čvrsta disciplina i shvatanje jedinstva naše socijalističke izgradnje. Treba se boriti protiv pojava uskogrudog „samo-lokalnog“ posmatranja problema i vaspitavati naše kadrove tako da na te probleme gledaju kroz prizmu opšte socijalističke izgradnje u našoj zemlji. Mi gradimo našu Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju kao jedinstveno privredno područje i kao jedinstvenu socijalističku zajednicu naroda. I u taj jedinstveni sistem treba svaki deo naše zemlje da doprinese maksimum koji mogu da dadu od sebe njegove produktivne snage, jer ćemo samo na taj način postići najbrži mogući tempo u izgradnji naše narodne države.

Istovremeno, naši kadrovi treba da znaju da plan zapravo nije maksimum, nego minimum.

Naravno, lokalni privredni plan treba da bude u osnovnim linijama čvrst, ali ipak, s druge strane, treba da bude dovoljno gibak da se može dopunjavati i proširivati u skladu sa novim mogućnostima koje se svakodnevno pojavljuju na terenu. Sama priroda najvećeg dela zadataka koje treba da vrši lokalna privreda takva je da se oni ne daju tačno predvideti na duži rok i da se brzo me-

njaju. Zato u toj oblasti naše privrede treba često planirati u vrlo širokim okvirima, koji će dopuštati tačnije određivanje plana tek u toku samog ispunjavanja. To ne znači da je planiranje u oblasti lokalne privrede manje važno nego inače. Naprotiv, dosadašnje slabosti u lokalnom planiranju spadaju danas među najveće prepreke koje koče razmah naše lokalne privrede.

Zadatak komunalnih ministarstava u lokalnom planiranju biće važan. Naši narodni odbori često ne znaju kako i šta da planiraju i koje privredne grane da razvijaju. Njima treba pomoći da stvore opšte perspektivne planove, a ministarstva komunalnih poslova moći će da na toj osnovi razrade perspektivne planove naše lokalne privrede uopšte. Na terenu mesnih odbora planiranje će već dobiti širu formu saradnje mesnih narodnih odbora, preduzeća, društvenih organizacija, sindikata itd. Učešće masa u planiranju znači unošenje perspektiva socijalističke izgradnje u najšire narodne mase. Zato ono ima ne samo privredni nego i veliki politički značaj.

Naravno, treba u tu svrhu ojačati sreske i gradske planske komisije, koje su sada po pravilu vrlo slabe, a ina i slučajeva gde ih praktički ni nema. Danas se, u stvari, lokalni planovi u celini prave u republičkim planskim komisijama, i zato oni, po pravilu, ne vode dovoljno računa o lokalnim mogućnostima.

Međutim, jedan od važnijih zadataka ministarstava komunalnih poslova baš je u tome da obezbede takvo planiranje u lokalnoj privredi koje će uzimati u obzir specifičnosti pojedinih rejona i srezova u republici u pogledu njihove privredne strukture. To znači da će ministarstvo komunalnih poslova naročito voditi računa o mogućnostima razvitka pojedinih grana privrede u određenim privrednim rejonima. Potrebno je, prema tome, intenzivno proučavati privrednu strukturu i mogućnosti razvitka pojedinih srezova. U tu svrhu je, između ostalog, potrebno izgraditi dobru statističku službu u srezovima.

Najveću pažnju treba posvetiti iskorišćavanju lokalnih sirovina, upotrebi otpadaka u krupnoj industriji za potrebe lokalne privrede i razvijanju svih mogućih lokalnih izvora goriva i energetike uopšte. Često se govori da nema materijala. Međutim, čim postavimo pitanje da li su iscrpene sve lokalne mogućnosti, da li se razmislilo o mogućnostima iskorišćavanja lokalnih sirovina, onda se vrlo često pokaže da o tome odgovorni mesni kadrovi nisu vodili dovoljno računa. Govori se takode da nema građevinskog materijala, da nema cementa. Međutim, često se može improvizovati primitivna ciglana ili iskoristiti kamen mesto betona ili neki drugi lokalni ma-

terijal. Govori se da nema uglja. Međutim, samo u toku ove godine narodni odbori u Bosni, uz pomoć Ministarstva komunalnih poslova, otvorili su devetnaest novih ili napuštenih ugljenokopa. Takvih primera mogli bismo da navedemo mnogo. Treba shvatiti da je razvijanje lokalnih privrednih izvora jedan od najvažnijih zadataka naše lokalne privrede.

Veliku pažnju trebalo je posvetiti poboljšavanju rada lokalnih preduzeća. Dosadašnja kontrola nad tim preduzećima je preslaba. Mi još imamo u pojedinim republikama lokalna preduzeća kroz koja sve do danas nije prošla nikakva ozbiljna kontrola, ili koja rade bez ozbiljne evidencije. Organizaciju rukovođenja i evidencije treba postaviti tako da naši narodni odbori imaju stalan uvid u rad preduzeća, jer će samo u tom slučaju moći uspešno da vode borbu za štednju, za sniženje troškova proizvodnje, za poboljšavanje kvaliteta produkata itd. Referenti koji će govoriti kasnije osvrnuće se podrobnije upravo na to pitanje. Ja bih hteo u vezi s tim samo još da naglasim da je brzo učvršćenje takvog organizacionog sistema neophodan prvi korak u daljoj rekonstrukciji naše lokalne privrede, prvi, najvažniji i najneposredniji zadatak koji treba da ostvare naša ministarstva komunalnih poslova preko narodnih odbora.

Jasno je, takođe, da takva pitanja kao što su pitanja dobiti, akumulacije, poreza na promet itd. treba u lokalnoj privredi postaviti na takav način da će se njima stimulisati njen razvitak. Isto tako treba težiti za tim da bi se najveći deo lokalne proizvodnje što pre mogao prepustiti lokalnoj potrošnji. Drugim rečima, treba težiti za tim da se lokalna proizvodnja u najvećoj mogućoj meri oslobodi raznih planskih ograničenja. Ceo sistem takvih i drugih sličnih mera treba da dâ podstreka većem razmahu lokalne privrede, a time i bržem podizanju materijalnog blagostanja stanovništva.

Jedno od naročito teških pitanja danas je velika nestašica stanova. Mi danas gradimo mnogo, više nego što je ikad gradila stara Jugoslavija, pa ipak se čini kao da je sve to kap vode u moru. Moramo predviđati da će se te stambene teškoće još i povećati s obzirom na industrijalizaciju, koja će povući sa sela hiljade i hiljade novih radničkih porodica. To znači da to pitanje treba energično rešavati.

Treba, pre svega, likvidirati tendenciju potcenjivanja važnosti izgradnje stanova u periodu industrijalizacije. Stambena kriza ometa tempo naše industrijalizacije, jer prouzrokuje nestalnost radničkog

kadra, veliku fluktuaciju radne snage, nejednak tempo rada i otežava proces kvalifikacije radnika. Sve to znači da se ne možemo pomiriti sa činjenicom — sa kojom su ponekad skloni da se pomire neki naši kadrovi — da industrijalizacija koncentriše mase radnika i drugog stanovništva mnogo brže nego što ide tempo naše stambene izgradnje. Razumljivo je da je za izvesno vreme zaista nemoguće sasvim uskladiti ta dva procesa s obzirom na objektivne teškoće. Međutim, svima nama treba u krajnjoj liniji da bude jasno da nećemo imati stalni radnički kadar u fabrikama sve dotle dok ne obezbedimo uz fabriku i stanove. Prema tome, ne treba se miriti, nego boriti sa teškoćama i iskoristiti sva sredstva da se učini što više u tom pravcu.

Naravno, tu se može nešto postići i pravilnim iskorišćavanjem postojećih stanova. Kod nas je već znatan deo radnika dobio krov nad glavom u stanovima dojučerašnje buržoazije. No bitno može da reši pitanje stanova samo novogradnja. Dozvolite mi da navedem jedan primer. Pre nekoliko meseci održavalo se ovde u Beogradu savetovanje sa predstavnicima velikih gradova. Na njemu se govorilo i o rešavanju stambene krize. Govorio je najpre predstavnik Sarajeva, koji nam je objasnio da kod njih ide sa stanovima rđavo zato što je služba za raspodelu stanova bila decentralizovana. „Ali — rekao je predstavnik Sarajeva — mi smo sada tu službu centralizovali i mislimo da će ići bolje.” Posle njega je govorio predstavnik Zagreba, koji nam je objasnio da je kod njih takođe rđavo sa stanovima između ostalog zato što je služba za raspodelu stanova bila centralizovana. „Sada smo — rekao nam je predstavnik Zagreba — tu službu decentralizovali i nadamo se da će ići bolje.” Ja, razume se, ne verujem da se tom organizacionom promenom bitno popravio položaj u Zagrebu i Sarajevu, iz prostog razloga što je najvažniji uzrok stambenih teškoća stvarna nestašica u stanovima. Znači, potrebno je bezuslovno ubrzati tempo izgradnje stanova. Naši privredni rukovodeći kadrovi treba da shvate da su radnički stanovi nerazdvojni sastavni deo fabrike. To isto važi u suštini i za ostale naše privredne ustanove. Njihova je dužnost na prvom mestu da grade stanove. Narodni odbori treba da razviju najveću inicijativu da se za stambenu izgradnju iskoristi što više materijalnih sredstava i izvora.

Neki pravdaju zaostajanje u toj oblasti oskudicom u materijalu. Nema sumnje da nama nedostaju izvesne vrste građevinskog materijala. Međutim, lokalnom inicijativom i zajedničkom akcijom organa vlasti, preduzeća i društvenih organizacija mogla bi se če-

sto naći bar relativno zadovoljavajuća provizorna rešenja, koja su još uvek bolja nego nikakva rešenja.

Važno pitanje o kojem treba ovde govoriti jeste razvitak našeg zanatstva i domaće radinosti. I u tom pogledu će ostali referenti detaljnije izneti naše zadatke. Ja bih hteo da tu dodirnem samo jednu stranu toga pitanja. Kod nas se u tom pogledu pokazuju uglavnom dve tendencije. Neki idu za tim da se zanatstvo šablonski ukalupi u određene zadružne forme, dok su drugi prosto digli ruke i puštaju maha stihijskom razvitku zanatstva. Pogrešna je, naravno, i jedna i druga tendencija. Prva ga sputava i ne vodi dovoljno računa o potrebi da se sačuva zanatsko iskustvo i tradicija kao i specifični kvalitet zanatskih proizvoda. Druga gura zanatstvo na put kapitalizma, što takođe nanosi štetu razvitku zanatstva. Međutim, interes zemlje je da se, s jedne strane, ne preseče zanatska tradicija, a, s druge strane — da se obezbedi pravilan razvitak zanatstva u skladu sa našom socijalističkom izgradnjom. Naše zanatstvo, koje će postojati pored industrije, može stalno i korisno da utiče i na poboljšavanje kvaliteta same industrijske produkcije. Zato treba u saradnji sa samim zanatlijama i prema konkretnim prilikama utvrditi organizacione forme razvitka zanatstva. Ponekad mogu najbolje odgovoriti zanatske produktivne zadruge, drugi put posebne majstorske radionice sa državnom pomoći, a ponekad opet samostalna radnja sa učenicima, a pod opštom kontrolom države.

Ne treba potcenjivati ni ulogu privatne lokalne industrije. Ona danas po vrednosti svoje produkcije predstavlja svega oko 30% lokalne produkcije; međutim, po svom kapacitetu, ona postiže znatno veći procenat. Nepravilno je dopuštati da se znatan deo toga kapaciteta ne iskoristi. Zadatak naših ministarstava komunalnih poslova i narodnih odbora jeste da prouče mogućnosti iskorišćavanja toga kapaciteta i opšte uslove za rad tih preduzeća.

Naročito treba naglasiti da naši narodni odbori i komunalna ministarstva treba da imaju jasnu perspektivu u pogledu razvitka i izgradnje sela. Ja sam već ranije naglasio da izgradnja sela nije samo stvar arhitekata i urbanista, iako, naravno, i oni treba tu da imaju svoju reč. U svojoj osnovi to je, pre svega, pitanje rekonstrukcije naše poljoprivrede. Dati našem selu poljoprivredne strojeve, elektrike, radionice i preduzeća za preradu poljoprivrednih artikala, to je, u stvari, i proces mehanizacije naše seoske privrede, izvesne industrijalizacije našeg sela, a time i stvaranje materijalne baze za kulturno podizanje sela i za njegovu opštu izgradnju. Prema tome, može se reći da će se naša sela izgrađivati uporedo sa raz-

vitkom našeg zemljoradničkog zadrugarstva i sa njegovim ekonomskim jačanjem. Narodni front, eto, već daje inicijativu za gradnju zadružnih domova pod parolom: „Zadružni dom u svako selo!“ A zadružni dom u selu znači imati u selu kulturnu trgovinu, zadružno kreditno odeljenje, magacine, dvoranu za razne društvene aktivnosti, čitaonicu itd. To je početak, ali početak koji će se velikim delom ostvariti već u sledećoj godini. Sutra će se pojaviti u selu potrebe za novim privrednim, kulturnim, zdravstvenim i drugim ustanovama i zgradama. Rašće stručni kadrovi, visoko će se podići svest naših seljaka. Eto to je put razvitka našeg sela, put konačne likvidacije svih ostataka i posledica stare kapitalističke suprotnosti između grada i sela.

Znači, sve to više nije apstraktan cilj. Mi već stvaramo uslove za takav razvitak, a to znači da naši kadrovi treba da misle o tome, treba već danas u tom pravcu da rade. U najbližoj budućnosti postaviće se pred nas takvi zadaci kao što su, na primer, kinofikacija sela — a istovremeno i potreba za produkcijom svih mogućih filmova za selo; zatim potreba telefonskog i redovnijeg saobraćajnog povezivanja sela sa centrima, snabdevanje sela, gde god je to moguće, lokalnim električnim centralama itd. Znači, komunalni problemi će se u akutnijoj formi pojaviti i na selu.

U vezi s tim treba pomenuti i pitanje dislokacije naše industrije i pitanje njenih posledica za razvitak naših naselja. Pored ostalog, kod dislokacije industrije treba ići za tim da se podižu zaoštali rejon, da se raspoređuje industrija tako da bude bliže sirovinama i potrošnji, da traži najmanje transportne troškove itd. Sve to znači da će po celoj našoj zemlji nastajati nova industrijska naselja, a to opet znači da će se pojavljivati i novi komunalni problemi i potreba za mnogo više tehnike u komunalnom gazdinstvu nego što je to bio slučaj do sada. Prema tome, ministarstva komunalnih poslova moraju biti spremna za takav razvitak, kako ne bi bila iznenađena zahtevima koje će sutra sigurno postaviti pred nas ogromno povećanje našeg komunalnog gazdinstva.

Ja sam ovde naveo samo nekoliko problema iz oblasti rukovođenja našom lokalnom privredom. Ali lanac tih problema je mnogo duži. Sve to znači da treba mnogo podići nivo aparata naših narodnih odbora, da budu sposobni nosioci takve politike. Mora biti postavljena parola: stalno podizanje nivoa naših narodnih odbora u svim pravcima. Istovremeno, treba izvršiti izvesnu reorganizaciju aparata narodnih odbora, kako bi on bio prilagođen zadacima koje treba da izvrši. I o tome ćemo detaljnije govoriti na ovom saveto-

vanju. Potrebno je poboljšati administraciju naših narodnih odbora. S druge strane, trebalo bi da odeljenja za izgradnju narodne vlasti i koordinaciona odeljenja kod predsedništava vlada daju neposredniju i konkretniju pomoć izgradnji i radu aparata narodnih odbora. Važno je takođe da u radu narodnih odbora zaista praktički učestvuju svi odbornici — a ne samo sekretari odbora — svaki u odgovarajućoj oblasti delatnosti.

Naročitu pažnju treba obratiti vaspitanju upravnih, tehničkih i ekonomističkih kadrova za lokalnu privredu. Mi smo u tom pogledu učinili vrlo malo, gotovo ništa. U drugim zemljama postoje fakulteti i razne srednje i visoke škole za komunalnu privredu. Mi, međutim, u tom pogledu tapkamo u mestu i po pravilu određujemo za komunalnu privredu manje kvalifikovane stručne kadrove. Zadatak naših ministarstava komunalnih poslova jeste da se pobrinu za potrebne kurseve i škole koji će vaspitavati niže i srednje kadrove. A istovremeno treba obezbediti da i naši univerziteti stvore mogućnost za specijalizaciju viših stručnih kadrova koji se bave specijalnim granama lokalne privrede, pre svega komunalnim gazdinstvom.

Konačno, treba pri svemu tome imati u vidu još jednu činjenicu, naime da se razvitak naše lokalne privrede ne može zamisliti bez najaktivnije saradnje narodnih masa. Treba se oslanjati na saradnju narodnih masa, na kritiku masa, na žalbe koje dolaze iz masa. Kao primer hoću da navedem samo činjenicu da je praksa Savezne kontrolne komisije pokazala da su opravdane prosečno dve trećine žalbi u kojima se građani cele Jugoslavije obraćaju ovoj instituciji. Živa svakodnevna saradnja i pomoć narodnih masa je najbolja kontrola i najbolje sredstvo protiv birokratizma. Sem toga, to je put ka mobilizaciji masa za konkretne radove koje narodni odbori ne bi mogli obaviti bez njihovog učešća.

Držim da iz svega što sam izneo treba da izvučemo naročito sledeći zaključak: ako hoćemo da u oblasti lokalne privrede odlučno krenemo napred, onda treba da se ozbiljno uhvatimo ukoštac sa svim nedostacima i teškoćama. Treba zaista da u punoj meri shvatimo značaj lokalne privrede, a naročito pojedinih njenih grana, kao što je, na primer, komunalno gazdinstvo, to jest treba da lokalnu privredu shvatimo kao onu oblast naše delatnosti u kojoj treba da se najpre pokažu materijalni rezultati socijalističke izgradnje za narodne mase. U toj oblasti će narodne mase najpre osetiti prednosti socijalizma u pogledu brige o čoveku i o podizanju njegovog životnog i kulturnog standarda. Eto zbog čega naše dr-

žavno rukovodstvo baš sada posvećuje veliku pažnju razvitku lokalne privrede, eto zbog čega mi zaista treba da učinimo sve da poboljšamo naš rad u toj oblasti socijalističke izgradnje.

IZ ZAVRŠNE REČI

Ograničiću se na neka načelna pitanja iz ove diskusije. Pri tome ću možda doći u opasnost da se unekoliko ponovim, to jest da se vratim na svoj referat. Ali mislim da će biti potrebno da neke stvari još jednom naglasim, baš zato što mi se čini da je diskusija pokazala izvesne nedostatke. Moglo bi se reći da je ona donekle trpela i od praktičizma, da je bila donekle jednostrana, praktički-ekonomistička i da je zaboravljala zadatke rekonstrukcije i opšteg razvitka naše lokalne privrede. Naravno, vrlo je dobar znak što naši kadrovi, naročito odozdo, iz najnižih organa narodne vlasti, ulaze već sa takvim poznavanjem i takvom energijom u konkretne probleme privrednog rukovođenja. Pravilno je što su zagrizli u te probleme, jer upravo to su oni problemi koji u krajnjoj liniji rešavaju sudbinu izgradnje socijalizma u našoj zemlji. Zato što je to tako, i baš zato što je to tako, ne treba da sebe dovodimo u takav položaj da često zbog mnogo drveća ne vidimo šumu, to jest da zbog obilja svakodnevnih problema ne vidimo šta zapravo hoćemo da postignemo, kuda hoćemo da idemo, šta ćemo sutra da radimo i šta zapravo treba danas da radimo da bismo postigli ono što hoćemo da postignemo sutra.

Čini mi se da bi diskusija na ovom savetovanju trebalo da ispunji dvojak zadatak. S jedne strane, trebalo bi pretesti pitanje kako da najbolje rukovodimo našom lokalnom privredom, kako da najbolje rukovodimo sredstvima kojima raspolažemo, kako ih najbolje treba razviti i iskoristiti, kako najbolje iskoristiti svaki element, svaki točkić naše privredne mašine, na koju su danas stavljeni tako veliki zadaci. Drugi zadatak ove diskusije trebalo bi da bude pretestiranje pitanja šta zapravo hoćemo da postignemo pomoću lokalne privrede, s kakvim je ciljem razvijamo i s kakvim sredstvima možemo da je razvijemo. Mi treba da sami sebi jasno odgovorimo kojim i kakvim potrebama treba da služi naša lokalna privreda uopšte i komunalno gazdinstvo napose; zbog čega treba da nastojimo da od ubiranja trošarine na privredne izvore prihoda naših NO predemo na prihode iz produkcije; kako treba da izgledaju naši gradovi, naša sela, naši srezovi sutra, posle pet godina, a i posle toga; kako

treba da izgledaju materijalne osnove našeg socijalističkog života u perspektivi i šta mi u okviru lokalne privrede već danas možemo i moramo da učinimo da bismo stvorili onu odskočnu dasku koja nam je potrebna da bismo sutra mogli odlučnijim korakom da idemo dalje.

O prvom pitanju, to jest o pitanju konkretnog privrednog rukovođenja diskusija je bila živa, konkretna. Ona je dala mnoge predloge, otvorila mnoga pitanja na koja treba odgovoriti i dala niz inicijativa, koje će takođe trebati iskoristiti. Da ponovim, diskusija o tom prvom pitanju pokazala je da naši kadrovi u privredi rastu, to jest da rastu ljudi od kojih mi danas već možemo da tražimo više nego što smo tražili do sada, odnosno da oni sami sebi treba da postavljaju krupnije zadatke od onih koje su do sada rešavali.

No o drugom pitanju diskusija je bila mnogo slabija. Uopšte je malo diskutantata dodirnulo to drugo pitanje. Mislim da je i tu glavni izvor toga nedostatka u našoj diskusiji prakticizam, izvesno gubljenje perspektive u toj oblasti naše izgradnje koju smo razmatrali. Dovoljno je karakterističan sam fakat da zapravo niko od diskutantata nije postavio na dnevni red, na primer, pitanje kulturne izgradnje u gradovima i selima ili pitanje socijalne zaštite. Niko nije uopšte govorio o našoj lokalnoj privredi sa stanovišta potreba naše kulturno-prosvetne, socijalne i druge izgradnje koja neposredno utiče na podizanje životnog standarda masa. To znači, drugovi, da još suviše malo gledate napred, da još premalo gledate na našu privrednu izgradnju kao na stvaranje materijalne baze za bolji i kulturniji život naših radnih ljudi.

Drugovi, ja bih hteo još jednom da podvučem da bez jasne svesti o tome kakvom konkretnom cilju, kakvim konkretnim potrebama našeg naroda ili naše državne izgradnje treba da služi određena naša aktivnost — nema solidnog rada. To nije samo pitanje većeg elana i više političke svesti, nego je to, u sadašnjim uslovima izgradnje socijalizma, važan društveno-ekonomski faktor.

Kapitalist se u svom poslovanju, u svojoj privrednoj politici neposredno rukovodi interesom profita. U stvari, za njega samoga, za njegovu privrednu politiku društvena potreba se samo posredno pojavljuje kao faktor na tržištu itd. Profit je motor koji kapitalista praktički i konkretno goni na što veću aktivnost i na što bolje poslovanje. Naravno da pod takvim uslovima mora stalno da dolazi do disproporcija u razvitku privrede, koje se privremeno rešavaju periodičkim ekonomskim krizama.

Drukčije je to u uslovima socijalističke izgradnje. Tu se baš društvena potreba neposredno pojavljuje kao motor privredne izgradnje. To se, naravno, ne dešava stihijski, slepo, od danas do sutra, nego planski, s perspektivom na budući razvitak. To važi kako za celu našu državnu privredu tako i za njene pojedine delove. Pod takvim uslovima disproporcije su isključene — ukoliko se ne čine grube greške. Na taj način celokupan privredni razvitak prelazi iz sfere nepoznatog, stihijskog i nepristupačnog — kakav je taj razvitak u kapitalizmu — u sferu poznatog, svesno rukovođenog, pristupačnog.

Medutim, ne treba misliti da je sve to automatski postignuto samim tim što su sredstva za proizvodnju uglavnom postala društvena svojina, što su u rukama države. Nepravilna i rđava privredna politika mogla bi i u našim uslovima, u uslovima socijalističke izgradnje, dovesti do disproporcija i do teških poremećaja. Uzmimo, na primer, prve dve posleratne godine. Bila je data parola: produkcija je glavno, pokrenuti sve tvornice, radionice, rudnike itd. i postići maksimalnu produkciju. Medutim, u ono vreme mi još nismo imali ni ozbiljnog plana ni planski izračunatih proizvodnih zadataka, a to znači da se neko vreme proizvodilo neplanski, slepo, kako je koje preduzeće moglo i umelo. Takva je parola u ono vreme bila pravilna i jedino moguća, i ona ne samo da nije dovela do poremećaja nego nas je, naprotiv, brzo izvukla iz haosa u kojem smo se našli posle sloma okupatora. To je bilo moguće zato što su naše potrebe bile tako neograničene da je svaki proizvod i u svim količinama bio razgrađen.

Ali zamislimo da se takav sistem produžio i do danas i da se i u budućnosti produži. Ne može biti sumnje da bi došlo do teških unutrašnjih disproporcija i do poremećaja, iako su sredstva za proizvodnju u državnim rukama. Nekih produkata bilo bi suviše, nekih premalo, neke bismo potrebe više nego pokrivali, a neke ne bismo mogli pokriti ni u malom procentu. Da i ne govorimo o svim ostalim posledicama! Eto zbog toga je trebalo gledati unapred šta hoćemo i čime hoćemo da to postignemo; drugim rečima, trebalo je planirati da bismo mogli — u granicama mogućnosti — pokriti potrebe našeg naroda i naše nezavisne države. Prema tome, plan se rodio iz perspektiva koje je, s obzirom na objektivne uslove i mogućnosti, postavilo naše državno rukovodstvo.

Naravno, pri tome su planovi naše lokalne privrede ostali slabije razrađeni. Oni su bili samo okvirno postavljeni. Medutim, to se moglo trpeti samo kao privremena pojava, jer nismo imali snage

da odjedanput jednakom pažnjom obuhvatimo sve sektore naše socijalističke izgradnje. Sada je vreme da i tu odlučno korakujemo dalje. Možemo li trpeti da imamo jedan opštedržavni plan i republičke planove, koji daju jasnu perspektivu razvitka za dugi niz godina, a da naši sreski odbori gazduju od danas do sutra, da tapkaju u mestu, da ne znaju šta je glavno a šta sporedno? Naravno da ne možemo, jer bi to, u stvari, značilo slabljenje naše planske privrede, unošenje stihije u nju, gubljenje tempa, stvaranje mogućnosti delimičnih disproporcija itd. Eto zbog čega sam ranije naglasio da pitanje jasnih perspektiva u pogledu razvitka naše lokalne privrede nije samo pitanje boljeg rada i većeg radnog poleta, nego i izvanredno važan društveno-ekonomski faktor, od kojeg u znatnoj meri zavise pravilne forme i tempo naše socijalističke izgradnje.

U vezi s tim ponovo ću se vratiti na pitanje šta su zapravo karakteristike lokalne privrede, kakve osnovne zadatke lokalna privreda treba da rešava. Danas je ovde bila data sadašnja ekonomska karakteristika naše lokalne privrede, karakteristika koja je nesumnjivo tačna i koja odgovara prosečnom stanju današnje naše lokalne privrede, koja je zaostala, sa niskim organskim sastavom kapitala i samo jednim delom sposobna da odgovara potrebama lokalne izgradnje. Međutim, drugovi, ne bi trebalo generalisati te današnje ekonomske karakteristike lokalne privrede kao njene stalne i bitne karakteristike. One su danas za nas važne naročito zbog toga što samno potvrđuju da u lokalnoj privredi treba primenjivati drukčije mere i forme rukovođenja nego u ostaloj privredi.

Ali ne treba zaboraviti činjenicu, koju je jutros naglasio i drug Kirdrič, da su to upravo one karakteristike koje će se menjati, koje se već menjaju. Naša lokalna industrija neće uvek biti zaostala. Svakako da će ona jednim delom još dugo biti zaostaliya od ostale privrede, ali to više neće biti karakteristika naše lokalne privrede kao celine. Znači, ako govorimo o karakteristici lokalne privrede, moramo je meriti još nekim drugim merilom, a to merilo je njena društveno-ekonomska uloga u izgradnji socijalizma. Ja mislim da je u tom smislu osnovna karakteristika lokalne privrede, ili bar njenog najvažnijeg dela, u tome što ona služi na takav način i takvim specifičnim potrebama stanovništva i lokalne izgradnje kojima ne mogu da služe ili ne mogu tako dobro da služe ni republički ni savezni privredni izvori, bar s obzirom na to kako danas stoje stvari i kako će još prilično dugo stojati.

Mi govorimo o tom da je naša današnja lokalna privreda dopunska privreda. I tačno, lokalnu privredu treba okarakterisati kao

dopunsku privredu. No dopunska privreda može se tumačiti u dva smisla, i ne treba zaboraviti ni jedan ni drugi.

Jedno je tumačenje dopunske privrede u kvantitativnom smislu. Na primer, savezna industrija proizvešće godišnje milion pari cipela, a naša sreska produkcija daće još 600 pari. U tom smislu jedan deo naše lokalne privrede uvek će biti u ulozi dopunske privrede u kvantitativnom smislu, naročito tamo gde je moguće i potrebno koristiti takva lokalna sredstva, takve lokalne sirovine koje ne može, iz bilo kojih razloga, da koristi ni savezna ni republička privreda. Sem toga, takva će lokalna privredna preduzeća biti važan izvor prihoda za pokrivanje sve većih izdataka opštelokalne kulturne, socijalne izgradnje itd. Nema sumnje da će broj takvih preduzeća koja će prelaziti u nadležnost NO postepeno sve više rasti uporedo sa potrebama podizanja životnog standarda masa.

No, s druge strane, lokalnu privredu treba shvatiti kao dopunsku i u kvalitativnom smislu, to jest da ona dopunjava saveznu i republičku privredu na jednom određenom sektoru gde upravo lokalna privreda može najbolje da zadovolji. Uzmimo nekoliko konkretnih primera. Savezna industrija napraviće mi cipele, ali treba da ih popravi lokalna reparaturna industrija, koja treba da bude mehanizovana i koja treba da brzo radi. Lokalno preduzeće treba da očisti i ispegla odelo našem građaninu, da mu počisti i uredi stan itd. Savezna i republička industrija izrađivaće gramofone i klavire, a lokalna privreda treba da obezbedi materijalne prihode za izgradnju domova kulture u kojima će se ti klaviri upotrebljavati. Ja mogu da kupim kravatu lokalne proizvodnje ili kravatu savezne ili republičke proizvodnje. Ali kad mi deca razbiju prozor ili kad mi se slomi kvaka, ja se moram obratiti lokalnom preduzeću da mi to brzo i dobro popravi. Ako treba naručiti odelo po meri, izrađiće ga po pravilu lokalno preduzeće, a kao radno odelo biće dobro i ono iz konfekcije, koje će izrađivati naša industrija uopšte. Da pomenem dalje razne lokalne zdravstvene institucije i ambulante, kulturne institucije, raznorazne lokalne izletničke ustanove gde bi građanin mogao nedejljom da se odmori, zatim razne bifee, gostionice po gradovima i po selima itd. Sve su to zadaci koje velikim delom treba da vrši naša lokalna privreda. Takvih bih primera mogao da nabrojim mnogo. Uzeo sam samo neke, da bih bolje objasnio pitanje šta je zapravo lokalna privreda. Reč je, dakle, o onoj dopunskoj privredi koju ne može nadomestiti ni savezna ni republička privreda i koju treba razvijati tako da naše narodne mase stvarno oseće da izgradnja socijalizma znači izgradnju novog života, da graditi fabrike znači isto-

vremeno stvarati materijalne uslove za to da bi svaki čovek zaista mogao kulturnije i lepše da živi.

Neki će reći: to je pesma budućnosti, a nas žalji ono što nam neposredno danas treba, što danas imamo i čime danas treba da radimo. U neku ruku to je možda istina. Pesma budućnosti je samo u tom smislu što mnogo od toga mi ne možemo već sutra da stvorimo. No čak i ukoliko je to jednim delom i pesma budućnosti, mi ipak treba da znamo kakva će biti ta budućnost koju hoćemo da stvorimo, jer smo uvereni da će ta budućnost doći, da ćemo je stvoriti. Kad jedna socijalistička zemlja govori o takvoj budućnosti, to nisu prazna politička maštanja, to nisu šuplja politička obećanja, nego to znači da ona gradi i sprema materijalne uslove za takvu budućnost. U stvari, to je kao neka vrsta generalnog plana za grad. Mi moramo za dvadeset godina unapred znati kako će taj grad izgledati, da bismo danas znali gde treba postaviti neku kuću. Drugim rečima, mi već danas treba da znamo kakvu ćemo mrežu preduzeća, ustanova, magacina itd. stvoriti u nekom gradu ili na teritoriji jednog sresa ili mesnog NO, da bi ona mogla pokriti sve potrebe kulturnog i čoveka dostojnog života naših građana, jer ćemo samo u tom slučaju moći već danas da pristupimo izgradnji pojedinih njenih elemenata.

No to je samo jedna strana ovog pitanja. S druge strane, ne smemo zaboraviti da je mnogo od svega toga moguće i potrebno već danas učiniti. Nije dovoljno osuditi staro, odstraniti ono što ne valja. Treba znati šta ćemo mesto toga da stvorimo. Mi kapitalizam ne bismo uništili time što bismo uništili fabrike gde se vršila kapitalistička eksploatacija; mi smo ga uništili time što smo promenili odnose u proizvodnji, likvidirali forme kapitalističke eksploatacije. Mi ne bismo skinuli teret kućnog domaćinstva sa leđa žene domaćice time što bismo uništili kuhinju; mi ćemo ga skinuti time što ćemo se boriti, s jedne strane, za mehanizaciju kućnog domaćinstva, a, s druge, što ćemo izgraditi mrežu preduzeća koja će postepeno na sebe uzimati najveći deo takvih poslova. Slična je stvar i sa pitanjem kafana starog tipa, o kojima se ovde govorilo. Mi treba ne sanjati da ukinemo ono što je bilo rđavo u toj kapitalističkoj kafanskoj mreži nego da stvorimo nove, kulturnije forme, dostojne čoveka, koje će istovremeno našem građaninu dati mogućnost da se posle rada kulturno odmori. Opšte rečeno, ukidati ostatke kapitalizma znači graditi nove, socijalističke forme života, koje treba da budu mnogo raznoobraznije nego što su bile stare i, naravno, na mnogo višem kulturnom nivou.

Drugovi, ako mi u našoj lokalnoj privredi ne bismo vodili računa o tim momentima, tada bi se pojavila opasnost da se kadrovi u lokalnoj privredi, u stvari, pretvore u rukovodioce niza zaostalih sitnih preduzeća, umesto da budu svesni graditelji socijalizma na određenom sektoru naše izgradnje.

Eto, drugovi, o tim se problemima — tako se meni čini — ovde premalo govorilo, a to je, po mome mišljenju, glavna slabost naše diskusije na ovom savetovanju.

Hteo bih, na kraju, da kažem nekoliko reči još o nekim konkretnim pitanjima.

Pre svega, hteo bih da se zaustavim na pitanju kojeg se ovde u diskusiji dotaklo nekoliko drugova, na pitanju gde treba da bude težište borbe naših lokalnih organa vlasti za materijalne prihode, to jest za prihode koji su neophodni za lokalnu izgradnju, za izgradnju onih formi socijalističkog života o kojima sam ranije govorio.

Sada je još jaka tendencija naših kadrova u NO da se pre svega orijentišu na trošarinu i na druge slične fiskalne prihode, a ne na izvore prihoda iz produkcije, iz privrede. Takva je orijentacija pogrešna iz dva razloga. S jedne strane, ona je nasledstvo stare državne administracije kapitalističke države, koja je pre svega živela od fiskalnih mera, a, s druge, ona skreće pažnju naših kadrova sa područja borbe za stalno povećavanje naših proizvodnih snaga na područje administrativne borbe za fiskalne prihode, što bi nesumnjivo predstavljalo ozbiljnu smetnju za našu socijalističku izgradnju.

Zadaci o kojima smo govorili na ovom savetovanju su tako ogromni da ih nikakve trošarine i druge fiskalne dažbine ne mogu pokriti. Znači, treba smelije tražiti nove izvore prihoda u razvijanju naše privrede, naše produkcije. Prihode će nam dati nova preduzeća, nove fabrike, novi rudnici, nove električne centrale, nova poljoprivredna imanja i usavršavanje i racionalizacija starih itd. Na toj liniji naši NO treba da traže izvore prihoda za pokrivanje sve većih rashoda. Pri tome se treba, ponavljam, orijentisati pre svega na lokalne sirovine, na lokalna goriva i energetska snagu — bar u sadašnjim prilikama — jednom reči, na lokalna sredstva. Zato treba dobro poznavati svoj rejon, izučavati sve njegove privredne izvore, njegove privredne karakteristike itd. Po mome mišljenju, u sadašnjim prilikama samo je to pravilna orijentacija naših NO u pogledu prihoda.

Naravno, drugovi, ja time nisam mislio savetovati da trošarine prosto ukinete. Ne, treba najpre znati čime ćete ih zameniti i kada ćete biti u mogućnosti da ih zamenite. Tek posle toga je moguće govoriti o ukidanju. Međutim, važno je da se pravilno orijentiramo, važno je da unapred znamo šta treba razvijati, a šta podleže postepenom izumiranju.

Ovde su mnogi drugovi pominjali problem razvijanja našeg zanatstva. Ima takvih ljudi koji bi pošto-poto hteli da od zanatstva stvore industriju, to jest iz zanatskih radionica fabriku. Takva je tendencija i pogrešna i štetna i nerealna. Nerealna je zato jer mi iz malih radionica nikada nećemo stvoriti moderne fabrike, ali ćemo u zanatstvu potkopati baš ono što je nama najkorisnije, na čemu se zapravo temelji opstanak zanatstva — kvalitet njegovih produkata. Time ne želim da kažem da smo mi protiv mehanizacije zanatstva ili protiv zanatskog zadrugarstva. Ne, naprotiv, i jedno i drugo je neophodno i samo će pomoći razvitku zanatstva. Ali, zanatstvo je nama korisno i potrebno upravo kao zanatstvo, a nikakav napredak ne predstavlja, na primer, tendencija da se iz nekoliko dobrih krojačkih radionica napravi rđava i zaostala fabrika konfekcije. Mi stvaramo bolje, tehnički savršenije i jevtinije konfekcijske tvornice, a zanatstvo nam je potrebno baš kao zanatstvo, sa individualnim radom, za razvijanje kvaliteta i specijalnih veština, za vaspitanje kadrova itd. Naravno, treba se boriti protiv kapitalističkih tendencija u zanatstvu, za plansku saradnju zanatstva sa državnim sektorom, za razne tipove zanatskih zadruga, za organizacioni sistem koji će sprečiti eksploataciju u oblasti zanatstva itd. Takode je jasno da će zanatstvo pretrpeti snažne strukturalne izmene. Sve će nam to pokazati i sam život, i mi ne treba danas da se upuštamo u proročanstva o tom razvitku. Međutim, ponavljam, naša ministarstva komunalnih poslova dužna su da obezbede pravilan razvitak zanatstva — ne po liniji formalne „industrijalizacije“, nego po liniji razvijanja kvalitetnog individualnog rada, bilo da je tu reč o zanatskim zadrugama, koje sigurno predstavljaju važno oruđe socijalističke rekonstrukcije u oblasti zanatstva, bilo o ličnim radionicama. Negovanje i razvijanje kvalitetnog individualnog rada daće nam posebne kvalifikovane kadrove i specijaliste i pomoći će na taj način i podizanju kvaliteta naše industrijske produkcije. U tome je veća vrednost i snaga našeg zanatstva nego u kvantitetu njegove produkcije. Zbog svega toga mi ćemo morati da razvitku i formama razvitka našeg zanatstva posvećujemo naročitu pažnju, kako

štu tehničku zaostalost zanatstva, a, s druge, sprečili da se sa raznim ultralevičarskim teorijama i akcijama prekine bogato nasleđstvo koje su u toj narodnoj veštini stekle generacije našeg radnog naroda, čiji je nosilac danas u znatnoj meri i naše zanatstvo.

Treće što bih hteo da naglasim jeste izvanredna važnost naših sreskih i mesnih planskih komisija. Naše sreske planske komisije su vrlo slabe, a nekih mesnih planskih komisija ili grupa mi uopšte nemamo, sem retkih izuzetaka gde su nikle spontano. Međutim, ako hoćemo stvarno da postavimo celu našu lokalnu izgradnju na takvu osnovu o kakvoj smo ovde govorili, onda treba da ojačamo naše lokalno planiranje. Pre svega, treba solidno izgraditi sreske planske komisije, kako bi bile stvarno sposobne da uoče i iskoriste privredne mogućnosti svojih srezova, odnosno gradova. Treba istaći da i naše republičke planske komisije ne pružaju dovoljno pomoći sreskim planskim komisijama i uopšte se slabo staraju o njihovom razvitku.

Važnu ulogu dobijaju danas i mesne planske komisije ili grupe, kako ćemo ih zvati. U mesnom merilu planska komisija treba da bude pre svega društveno telo koje će raditi pod rukovodstvom jednog od članova narodnog odbora, ali sa učešćem predstavnika radnog naroda sela, grada, rejona, to jest predstavnika društvenih organizacija, Narodnog fronta, Saveza sindikata, zadruga itd. Mi već imamo primere stvaranja seoskih petogodišnjih planova. Imamo već primere da su se pod rukovodstvom narodnog odbora ili odbora Narodnog fronta sastali predstavnici mesnih društvenih organizacija i rešili šta će učiniti i izgraditi u toku petogodišnjeg plana u selu i kakve će obaveze u tom cilju preuzeti mesni NO, organizacije i svi građani. Ti su primeri dosta skromni, ali oni pokazuju da ideja i metodi planiranja sve dublje prodiru u naše radne mase. U toj se činjenici u stvari odražava sve veća aktivnost masa u velikoj borbi za petogodišnji plan, za našu socijalističku izgradnju.

Očigledno je, prema tome, da takvo mesno planiranje ima izvanredan politički i vaspitni značaj. Ono je u stvari jedno od naših najvažnijih sredstava za tesno povezivanje naših radnih masa sa petogodišnjim planom uopšte.

Danas je jedan od drugova ovde pravilno pomenuo da je i intenzivni kulturno-prosvetni rad u masama važan uslov za učešće masa u lokalnoj privredi. Naša kulturno-prosvetna delatnost je često suviše apstraktna, nema dovoljno veze sa praktičnim životom naših ljudi i sa našom izgradnjom. Često se drže predavanja o da-

lekoj istoriji, o astronomiji, o praživotu i o sličnim temama. Ja ne mislim reći da su takve teme danas nepotrebne u našem masovnom kulturno-prosvetnom radu. Naprotiv, širiti horizont našim radnim masama u svim pravcima znači pretvarati ih u sve svesnije učesnike u ostvarivanju današnjih zadataka.

Međutim, to nije dovoljno, a bilo bi čak i pogrešno kad bi to bila opšta orijentacija. Naš vaspitni rad u masama mora biti što čvršće povezan sa današnjim našim zadacima. On mora tumačiti našim narodnim masama suštinu naše socijalističke izgradnje, osposobljavati ih za njihovo intenzivno i svesno učešće u toj izgradnji.

U tom pogledu lokalno planiranje dobija naročiti značaj. Ono će vaspitavati naše narodne mase za plansku privredu, za socijalističku izgradnju. Ono će zainteresovati svakog pojedinog građanina za sprovođenje i ispunjavanje plana. Ono će pomoći našim radnim ljudima da opštedržavnu privredu shvate kao svoju stvar, a ne kao nešto daleko, neshvatljivo, tude.

Eto zbog čega je toliko važno da se više i bolje planira u srezovima i u mesnim granicama, eto zbog čega je toliko štetna izvrsna birokratska tendencija u nekim našim republičkim planskim komisijama da same, čak bez ikakve ozbiljne konsultacije sa sreskim planskim organima, stvaraju sreske, gradske, pa čak i mesne planove.

Drugovi, eto nekoliko problema za koje mi se činilo da je potrebno dodati nekoliko reči onome što je ovde već bilo rečeno. Nisam se hteo upuštati u podrobnosti, jer bi bilo nekorisno da na ovom savetovanju otvorimo dugu diskusiju. Sem toga, nekoliko pitanja koja je istakla ova diskusija ostalo je otvoreno, i o njima ćemo morati još kasnije da se posavetujemo sa ministarstvima komunalnih poslova svih naših republika. Na kraju krajeva, zadatak ovog savetovanja nije ni bio da donese neke konačne sheme za rad u oblasti lokalne privrede. O tome ćemo morati još mnogo da govorimo. Naš zadatak na ovom savetovanju bio je pre svega u tome da pomognemo utvrđivanju osnovnih načela i perspektiva u razviku naše lokalne privrede. A taj zadatak je, po mome mišljenju, ovo savetovanje uglavnom sa uspehom ispunilo.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga I, „Kultura“ Beograd 1960, str. 179—225.

O NARODNOJ DEMOKRATJI U JUGOSLAVIJI

Iz članka objavljenog u „Komunistu“ jula 1949, koji predstavlja prerađeni i dopunjeni govor održan u Narodnoj skupštini povodom debate o Zakonu o narodnim odborima, 28. maja 1949.

...

Organizacija naše narodne vlasti miče iz narodnih odbora. Sistem narodnih odbora odozdo do vrha — to je organizaciona forma naše narodne vlasti. Otuda je toliko važno da se težište naše brige prenosi baš na izgradnju lokalnih organa narodne vlasti, naših narodnih odbora.

Kod birokratski nastrojenih ljudi, naravno, postoji otpor protiv toga. Oni hoće „centralizaciju“ birokratskog tipa, oni pokazuju znakove tipične birokratske jagme za nadležnostima, „koncentracijom“ vlasti i samostalnošću aparata. Ta tendencija izvire iz neverovanja u mase, iz neverovanja u radni narod, iz reakcionarnog otpora protiv samouprave naroda koja traži odgovornost rukovodstva masama, traži od rukovodstva više znanja, više primene metoda ubeđivanja i više naučnog obradivanja zadataka državne uprave.

Takve birokratske tendencije su svuda opasne. Istorija nam govori da je napuštanje principa samouprave uvek bilo uvod u prelaženje na reakcionarne pozicije. Otuda borba za produbljivanje socijalističkog demokratizma neizbežno mora ići kroz učvršćivanje samouprave. Baš iz tih razloga važne su i same forme lokalnih organa narodne vlasti, a ne samo pitanje koga ti organi predstavljaju. Reč je o tome da socijalistička država mora imati — odozdo do vrha, od mesta do centralne državne vlasti — takve forme organa državne vlasti koje ne samo omogućuju kontrolu naroda nego i njegovo sve šire i sve neposrednije učešće u samom vršenju vlasti.

Eto zbog čega kod lokalnih organa vlasti nije reč samo o njihovoj izbornosti i o njihovom predstavničkom karakteru nego i o nji-

hovim pravima da se preko njih vrši sva državoupravna aktivnost sem one koja je izričito zakonima — znači opet samoupravnom odlukom naroda — predata u nadležnost višim organima državne vlasti.

Zato su narodni odbori — van okvira nadležnosti koje su zakonom odredili centralni organi državne vlasti — najviši i jedini organi državne vlasti na svom području, to jest u svojoj administrativno-teritorijalnoj jedinici.

Na prvi pogled takve konstatacije nemaju praktične vrednosti, a, u stvari, tu se baš i krije suština razlike između naše istinski narodne samouprave i lokalne samouprave u buržoaskodemokratskim zemljama. U našem sistemu ovo znači da centralni organi državne vlasti niti imaju potrebe niti imaju prava da po administrativno-teritorijalnim jedinicama postavljaju svoje sopstvene izvršne organe, sem u onim retkim, zakonom određenim slučajevima gde to traži sama priroda posla.

U sadašnjoj buržoaskodemokratskoj samoupravi, ukoliko ona još postoji, raznim smicalicama se omogućava da se pored slabih lokalnih „samoupravnih“ organa postavljaju i sve više jačaju organi centralne državne vlasti, koji su faktička vlast.

Nije nimalo slučajno što je Engels u svojoj kritici Erfurtskog programa nemačke socijaldemokratije izneo i ovu svoju primedbu: „Ali ono što može doći u program i što bar posredno može poslužiti kao nagoveštaj onoga što se ne može da kaže — to je zahtev: „Potpuna samouprava u pokrajini, okrugu i opštini kroz službenike koji se biraju na osnovu opšteg prava glasa. Ukidanje svih od države imenovanih mesnih i pokrajinskih organa vlasti.“*

A dalje, na drugom mestu, kaže: „Od 1792. do 1798. godine svaki francuski departman i svaka opština imali su potpunu samoupravu po američkom uzoru, a to moramo imati i mi. Kako treba organizovati samoupravu i kako se može izaći na kraj bez birokratije, to nam je pokazala Amerika i prva francuska republika, i još danas nam pokazuju Australija, Kanada i druge engleske kolonije. A takva pokrajinska i opštinska samouprava je mnogo slobodnija nego, na primer, švajcarski federalizam, gde je kanton, doduše, vrlo nezavisan prema ‚Bundu‘, ali i prema srezu i opštini. Kantonalne vlade postavljaju sreske načelnike i prefekte, čega u zemljama engleskog jezika uopšte nema i što mi kod nas u budućnosti nećemo nikako dozvoliti, isto onako kao ni pruske landrate i regirungstrate.“**

Najzad, na to pitanje treba gledati još sa jedne strane. Kapitalistička država reguliše političke odnose među ljudima samo u interesu održavanja vladavine buržoazije, dok privredni život drži u rukama buržoazija neposredno preko svog najmljenog aparata. U socijalističkoj državi je to drukčije: država ne reguliše samo političke odnose među ljudima nego — bar za neko vreme — i neposredno upravlja privredom, to jest socijalističkom imovinom. Sve čime je ranije upravljala buržoazija preko svojih trustova, kartela, akcionarskih društava itd. — prelazi na državu. Razume se, time se mora menjati i sam karakter državnog aparata i metodi njegovog rada. On se, pre svega, snažno proširuje i postaje komplikovaniji. Time se pojavljuju i opasnosti odvajanja takvog aparata od naroda, opasnosti birokratizovanja. Samo snažno razvijanje samoupravnosti naroda — na svim stepenima vlasti u celom upravnom aparatu — može razbiti takve pojave i obezbediti pravilan razvitak socijalističke demokratije. A to znači: ukoliko je šire učešće masa u sistemu upravljanja državom, utoliko je veća njihova kontrola, utoliko je dublji demokratizam. Državni aparat mora biti sluga naroda, a ne snaga iznad njega — to je osnovni princip socijalističke demokratije. A taj princip može doći do izražaja samo u uslovima svestranog razvijanja samoupravnosti naroda.

Pošto kod nas radni narod ima u rukama vlast, kako u centralnom tako i lokalnom merilu, pošto je, dakle, ceo naš državni sistem prosto odraz narodne samouprave, ne može biti ni principijelne razlike između centralne i lokalne vlasti. Svako na svome području vrši odgovarajuće zadatke u ime iste jedinstvene narodne vlasti, a zakon određuje pravo jednog i drugog organa na bazi demokratskog centralizma. U našem sistemu, prena tome, bilo bi sasvim pogrešno suprotstavljati lokalne organe centralnim, a isto tako bilo bi sasvim pogrešno bojati se sve snažnijeg razvijanja samoupravnih lokalnih organa narodne vlasti. Zato naša borba treba da bude upravljena kako protiv pojava lokalnog partikularizma, koji će još prilično dugo imati izvesne objektivne materijalne izvore (nejednaki razvitak pojedinih rejona, način raspodele itd.) tako i protiv tendencija potcenjivanja samoupravnih lokalnih organa, koje imaju koren u birokratskom centralizmu.

Ja sam već ranije rekao da je narodna samouprava bitan element suštine socijalističke demokratije, element bez kojeg nema slobodnog razmaha stvaralačke energije naroda. Drug Tito je lokalnu samoupravu naroda s pravom nazvao „pokretačkom snagom za razvijanje svih stvaralačkih snaga u našem narodu“. U isto vre-

* K. Marks, *Kritika Gotskog programa*, F. Engels, *Kritika nacrtu Erfurtskog programa*, Kultura, Beograd 1959, str. 70.

** Citirano delo, str. 69—70.

me samoupravu treba shvatiti kao okvir za maksimalno mogući doprinos radnog naroda — u pojedinim administrativno-teritorijalnim jedinicama — opštem naporu naroda i cele države za socijalističku izgradnju.

Medutim, bilo bi pogrešno misliti da se princip samoupravnosti odnosi samo na takve organe vlasti kao što su narodni odbori. Ne, mi moramo taj princip sve više da razvijamo svuda, u svakoj organizacionoj jedinici našeg društvenog života. Njene elemente treba da razvijamo i u preduzećima i u ustanovama itd. — svuda gde inicijativa masa može doprineti većim i boljim rezultatima. Razume se, takvi zadaci traže istovremeno pojačan politički rad i pojačan rad na podizanju ljudske svesti uopšte. Ali mi to moramo učiniti ako hoćemo da naš socijalistički društveni poredak što pre razbije sve birokratske okvire koji ga koče, da se on rascveta crpući svoju snagu neposredno iz stvaralačke energije naroda.

6. Medutim, samoupravnost ostaje prazna fraza ako nema stalnog, sve šireg i sve neposrednijeg privlačenja narodnih masa upravljanju državom — na svim stepenima njenog upravljujućeg aparata. Za nas, naravno, nije dovoljno da narodne mase učestvuju — preko svojih izabраниh predstavnika — samo u narodnim odborima i u narodnim skupštinama. Ako bismo ostali samo na tome, bili bismo više parlamentarna nego narodna, socijalistička demokratija. Trudbenici mogu i treba da učestvuju u upravljanju državom i na drugi način, kao što se kod nas i događa, preko raznih komisija, saveta itd. kod narodnih odbora, preko seoskih aktiva, narodnih inspekcija i mnogobrojnih drugih sličnih formi. Svu tu aktivnost treba stalno razvijati i omasovljivati.

U mnogim našim fabrikama, na primer, tamo gde je inicijativni i pametni direktor shvatio da njegov uspeh zavisi od zalaganja i inicijative radnika, spontano se počela razvijati još jedna nova forma samoupravnosti naroda i učešća trudbenika u upravljanju državom. To su stalne konsultacije direktora — o svim pitanjima upravljanja preduzećem — s grupama najboljih radnika. Preko takvih spontanih saveta radnici i službenici, uz direktora, učestvuju u upravljanju fabrikom, iznose svoje kritičke primedbe i stavljaju svoje konkretne predloge. Tu nerazvijenu spontanu formu treba još bolje razviti, pretvoriti je u stalnu formu neposredne saradnje radnika u upravljanju našim preduzećima. Takve i slične forme učešća trudbenika u upravljanju državom su veliki korak dalje u razvijanju naše socijalističke demokratije i one zaista ostvaruju u praksi princip neposrednog učešća proizvođača u upravljanju privredom koji su postavili

1/ Naši narodni odbori — u raznim oblicima i pod raznim imenima — razvijali su se kao organi borbe naroda protiv okupatora, njihovih pomagača i svakojakih izdajnika, koje je obilato radjalo buržoazija i njene političke agencure u toku Narodno-oslobodilačkog rata. Kao takvi oni su neposredno prešli u organe vlasti na oslobođenoj teritoriji. Tu je stara vlast bila potpuno razorena, kako u pogledu organizacionog sistema, tako i u pogledu samog ^{svog osnovnog sastava} ~~organizacionog sistema~~.

2/ Od samog početka rukovodeća uloga u narodnim odborima ^{je glavna} pripadala radničkoj klasi koja je kroz narodne odbore stvarala čvrsti savez sa ^{ostalim} ~~ostalim~~ ^{trudbenicima} ~~trudbenicima~~ i Narodnom frontom.

3/ Stalno se učvršćivao, a zajedno s tim i rukovodeća uloga ^{radničke klase i komunističke partije} ~~radničke klase i komunističke partije~~ u narodnim odborima. Potpuno je jasno, da su pod takvim uslovima narodni odbori morali neposredno i odmah ^{preći u organe} ~~preći u organe~~ ^{narodne revolucije} ~~narodne revolucije~~.

4/ Upravljanje državom kao takvo, pretežno samo opšte-demokratske karakteristike, ^{u praksi} ~~u praksi~~ ^{ostvaruje se} ~~ostvaruje se~~ ^{na Birenu frontu} ~~na Birenu frontu~~ i sadržak socijalističke revolucije. ^{Upravljanje državom kao takvo, pretežno samo opšte-demokratske karakteristike, ostvaruje se na Birenu frontu i sadržak socijalističke revolucije.}

5/ Sami ti naši narodni odbori postali su politička i organizaciona osnova ^{glavnog} ~~glavnog~~ ^{gostata} ~~gostata~~ ^{narodne vlasti} ~~narodne vlasti~~, dali su iće toj

to moramo ne zaboraviti da je za nas uvek bilo pitanje da li se može učestvovati u upravljanju državom i na drugi način, kao što se kod nas i događa, preko raznih komisija, saveta itd. kod narodnih odbora, preko seoskih aktiva, narodnih inspekcija i mnogobrojnih drugih sličnih formi. Svu tu aktivnost treba stalno razvijati i omasovljivati.

Koncept govora u Narodnoj skupštini povodom debate o Zakonu o narodnim odborima, 28. maj 1949.

Marks i Engels. Kod nas je takva forma postala moguća zbog visoke svesti naše radničke klase i njene tesne povezanosti s Komunističkom partijom. **Tu formu naše narodne demokratije treba razvijati ne samo u širinu nego i po vertikalnoj liniji, u tom smislu što će i viši organi privredne uprave privući radnika-proizvođača neposrednoj saradnji.**

S druge strane, sistem naših zemljoradničkih zadruga i sreskih i viših zadružnih saveza takode omogućuje da na isti način i u sve većoj meri privlačimo najbolje predstavnike naših zadrugara upravljanju našom socijalističkom poljoprivredom.

Ako kroz te već postignute rezultate gledamo u budućnost, pred nama se otvara jasna perspektiva daljeg razvijanja naše socijalističke demokratije, u kojoj će se aparat naše državne uprave sve više i više, da tako kažem, stapati s narodnim masama i donositi sve krupnije rezultate, budeći svakog dana sve nove i nove neiskorišćene i nerazvijene sposobnosti svakog pojedinog našeg građanina-trudbenika.

Pitanje učešća masa u aktivnosti narodne vlasti nije, konačno, samo pitanje formalnog prava svakog građanina da učestvuje u vlasti, u upravljanju državom, niti je samo pitanje aktivne pomoći građana naše zemlje narodnoj vlasti da bi ona što bolje mogla da vrši svoje zadatke, nego je i pitanje, i to u prvom redu, vaspitanja naših generacija u duhu socijalističkih odnosa među ljudima i izvijavanja ostataka kapitalizma u glavama ljudi, kako bi se oni, kao što kaže Lenjin, mogli „navići da poštuju elementarne uslove društvenog života bez nasilja i bez potčinjavanja”. Tek to je put pravoj i istinskoj slobodi koju će biti u stanju da ostvari novo pokolenje, koje će, prema Engelsu (u Uvodu Marksovom **Građanskom ratu u Francuskoj**), izrasti „u novim, slobodnim društvenim uslovima” i „biti u stanju da odbaci svu tu starudiju državnosti”.

Naša nova pokolenja mogu se i moraju vaspitavati u takvom duhu, jer je naša revolucija stvorila, odnosno stvara nove društvene odnose, u kojima se naše mase mogu vaspitavati za takvu slobodu o kojoj govori Engels.

Oruđa koji se čude kako jedna socijalistička zemlja kao što je Jugoslavija može da izdrži takav pritisak kakav se na nju vrši i sa Zapada i sa Istoka, mi možemo reći: Odgovor vam daje naša narodna demokratija, njena širina, njene forme koje omogućavaju svakom našem čestitom čoveku da razvije sve svoje lične sposobnosti. Zato on i brani tu demokratiju, jer zna da mu niko na svetu ne može dati ništa bolje od onoga što je izvojevao u svojoj zemlji.

7. Nadležnost pojedinih organa vlasti mi ne smatramo stalnom, nepromenljivom. Mi vodimo kurs na stalno približavanje narodne vlasti narodnim masama. Određivanje nadležnosti za pojedine poslove zavisi od objektivne prirode posla, a i od subjektivne sposobnosti narodnih odbora da li mogu vladati jednim ili drugim poslom. Baš zbog toga se mi moramo stalno boriti za političko i stručno podizanje svih naših narodnih odbora, da bi oni mogli što samostalnije rešavati što širi krug pitanja i obavljati što šire poslove. Ukoliko budemo više postizali taj cilj, utoliko će kod nas biti manje birokratizma i utoliko će upravni aparat biti jeftiniji. Ovo će nam u isto vreme omogućiti da kvalitativno uzdizemo centralna rukovodstva pojedinih organa državne uprave — kako u republikama tako i u saveznom obimu. Ukoliko bude više samostalnosti i inicijative odozdo, utoliko će kvalitetniji i stručniji biti naši rukovodeći organi.

Takva linija naše državne izgradnje potpuno odgovara onoj perspektivi koju su već Marks i Engels dali za razvitak socijalističke državnosti. Prema Engelsu, autoritet države u budućnosti, to jest u socijalizmu, treba da se svede na „one granice koje će neizbežno propisati uslovi proizvodnje”^{*}. Razume se, Engels tu nije uzimao u obzir spoljopolitičke momente, tj postojanje agresivnog imperijalističkog sveta koji postoji pored socijalističkog, ali se ipak jasno daje linija razvitka socijalističke države u smislu stalnog jačanja samostalnosti onih osnovnih organizacionih jedinica države koje su najbliže narodu, jasno se daje linija ograničavanja intervencije države kao celine na one okvire koje određuju socijalistički produkcionni odnosi i potrebe rukovođenja socijalističkom privredom.

8. Izvanrednu ujedinjavajuću snagu celokupnog mehanizma državne vlasti predstavlja planiranje. Princip planiranja je primenjen u celokupnoj delatnosti državne vlasti i njenih izvršnih i upravnih organa. Jedinstveni opštedržavni plan obuhvata sve pojedine planove i na taj način povezuje u celinu celokupan napor naših trudbenika u izgradnji socijalizma.

Neki učeni profesori u Sovjetskom Savezu, kao što je, na primer, Varga, tvrdili su, doduše, crno na belo — pošto su prethodno konstatovali da u zemljama narodne demokratije ne postoji socijalistički poredak — da je planiranje u takvim zemljama nemoguće. To možda važi za neke druge zemlje. Ali kod nas svaki odrastao čo-

^{*} F. Engels, „O autoritetu”; K. Marks-F. Engels, *Izabrana dela*, Kultura, Beograd 1949, str. 615.

vek u najzabačenijem kutiću zemlje zna i oseća naše planiranje. Sem toga, mi bismo te profesore koji su poricali mogućnost planiranja u narodnodemokratskim zemljama učtivo zamolili da nam „teoretski” objasne kako je zapravo to moguće — najpre izgraditi socijalizam, pa posle planirati! Ako nam to objasne, bićemo im jako zahvalni, jer nama izvršenje plana čini ponekad grдне muke. Ali mi smo shvatili stvar drukčije: treba početi planirati na bazi postojećih socijalističkih elemenata i pomoću planiranja izgraditi socijalizam. I pošto plan ispunjavamo, a i socijalistički sektor postaje sve snažniji, biće to ipak dokaz da se i u narodnodemokratskim zemljama — kakva je naša — može planirati, a da u glavama profesora nešto nije u redu.

Eto do kakvih su gluposti u stanju da se dokotrljaju ljudi koji su inače uvereni da im je — što se marksizma-lenjinizma tiče — more do kolena!

Medutim, mi smo ne samo znali da je planiranje moguće nego i da je neophodno čim smo stupili na put likvidacije kapitalizma i izgradnje socijalizma. Mi znamo da bez njega nikakav socijalistički sistem nije moguć!

9. U vezi s tim je, pre svega, potrebna dobra i brza centralna evidencija i kontrola, a pored nje solidan organizaciono-instruktorski aparat, sposoban da brzo interveniše i da brzo pomaže gde god se pojave greške i slabosti. Mi smo u razvijanju evidencije i kontrole postigli krupne rezultate, ali rukovati njihovim rezultatima naša se rukovodstva još nisu naučila. Ona još nisu shvatila da to nisu samo sporedna, pomoćna sredstva rukovođenja, nego njihovo glavno oružje. Nema sumnje da se socijalistički sistem razvija u tom smislu što će se operativne funkcije sve više dekoncentrisati i sve više prelaziti na organe koji su masama najbliži, a centralizovaće se i usavršavati sistem planiranja, evidencije, kontrole i organizacione i političke instruktaze, kao glavnih sredstava opšteg rukovođenja iz centra.

10. Što važi za pojedine organe vlasti, to u suštini važi i za način rukovođenja u privredi i administraciji. Neposredni rukovodilac treba da je operativno samostalan i da ima mogućnosti da i on sam, i kadrovi koji su mu podređeni, i radni kolektiv mogu da razvijaju svestranu inicijativu. Centralni aparat rukovođenja treba da ima tekuću evidenciju nad njegovim radom i nad izvršavanjem plana, da ga kontroliše u njegovom radu i da interveniše, odnosno da pomaže kada evidencija i kontrola pokažu da je to potrebno, bilo

u interesu savlađivanja grešaka i slabosti, bilo u interesu poboljšavanja rada uopšte.

11. Treba učvršćivati ličnu odgovornost ali ne samo u jednom pravcu. Rukovodilac treba da je lično odgovoran za svoj rad kako višem rukovodstvu tako i onima u čije ime rukovodi u određenom preduzeću, ustanovi itd. I tu dolazi do birokratskog iskrivljavanja principa lične odgovornosti koje se sastoji u tome što se teži ukidanju kontrole rukovodilaca odozdo. Ako bismo išli tim putem, jačali bismo birokratizam i sprečavali mogućnost širokog razvijanja masovne inicijative. To bi u stvari bio birokratskoadministrativni način rukovođenja, koji bi silno ukočio razvitak socijalističke izgradnje.

Baš zbog toga radnički saveti, o kojima sam ranije govorio, imaju vrlo veliki značaj za dalje usavršavanje socijalističkog metoda upravljanja privredom. Ni tom pitanju se u drugim zemljama koje tvrde da su socijalističke ne pridaje nikakva pažnja; naprotiv, tu se dosledno sprovodi birokratska linija u pogledu metoda rukovođenja.

12. Istovremeno treba naglasiti da u takvom mehanizmu narodne vlasti treba stalno učvršćivati zakonitost i unutrašnju disciplinu. Treba obezbediti bezuslovno poštovanje zakona i svih prava koja iz njih proizlaze. Celokupna naša državna uprava počiva na zakonima. Ne može biti donesen nijedan upravni propis koji nije zakonom utemeljen. Narodna demokratija i široko razvijanje samouprave nemaju nikakve veze sa samovoljom i s bilo kakvim kršenjem discipline, kako u pogledu međusobnih odnosa pojedinih organa tako i u pogledu sprovođenja opštedržavnih planova ili drugih zadataka koji su postavljeni od viših organa. Zakonitost i disciplina unutar aparata državne uprave — to su dva snažna sredstva za učvršćenje celokupnog državnog sistema. U tom pogledu kod nas još postoje mnoge slabosti, protiv kojih se treba boriti.

13. I, konačno, kod nas za svakog građanina i za svaku državnu ili društvenu organizaciju postoji u svim slučajevima pravo žalbe višim organima. To demokratsko pravo je od ogromne važnosti i treba mu posvetiti mnogo više pažnje nego što se to do sada činilo. To se pravo često omalovažava i žalbe se često rešavaju na brzinu. Međutim, iskustvo pokazuje da su žalbe trudenika u većini slučajeva opravdane. Pravilno rešavanje tih žalbi, prema tome, nije važno samo zato da bi se zadovoljio interes i pravo građana, nego naročito zato što se pravilnim rešavanjem takvih žalbi stalno odstranjuju greške u državnom aparatu i poboljšava celokupan njegov rad. Pravo žalbe, prema tome, nije samo moćno oružje građana.

nina, nego je isto toliko i oružje višeg rukovodstva u borbi za poboljšanje rada aparata koji mu je podređen.

Ja sam ovde pomenio nekoliko najvažnijih principa kojima se rukovodimo u izgradnji našeg državnog sistema. Razume se, u našem sistemu narodne demokratije ima još mnogo nedostataka i slabosti. Jednim delom su te slabosti subjektivne prirode i mogu se upornom borbom brzo odstraniti, a drugim delom su rezultat relativne ograničenosti naše demokratije koja je posledica činjenice da mi još ne živimo u razvijenom socijalističkom društvu, nego u ogorčenoj borbi s ostacima kapitalizma, na granicama kapitalističkog sveta, čije se agenture unutar zemlje povezuju s ostacima domaće reakcije i s informbirovskim frakcionašima i diverzantima. Prirodno je da se svi ti faktori moraju odraziti na razvitku naše demokratije.

...

V

O ULOZI I SNAZI NAŠIH NARODNIH ODBORA

Svi pomenuti principi izgradnje socijalističke države sadržani su u novom Zakonu o narodnim odborima. Neki od njih su razvijeni jače, drugi slabije. To je i razumljivo, jer zakon pre svega odražava naše sadašnje stanje i naše sadašnje mogućnosti. A nama, kao što sam već rekao, i ne pada na pamet da tvrdimo da je naša demokratija već tako savršena da joj se nema šta prigovoriti. Naprotiv, mi smo potpuno svesni da i pored krupnih uspeha naša demokratija predstavlja tek nerazvijen početak onih demokratskih odnosa koji će nastati u našem društvenom sistemu kad bude sasvim savladana eksploatacija čoveka od strane čoveka, kad budu snažnije razvijene proizvodne snage naše zemlje i kad budu uništeni svi ostaci kapitalizma. Ali klice tog budućeg razvitka i tih budućih formi već se nalaze u našem sistemu narodne demokratije, i naš je zadatak da ih — u saglasnosti s objektivnim uslovima — dalje razvijamo.

Ja sam ranije pomenio da su klasici marksizma-lenjinizma gledali na odnos prema lokalnoj samoupravi kao na jedan od probnih kamenova demokratizma raznih buržoaskodemokratskih pokreta. Utoliko jasnije dolazi to do izražaja u uslovima socijalističke revolucije, koja je u pravom smislu narodna revolucija i koja ne može da pobedi ako ne digne najniže slojeve naroda iz tame i zaostalosti

i ako ih ne pretvori u neposrednog nosioca vlasti. Otuda se potreba za svestranim razvijanjem lokalnih organa narodne vlasti u socijalizmu ne samo ne smanjuje nego se povećava. Socijalistička država nije centralistička u smislu buržoaske države, u kojoj buržoazija drži vlast time što koncentriše u rukama centralne vlasti svu snagu države, čime suzbija uticaj narodnih masa i u lokalnim razmerama. Demokratski centralizam socijalističke države temelji se na demokratski izraženoj volji naroda, to jest trudbenika koji upravljaju celokupnom državnom mašinerijom. Zato, kao što smo videli, demokratski centralizam sadrži i jedinstvo vlasti, i podređivanje nižih organa višim organima, i samoupravnost naroda kroz svaki pojedini organ narodne vlasti, i odgovornost svakog takvog organa onima koji su ga izabrali, odnosno onima koje predstavlja. Otuda visoki i sve viši stepen samoupravnosti naših narodnih odbora ni u kom slučaju ne sprečava onu društvenu centralizaciju koja je neophodna da bi se postigli maksimalni rezultati u razvijanju produktivnih snaga, nego je, naprotiv, olakšava.

Tačno pre tri godine, u maju 1946, naša Narodna skupština donela je Zakon o narodnim odborima. Kasnije su zemlje koje sebe nazivaju narodnodemokratskim donosile svoje zakone uglavnom po ugledu na naš Zakon o narodnim odborima. Nas klevetaju da se izrodavamo u buržoasku republiku. Međutim, baš mi smo s našim Zakonom o narodnim odborima dali primer kojim putem treba da se razvija narodna demokratija kao socijalistička demokratija i niko od onih koji su prepisivali naš Zakon o narodnim odborima, prenoseći ga na svoju zemlju, nije prevazišao demokratizam toga zakona. Ukoliko su u pojedinim zemljama odstupali od principa toga zakona, odstupali su samo u negativnom smislu — u pravcu ograničavanja samouprave i davanja koncesija birokratskocentralističkim tendencijama.

Nije slučajno što je upravo naša zemlja dala posle rata prvi takav demokratski zakon. Naš je narod prošao kroz takvu revoluciju koja je političku svest trudbenika podigla na izvanrednu visinu. Samo je takav narod mogao tako brzo da nađe za svoju demokratsku vlast takve demokratske forme kakve su se odrazile u našem Zakonu o narodnim odborima.

I pored svega toga, prvi Zakon o narodnim odborima imao je izvesne slabosti, zbog kojih ga je sam život u mnogim pitanjima prevazišao. Kasniji razvitak narodnih odbora, naročito u pogledu organizacionog sistema, dolazio je ponekad u direktnu suprotnost s nekim propisima u postojećem Zakonu o narodnim odborima.

Takav razvitak je razumljiv. Prvi Zakon o narodnim odborima donesen je u uslovima kad je izgradnja socijalizma u našoj zemlji bila tek na početku. Socijalistički sektor je tada obuhvatao uglavnom samo krupnu i srednju industriju, veletrgovinu, bankarstvo itd., dok je baš sektor lokalne privrede bio uglavnom još kapitalistički. Prvi Zakon o narodnim odborima je zato više pažnje posvetio regulatornoj i kontrolnoj funkciji narodnih odbora, i zato se organizacioni sistem prilagodio uglavnom takvim zadacima.

Međutim, posle toga je u našoj zemlji došlo do krupnih promena u socijalno-ekonomskoj strukturi, koje su vama svima dobro poznate. Socijalistički sektor prevladao je i u lokalnoj privredi i u trgovini, počeo je da uzima snažnog maha u poljoprivredi, pa su sve te pojave morale, razume se, temeljno menjati metode i sadržinu rada narodnih odbora. Oni su sada postali neposredni rukovodioci celokupne privredne, kulturne i socijalne izgradnje na svom području — delimično izvršavajući sopstvene planove, a delimično izvršavajući savezni i republički plan. Razumljivo je što su se morale početi menjati organizacione forme i što je uloga narodnih odbora morala sve više da raste.

Neću da ulazim ni u istorijat narodnih odbora niti ću iznositi brojke i druge podatke o njihovom radu i snazi, jer bi mi to uzelo suviše mnogo vremena. Sem toga, vi ste upoznati sa radom i uspesima naših narodnih odbora od oslobođenja naovamo. Od prvog dana narodni odbori bili su nosioci celokupne vlasti. Kao organi vlasti nastali su već u julskim danima 1941. godine, a već u septembru 1942. drug Tito piše o njima: „Ne podvlačiti više **privremeni** karakter vlasti NOO-a, podvlačiti NOO-e kao **organe vlasti** i kao klicu i osnovu buduće narodne vlasti.”*

I oni su zaista postali osnova. Iz njih su u toku 1942. i 1943. izrasli svi ostali organi narodne vlasti — nacionalni i savezni. Oni su ostali i posle rata takva osnova celog našeg državnog aparata i kao takvi su se još snažnije utvrdili.

Od svog postanka narodni odbori su kao organi jedinstvene državne vlasti na svojoj teritoriji ostvarivali **sve opšte državne zadatke** i **sprovodili sve mere državnog rukovodstva**. Bez izvanredne organizatorske uloge i bez svestrane inicijative narodnih odbora ne bismo mogli ni zamisliti ogromne uspehe koje smo postigli u pos-

* „Pismo Glavnom štabu Hrvatske, Operativnom štabu Bosanske krajine i Operativnom štabu IV operativne zone uz naredbe Vrhovnog štaba o izborima za narodnoslobodilačke odbore i o obrazovanju vojno-pozadinskih vlasti”, u L. Geršković, *Dokumenti o izgradnji narodne vlasti*, Prosveta, Beograd 1948, str. 62.

leratnoj obnovi i socijalističkoj izgradnji zemlje. U svakodnevnom radu i borbi narodni odbori su se sve više politički i idejno uzdizali, a istovremeno je sve jače dolazila do izražaja i njihova uloga u socijalističkoj privredi.

Njihova privredna aktivnost naročito dolazi do izražaja u strukturi njihovog budžeta. Dok je budžet narodnih odbora u 1947. godini još imamo uglavnom administrativni karakter, već budžeti narodnih odbora u 1949. jasno izražavaju budžete socijalističkih lokalnih organa vlasti, kod kojih dolazi do izražaja u prvom redu akumulacija iz privrede. Dok je porez na promet od lokalne proizvodnje iznosio 1947. godine 2.595,445.000 dinara, a u 1948. iznosi 4.905,220.000 dinara (ili učešće u celokupnom porezu na promet 1947. godine 8,8%, a 1948. godine 9,5%), u 1949. godini predviđen je porez na promet proizvoda lokalne proizvodnje u iznosu od 5.664,000.000 dinara. Krediti za obrtna sredstva lokalnih privrednih preduzeća iznosili su 1947. godine 3.937,821.000 dinara, 1948. godine 7.987,579.000 dinara, dok su za 1949. predviđeni u iznosu od 11.168,359.000 dinara.

Ukupan broj lokalnih industrijskih preduzeća iznosio je:

državna industrija	1947. godine	1.788 (bez Bosne i Hercegovine)
„ „	1948. „	2.534
državno zanatstvo	1947. „	746
„ „	1948. „	1.818
državna trgovina	1947. „	6.458
„ „	1949. „	15.118

što iznosi 41,3% trgovačkih radnji, dok je broj zadružnih iznosio u 1948. godini 17.052 ili 46%, a broj prodavnica društvenih organizacija 3.557 ili 9,8%.

Ukupna vrednost lokalne industrijske proizvodnje izračunata u prodajnim cenama proizvođača iznosi u 1948. godini 12.802,458.000 dinara, a planom za 1949. predviđena je u prodajnim cenama proizvođača u iznosu od 21.911,400.000 dinara.

Privredna aktivnost narodnih odbora takođe se snažno ispoljava na području građevinarstva. Građevinska preduzeća narodnih odbora izgrađuju ne samo lokalne nego i savezne i republičke objekte. Taj je kapacitet građevinskih preduzeća u 1948. iznosio preko 7 milijardi dinara.

Jasno je da narodni odbori kao takvi predstavljaju veliku masovnu školu kroz koju prolaze i u kojoj se vaspitavaju za zadatke socijalističke izgradnje desetine i desetine hiljada najboljih predstavnika našeg radnog naroda.

Danas u FNRJ ima ukupno 151.313 narodnih odbornika (bez oblasnih narodnih odbora). Od toga u 8.104 mesna narodna odbora ima 119.804 odbornika, od čega preko 40.000 članova Partije. Ako se tome još dodaju — ne računajući zborove birača — stotine hiljada građana koji učestvuju u komisijama, savetima, aktivima, itd., onda se dobija jasna predstava o ogromnoj vaspitnoj ulozi našeg sistema narodne vlasti.

Razume se, u celom tom radu glavni oslonac narodnih odbora je Narodni front, koji predstavlja zaista novu i izvanredno pogodnu formu za masovno neposredno učešće naših trudbenika u državnoj upravi i za masovnu kontrolu nad njom.

Sve su to rečiti dokazi o tome da naša narodna vlast nije demagoška fraza i da nije **narodna** samo na papiru nego i u stvarnosti.

Svi ti podaci dovoljno jasno ocrtavaju kakvu su proširenu ulogu dobili narodni odbori u periodu opšte socijalističke ofanzive u našoj zemlji. Postignuti rezultati tražili su istovremeno i promenu Zakona o narodnim odborima. Pokazalo se neophodnim da se što pre odstrane nedostaci u postojećem Zakonu o narodnim odborima, kako bi se ovi mogli što svestranije razvijati.

Razume se, sem potrebe za odstranjenjem svih tih nedostataka i slabosti starog Zakona o narodnim odborima, postoji u isto vreme potreba da se odrazi i napredak koji je postignut u dosadašnjem razvitku naše narodne demokratije. Sve te momente odražava naš novi Zakon o narodnim odborima. On uskladuje propise s postojećim stanjem, a sem toga ispravlja grešku koja je bila karakteristična za prvi zakon, naime da su se suviše kruto propisivali organizacioni oblici narodnih odbora. Novi Zakon daje samo opšte principe i okvir organizacionog sistema narodnih odbora, ali u tom okviru moguć je dalji organizacioni razvitak. Mi svi znamo da naši narodni odbori, kao i uopšte organizacione forme naše vlasti, nisu i ne smeju biti nikakve večite istine ili statičke forme, nego su živi organizam koji se menja uporedo s promenama u našoj društveno-ekonomskoj strukturi, s razvitkom socijalizma, s jačanjem proizvodnih snaga društva i s podizanjem društvene svesti masa.

Potrebno je skrenuti pažnju na nekoliko osnovnih karakteristika ovog Zakona o narodnim odborima.

VI

KARAKTERISTIKE NOVOG ZAKONA O NARODNIM ODBORIMA

Pre svega, i stari i novi Zakon potcrtavaju da su narodni odbori najviši organi državne vlasti na području njihove administrativno-teritorijalne jedinice i da su njima — sem zakonom određenih izuzetaka — podređeni svi organi državne uprave na njihovom području. Novi Zakon ovu formulaciju još pojačava i konkretizuje dodatkom da su narodni odbori ne samo najviši organi narodne vlasti na svome području nego kao takvi jedini, to jest da pored njih ne mogu postojati neki drugi organi državne vlasti s kojima bi narodni odbori delili vlast na svom području. Zakon time hoće pre svega da istakne da je sva vlast koncentrisana u narodnim odborima i da pored njih ne mogu postojati, recimo, takvi organi centralne državne vlasti kao što su, na primer, u drugim zemljama okružni načelnici, prefekti, guverneri, veliki župani itd. Jedinstvo vlasti je time još snažnije istaknuto.

Zakon donekle čini izuzetak dozvoljavajući saveznim i republičkim ministarstvima da na osnovu zakona mogu za određene upravne zadatke imati pod svojim neposrednim rukovodstvom svoje upravne organe na području narodnih odbora. Međutim, ovi izuzeci mogu se, kao što sam rekao, učiniti samo zakonom, a sem toga oni se odnose samo na određene upravne zadatke i službe koje u današnjim uslovima narodni odbori ne mogu da vrše na zadovoljavajući način ili gde sama priroda stvari traži potpuno centralizovano rukovođenje. Danas imaju takve specijalne upravne organe na području narodnih odbora samo Uprava državne bezbednosti Ministarstva unutrašnjih poslova (dok ostale poslove resora unutrašnjih poslova vrše narodni odbori preko svog povereništva unutrašnjih poslova), Ministarstvo narodne odbrane, Savezni statistički ured i Socijalno osiguranje. Već iz toga jasno izlazi da ti izuzeci niukoliko ne zadiru u samoupravnost naroda administrativno-teritorijalne jedinice, nego služe samo njenoj zaštiti i omogućavaju pravilno opšte rukovođenje viših organa državne vlasti.

Očigledno je, dakle, da su narodni odbori neokrnjeni, jedini organi državne vlasti na području svoje administrativno-teritorijalne jedinice i da oni neposredno rukovode, odnosno kontrolišu u okviru zakonskih prava celokupnu državnu upravu i njena preduzeća i ustanove na svojoj teritoriji. Kao takvi, narodni odbori izvršavaju na svom području kako poslove lokalnog delokruga tako i poslove iz

opšteg republičkog i saveznog delokruga. Baš u tom faktu najočiglednije se izražava jedinstvo vlasti.

Već je i u dosadašnjem Zakonu bio čvrsto postavljen princip da se odnosi između viših i nižih organa državne vlasti temelje na utvrđenim dužnostima i pravima koja određuje zakon i da, prema tome, niži organi državne vlasti, iako su višim podređeni, nisu prosto njihov administrativni izvršni aparat. U tom smislu je već dosadašnji Zakon težio da se nadležnost narodnih odbora odredi kao njihovo pravo i kao njihova dužnost. Novi Zakon je u tom pogledu otišao dalje, čime je još snažnije učvrstio narodne odbore kao nosioce pune narodne vlasti i time zadao još jedan udarac birokratskim tendencijama.

Mi smo se protiv birokratskih tendencija uvek borili, jer su nam naša sopstvena iskustva i iskustva u izvesnim drugim zemljama pokazala da takve tendencije vode odvajanju upravnog aparata od predstavničkih organa vlasti, pri čemu se ovi poslednji pretvaraju samo u administrativne izvršioce viših upravnih organa, a lokalni organi državne vlasti u takvim uslovima, u stvari, postaju samo mitinzi gde se drže propagandni govori. Baš iz tih razloga mi smo se uvek borili protiv tendencija da savezni i republički upravni organi stvaraju svoje sopstvene organe kod narodnih odbora, sem u onim slučajevima gde to stvarno traži priroda posla. Sem toga, mi smo išli za tim da se narodnim odborima da što tačnije određena nadležnost, u kojoj oni — u okviru plana i uputstava viših organa — samostalno vrše svoje poslove, u koje im se aparat viših organa vlasti ne može da meša sem u okviru onih prava koje višim organima daje zakon. Bez takve garantije samouprava naroda u lokalnom merilu postala bi prazna fraza, a birokratizam bi potkopao svaki razvitak stvaralačke inicijative masa.

Zakon, dalje, određuje da narodni odbori kao predstavnički organi vlasti rukovode državnom upravom preko svoga izvršnog odbora. Izvršni odbor ostvaruje kako odluke svoga sopstvenog narodnog odbora tako i tekuće poslove iz opšteg saveznog i republičkog delokruga — prema uputstvima vlade odnosno njenih ministarstava. Za ceo taj svoj rad izvršni odbor odgovara kako svome narodnom odboru tako i višim organima državne vlasti. Takva dvostruka odgovornost obavezuje, s jedne strane, na jedinstveno sprovođenje odozdo i odozgo, to jest kontrolu višeg rukovodstva nad radom nižeg organa i kontrolu predstavnika naroda u narodnom odboru administrativno-teritorijalne jedinice nad merama viših državnih organa koje se sprovode na njihovom području preko njihovog izvršnog

i upravnog aparata. Nema sumnje da takav sistem u sadašnjim uslovima daje najbolju sintezu potrebne centralizacije u državnom mehanizmu narodne vlasti i samouprave naroda. Svako narušavanje takve sinteze u jednom ili u drugom pravcu u sadašnjim bi uslovima neizbežno moralo dovesti do poremećaja u razvitku socijalističke demokratije bilo u pravcu slabljenja centralizma, što bi dalo maha lokalnom partikularizmu i štetnoj rascepanosti i slabljenju opšteg privrednog napora i napretka zemlje, bilo — jačanjem birokratizma, izdvajanjem birokratskog aparata iznad naroda — u pravcu slabljenja demokratizma i samoupravnosti naroda, što opet vodi kočenju socijalističkog razvitka.

Naročito je važno istaći da naš Zakon o narodnim odborima određuje da pojedinim granama državne uprave rukovode poverenici izvršnog odbora koje određuje sam izvršni odbor iz svoje sredine, a izuzetno je samo za poverenika unutrašnjih poslova dopušteno da ga izvršni odbor može imenovati i od lica koja nisu članovi narodnog odbora. Međutim, jasno je da će takvi slučajevi biti vrlo retki. Svi poverenici su za svoj rad odgovorni neposredno izvršnom odboru svoga narodnog odbora, a isto tako su odgovorni i povereniku višeg izvršnog odbora, odnosno resornom ministru narodne republike. Poverenik rukovodi kako izvršenjem poslova svoga narodnog odbora tako i izvršenjem poslova iz nadležnosti višeg narodnog odbora, odnosno ministarstva. Na taj je način u našim odborima najdoslednije sproveden važan princip socijalističke demokratije: da rukovodeće službenike bira i smenjuje neposredno narod. Pojavljivale su se u višim organima državne vlasti s vremena na vreme birokratske tendencije da se povereništva narodnih odbora pretvore prosto u izvršna odeljenja ministarstva za pojedine administrativno-teritorijalne jedinice. Time bi izvršni odbor u stvari prestao da bude izvršni organ narodnog odbora, a ovaj bi stvarno bio lišen svake vlasti. Mi smo te tendencije ne samo onemogućili nego smo još više izdigli ulogu izvršnog odbora time što njegovi članovi stvarno neposredno rukovode pojedinim granama državne uprave i odgovaraju kako izvršnom odboru svog narodnog odbora, i preko njega narodu administrativno-teritorijalne jedinice, tako i višem organu državne uprave, čime je obezbeđeno stručno rukovođenje i stalna kontrola viših organa nad pojedinim povereništvima. Nema sumnje, to je krupna demokratska tekovina naše revolucije i ujedno još jedna praktična potvrda pravilnosti principa koje je u pogledu razvitka socijalističke demokratije utvrdio Marks u vezi s Pariskom komunom.

Konačno, treba još istaći da Zakon predviđa ceo niz formi za neposredno učešće narodnih masa u radu organa narodnih odbora, kao što su: zborovi birača, saveti, razne komisije, učešće u planskoj i kontrolnoj komisiji, u narodnoj inspekciji, učešće u stručnim savetima pri pojedinim povereništvima itd.

Organizaciona struktura narodnih odbora

U pogledu organizacione strukture narodnih odbora osnovne promene u ovom Zakonu jesu:

1. Osnivaju se oblasni narodni odbori u svim narodnim republikama sem u Crnoj Gori i Autonomnoj Pokrajini Vojvodini i određuju se njihove nadležnosti i njihova prava u odnosu na niže narodne odbore. Potreba za osnivanjem oblasnih narodnih odbora pokazala se iz razloga o kojima sam ranije govorio. Dok je zadatak narodnog odbora bio pretežno regulatorni, mogli smo se zadovoljiti samo postojanjem sreskih i mesnih narodnih odbora. Sada, međutim, kad su na narodne odbore pali ogromni zadaci neposrednog pri vrednog rukovođenja, a naročito socijalističke izgradnje na selu, postalo je nemoguće da vlade narodnih republika na zadovoljavajući način rukovode neposredno sreskim narodnim odborima, a ni ovi sami ne mogu rešavati sve zadatke. Otuda je već ranije, na inicijativu CK KPJ, donesen ukaz Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ kojim se neposredno prišlo pripremama za uspostavljanje oblasnih narodnih odbora.

2. U određivanju organizacionih formi upravnog aparata narodnog odbora novi Zakon ne ulazi u podrobnosti, ne određuje konkretnu shemu te organizacije kao što je to bilo u dosadašnjem Zakonu, nego daje samo opšte okvire i principe. Utvrđene su samo osnovne forme, kao što su: povereništva, uprave, odeljenja, odseci, grupe, saveti, komisije, direkcije, s tim što će vlade narodnih republika davati uputstva za njihovu konkretnu primenu, a narodni odbori će sami svojim statutima, a u saglasnosti s višim organima, utvrđivati konkretnu organizaciju svog upravnog aparata. Dosadašnja iskustva pokazala su nam da je nepravilno davati zakonom neke utvrđene organizacione sheme, ne samo zbog toga što postoje ogromne razlike između pojedinih srezova i oblasti koje traže i različitu primenu organizacionih formi nego i zbog toga što se s daljim uspesima u izgradnji socijalizma mora i u suštini menjati organizaciona struktura aparata narodnog odbora.

3. Mesto ranijih odeljenja u izvršnom odboru stvaraju se povereništva na čelu s poverenikom, članom izvršnog odbora, to jest biranim predstavnikom naroda. Osnivanjem povereništava još je više uzdignuto i učvršćeno rukovodstvo pojedinih grana lokalne državne uprave i učvršćen je princip — postavljen još u toku oslobodilačkog rata i utvrđen u dosadašnjem Zakonu — da pojedinim granama lokalne državne uprave rukovode od naroda izabrani predstavnici. Time je još jače naglašen demokratizam našeg sistema narodne vlasti.

4. Značajna izmena u novom Zakonu je uključivanje resora unutrašnjih poslova pod rukovodstvo narodnog odbora. Nema sumnje da je to još jedan ozbiljan korak dalje u produbljivanju demokratizma u sistemu narodne vlasti. Ovo je došlo kao rezultat političkog učvršćenja narodnih odbora kao organa države radnog naroda.

Status poverenika unutrašnjih poslova je utoliko različit od statusa ostalih poverenika koje određuje izvršni odbor što poverenik za unutrašnje poslove mora biti imenovan od strane izvršnog odbora u saglasnosti s ministrom unutrašnjih poslova. Takav izuzetak od pravila potreban je zbog što većeg jedinstva te službe, koja nikada nije samo lokalnog karaktera i koja sem toga traži stručno sposobne poverenike. Ali poverenik unutrašnjih poslova odgovara kako ministru unutrašnjih poslova tako i svom izvršnom odboru.

5. Unutar pojedinih povereništava Zakon predviđa mogućnost stvaranja sektora, uprava, odeljenja, biroa, grupa, direkcija itd. Na taj način jače se naglašava osamostaljenje pojedinih grana lokalne državne uprave unutar aparata narodnog odbora, a u isto vreme omogućava se bolje vertikalno povezivanje povereništava s povereništvom višeg narodnog odbora i s ministarstvom.

6. Novi predlog Zakona dopušta formiranje povereništava, gde se za to ukaže potreba, i kod mesnih i gradskih narodnih odbora u sastavu sreza. Dosadašnje jednako postavljanje organizacionih formi za sve mesne narodne odbore ne odgovara stvarnoj raznolikosti koja postoji u pogledu zadataka i uloge pojedinih mesnih i gradskih narodnih odbora u našoj zemlji.

Privredna delatnost narodnih odbora

Novi predlog Zakona odražava — u poređenju sa starim Zakonom — sve važniju i snažniju ulogu narodnih odbora u socijalnoj, privrednoj i kulturnoj izgradnji njihovog područja. U Zakonu se kaže da narodni odbori rukovode privrednom, socijalnom i kulturnom izgradnjom svoga područja. To znači da su oni zaduženi maksimalnim razvijanjem proizvodnih snaga na svome području i planskim podizanjem socijalnog i kulturnog standarda svojih građana. Prema tome, naši narodni odbori nemaju samo neke ograničene zadatke na području komunalnih poslova, staranja o narodnom zdravlju itd., kao što to imaju lokalni samoupravni organi u državama buržoaske demokratije, nego su nosioci pune vlasti i rukovodioci celokupne društvene izgradnje na svom području — bilo u okviru svog sopstvenog lokalnog delokruga, samostalno postavljajući i izvršavajući postavljene zadatke, bilo u okviru poslova opšteg delokruga, izvršavajući opšte zadatke, prema uputstvima i direktivama viših organa vlasti. I u jednom i u drugom slučaju narodni odbori su neposredni rukovodioci rada celokupnog upravnog aparata na svom području, sem onih izuzetaka koje Zakon izričito određuje.

S obzirom na to, narodni odbori imaju svoj budžet i svoj plan, koji je sastavni deo opštedržavnog plana, pa je time obezbeđeno kako jedinstvo naše privrede, tako i samostalna privredna inicijativa pojedinih narodnih odbora.

Imajući u vidu ogroman porast privredne aktivnosti narodnih odbora, o kojoj sam ranije govorio, predlog Zakona uneo je — u odnosu na stari Zakon — izvesne izmene koje su odraz stvarnog jačanja lokalne privrede, daljeg učvršćivanja ekonomske baze narodnih odbora, a time i jačanja lokalne narodne samouprave. To su, uglavnom, sledeće izmene:

1) Propisi o ekonomskoj osnovi narodnih odbora izdvojeni su u Zakonu u posebni odeljak, da bi se time jače istakla njihova važnost u izgradnji narodne vlasti;

2) učvršćeno je prvenstveno pravo upravljanja mesnih i gradskih narodnih odbora zemljištem i zgradama;

3) osim prava na budžet, utvrđeno je pravo raspolaganja dažbinama i — u okviru opštih zakonskih propisa — dobiti privrednih preduzeća kojima upravljaju narodni odbori;

4) utvrđeno je pravo da narodni odbori mogu iz svojih sredstava osnivati svoja privredna preduzeća svih grana i da im ta pre-

duzeća mogu biti oduzeta samo ukazom prezidijuma narodne skupštine narodne republike, odnosno, za mesne narodne odbore, odlukom oblasnog narodnog odbora;

5) pri određivanju nadležnosti narodnih odbora konkretnije su utvrđena prava narodnih odbora koja obezbeđuju svestrani razvitak njihove privredne inicijative, kao što su: raspolaganje prihodima iz opštenarodne imovine kojom upravljaju, raspoređivanje osnovnih sredstava njihovih preduzeća, regulisanje lokalne privredne aktivnosti itd. Ta im se prava mogu menjati samo zakonom.

Iako su ta prava uglavnom sadržana i u starom Zakonu, ona su u novom Zakonu konkretno razrađena i obezbeđuju narodnom odboru stalno jačanje njegove ekonomske baze.

U organizacionom pogledu na sektoru privrede Zakon ne ulazi u podrobnosti, nego prepušta narodnim odborima i narodnim republikama da utvrđuju konkretne organizacione forme.

Opšte uzevši, novi predlog Zakona o narodnim odborima odražava postignute rezultate lokalne privrede i otvara perspektivu njenog daljeg razvitka.

Određivanje nadležnosti

Od naročite je važnosti što se novim Zakonom tačnije određuju nadležnosti narodnih odbora. Samoupravnost lokalnih organa bila bi svedena ni na šta ako bi se ostavilo samo višim upravnim organima da određuju njihovu nadležnost. Naši narodni odbori su još za vreme rata, kada za nadležnost nije bilo nikakvih podrobnijih propisa, samostalno izvršavali postavljene zadatke i pokazali su — uz stalnu pomoć viših organa — da su za to sposobni. Imajući pred sobom takva iskustva, mi smo već u starom Zakonu o narodnim odborima išli za tim da se što tačnije odrede nadležnosti narodnih odbora u okviru kojih oni mogu samostalno izvršavati svoje zadatke — naravno, pod opštim rukovodstvom i kontrolom viših organa. Već je stari Zakon postavio princip da određene nadležnosti predstavljaju pravo i dužnost narodnih odbora da vrše određene poslove i da se, prema tome, te nadležnosti mogu utvrđivati i menjati samo zakonom. Taj princip je zadržan i u novom Zakonu, ali u oblicima do kojih smo došli na osnovu naših dosadašnjih iskustava.

Novi predlog Zakona pošao je u određivanju nadležnosti od sledećih principa:

1. Poslovi narodnog odbora mogu se podeliti na poslove opšteg delokruga. Poslovi opšteg delokruga su oni koji, iako se vrše u lokalnim razmerama, imaju opšti značaj jer obezbeđuju opšte funkcionisanje državne uprave ili izvršenje opštedržavnog privrednog plana. Takvi poslovi su, na primer: vođenje matičnih knjiga, pomoću kojih se obezbeđuje niz opštedržavnih zadataka (regrutacija, politika populacije itd.), poslovi unapređenja poljoprivrede, koji predstavljaju jedan od osnovnih uslova za opštedržavnu politiku ishrane stanovništva itd. U tim poslovima, sasvim prirodno, podređenost narodnih odbora višim organima narodne vlasti i državne uprave dolazi mnogo više do izražaja. Te poslove oni vrše na osnovu naređenja i detaljno razrađenih uputstava viših organa, mada i u tim poslovima oni imaju mogućnost razvijanja široke inicijative. U određivanju tih poslova novi Zakon ne ulazi, nego ih ustanovljuju propisi viših državnih organa, koji regulišu vršenje pomenuh tih opštih zadataka.

S druge strane, Zakon teži da što bliže odredi poslove lokalnog delokruga, koji imaju prvenstveni značaj za lokalnu privrednu, socijalnu i kulturnu izgradnju. U tim poslovima Zakon daje najveću samostalnost narodnim odborima, i oni nisu zavisni od neposrednih odluka i uputstava pojedinih ministarstava. Demokratski centralizam je i u ovim pitanjima obezbeđen načelnim višim rukovodjenjem, opštedržavnim planom i kontrolom.

2. Polazeći od takve raspodele poslova, predlog Zakona išao je za tim da se za svaki stepen narodnih odbora što tačnije odrede poslovi lokalnog delokruga, kako bi se učvrstila samostalnost svakog pojedinog narodnog odbora. Samo se zakonom mogu menjati ili određivati novi poslovi lokalnog delokruga. Na taj su način odnosi između pojedinih državnih organa postavljeni mnogo određenije, što nesumnjivo predstavlja doprinos jačanju našeg državnog aparata, borbi protiv birokratizma i razvijanju veće inicijative odozdo.

3. Novi Zakon je i tačnije definisao kakva prava i dužnosti imaju narodni odbori u poslovima koji su im stavljeni u nadležnost. U Zakonu se kaže da narodni odbori imaju prava i dužnosti „... donositi opšteobavezne propise (odluke), donositi naredbe, uputstva i rešenja, organizovati preduzeća i ustanove, preduzimati upravno-organizacione i operativne mere, osiguravati materijalna i finansijska sredstva u privrednom planu i budžetu, obezbeđujući pri tome pravilnu primenu zakona“ (član 26).

To su izvanredno široka prava lokalnih organa narodne vlasti i ona su zaista pravi izraz demokratizma i istinske narodne samouprave.

4. U skladu sa gorepomenutim principom, Zakon određuje da u poslovima lokalnog delokruga, koji su u osnovi određeni ovim Zakonom, narodni odbori mogu donositi propise i preduzimati mere po svojoj inicijativi, ne čekajući da se najpre donesu savezni i republički opšti propisi. Ta će odredba još više razviti inicijativu, naročito kod viših narodnih odbora, da što aktivnije uređuju lokalne odnose i razvijaju sve lokalne izvore za privredno, socijalno i kulturno podizanje svog područja. Jasno je da time nije oduzeto ni saveznom ni republičkim organima pravo da zakonom — u cilju određivanja pravca razvitka lokalne delatnosti — regulišu bilo koju delatnost iz lokalne nadležnosti.

5. Zakon je — uglavnom na istim principima kao i dosadašnji Zakon — formulisao nadležnost viših narodnih odbora u odnosu na niže, ali je mnoge principe jasnije postavio. S druge strane, Zakon je načelno postavio koja prava i dužnosti imaju viši narodni odbori i republički organi prema narodnim odborima. Oni „...vrše opšte rukovodstvo nad radom nižih narodnih odbora, donose opšte propise za jedinstveno ostvarivanje njihovih delatnosti, daju uputstva i smernice za ostvarivanje njihovih zadataka, ukazuju im organizacionu i stručnu pomoć i pomoć u raspoređivanju i uzdizanju kadrova, vrše nadzor nad zakonitošću njihovog rada i pomažu im da razvijaju svoju inicijativu i da u punoj meri ostvaruju svoja prava utvrđena zakonom“ (član 41).

Sem toga, predlog Zakona jasno ustanovljuje odgovornost po takozvanoj vertikalnoj liniji, odgovornost nižih organa državne uprave višim organima. Zakon, dalje, držeći se principa dosadašnjeg Zakona, formuliše prava viših organa da ukidaju, odnosno da obustavljaju akte nižih organa.

Odredbе o nadležnosti koje daje ovaj zakonski predlog snažan su doprinos izgradnji lokalnih organa naše socijalističke države.

Tome treba dodati da i lokalni delokrug koji je formulisan ovim Zakonom nikako nije nepromenljiva kategorija. Nema nikakve sumnje da će se taj takozvani lokalni delokrug stalno proširivati i da će razvitak kasnije uopšte ići u pravcu nestajanja razlika između opšteg i lokalnog delokruga. Do tih promena dovela će, s jedne strane, razvitak proizvodnih snaga u našoj zemlji, a, s druge, porast stručnog kvaliteta naših narodnih odbora. Nema sumnje, naši narodni odbori mogu imati takve široke nadležnosti baš zbog toga što su

se za takve zadatke osposobili u toku rata, a naročito posle rata. A ti su nam rezultati dokazali da se našim narodnim odborima, uporedo s njihovim sve većim osposobljavanjem, može predavati pod samostalno rukovođenje sve širi krug poslova.

Podelom poslova na poslove opšteg i lokalnog delokruga mi nismo zapali u staru buržoasku teoriju o samoupravnim i prenesenim poslovima. Naprotiv, u celokupnom sistemu narodne vlasti jasno dolazi do izražaja princip da su narodni odbori jedinstveni organi državne vlasti, da oni nemaju dvostruku prirodu: prirodu samoupravnih i prirodu državnih organa, jer su oni organi državne vlasti izgrađeni na principu samoupravnosti, a sistem državne vlasti u uslovima naše narodne demokratije i nije drugo nego sistem ujedinjavanja samoupravnih organa u jedinstvenu državnu vlast.

VII

DALJI ZADACI NA UČVRŠĆENJU NARODNIH ODBORA

Razume se, pitanje daljeg razvitka i učvršćenja narodnih odbora nije samo stvar ovoga Zakona. Naprotiv, da bi ovaj Zakon mogao biti dokraj sproveden — ne samo po slovu nego i po duhu — potrebno će biti da naši rukovodeći državni organi, a pre svega organizacije Komunističke partije i Narodnog fronta, dadu što veću organizacionu i političku pomoć u borbi za učvršćenje narodnih odbora. Ja ću se ovde, u vezi s tim, ograničiti na nekoliko najaktuelnijih zadataka.

1. Pre svega je neophodno da se u što kraćem vremenu učvrste oblasni narodni odbori, jer su oni danas važna poluga za dalju izgradnju aparata naših narodnih odbora i našeg državnog aparata uopšte.

Bez postojanja i učvršćenja oblasnih narodnih odbora ne možemo ni zamisliti dalju dekoncentraciju operativnih poslova, neophodnu kako radi boljeg i bržeg funkcionisanja celokupnog našeg državnog aparata i vaspitavanja naših kadrova za samostalno rešavanje poslova tako i radi poboljšanja rada republičkih i saveznih rukovodećih organa.

Potpuno je suvišan i neopravdan strah koji se pokazuje u nekim ministarstvima da će se premeštajem jednog dela kadrova iz ministarstva u oblasne narodne odbore i predavanjem niza poslova iz dosadašnje nadležnosti ministarstva na oblasne narodne odbore oslabiti republički rukovodeći organi. Naprotiv, baš to će ih os-

loboditi suvišnih poslova i omogućiti im da posvete više pažnje pitanju usavršavanja metoda rukovođenja.

2. Potrebno je učiniti kraj većitim novim podelama administrativno-teritorijalnih jedinica. Potpuno je jasno da su česte promene bile u početku neizbežne, jer mi nismo mogli odmah naći najpravilnije rešenje u svim slučajevima. Ali ne treba zaboraviti da svaka promena unosi nered u rad izvršnog i administrativnog aparata i otežava njegovo stručno osposobljavanje. Vreme je sada, kad smo ipak stekli dovoljno iskustva, da se izvršena podela učvrsti, a da se eventualne nove promene vrše samo u slučaju zaista utemeljene potrebe i posle zrele analize konkretnih uslova.

3. Treba odlučno ići putem stabilizacije aparata narodnih odbora, uglavnom na osnovu sheme reorganizacije koju je prošle godine izdala savezna vlada. Ta shema nije obavezni recept za svaki narodni odbor, ona daje samo opšte okvire, a konkretnu organizaciju treba donositi prema uslovima svakog narodnog odbora. A kad govorimo o konkretnim uslovima, mi ne mislimo samo na razliku između poljoprivrednih i industrijskih rejona, bogate ravnice ili brdovitog kraja itd., nego i na subjektivne uslove: na kadrove kojima se raspolaže, na kulturni stepen rejona, na stepen pismenosti, opšti stručni i politički nivo rukovodećih ljudi itd. Zatim, treba voditi računa da je danas i u postavljenim okvirima shemama potrebno izvršiti izvesne korekture, u koje neću na ovom mestu ulaziti jer nisu od načelnog nego od tehničko-organizacionog značaja. U tom cilju je potrebno pristupiti ozbiljnoj razradi statuta narodnih odbora, uz istovremeno određivanje sistematizacije službeničkih mesta u njihovom aparatu. Oblasni narodni odbori i komiteti za izgradnju narodne vlasti treba da sarađuju u izradi statuta svakog pojedinog narodnog odbora, da pomognu narodnom odboru da se snađe u svojim zadacima i da učvrsti i najpravilnije organizuje svoj aparat. Samo se po sebi razume da mi danas još ne možemo popuniti sva potrebna mesta u aparatu narodnih odbora, a najčešće još nema ni potrebe za tim, ali će i samo tačno određivanje pojedinih dužnosti, pa makar jedan čovek za duže ili kraće vreme vršio više dužnosti, mnogo doprineti učvršćenju aparata naših narodnih odbora. U tom smislu rad na donošenju statuta narodnih odbora biće od velikog značaja za dalju izgradnju naše narodne vlasti.

4. Treba mnogo čvršće nego do sada povezivati pojedine upravne sektore po vertikalnoj liniji, ne u smislu potčinjavanja nižih organa višim organima, nego i u smislu davanja veće pomoći viših organa nižima. U aparatu nekih naših ministarstava prilično se uč-

vrstilo mišljenje da ministarstvo ima odgovornost prema povereništvu za istu granu u narodnim odborima samo u tom smislu što ono mora da preko povereništva sprovodi sve potrebne državne mere. Međutim, takvo shvatanje je pogrešno. Naši rukovodeći kadrovi treba da shvate da su istovremeno odgovorni i za organizaciono funkcionisanje, za kadrovski sastav, za stručnu sposobnost aparata povereništva narodnog odbora u istoj grani. Zato ministarstva treba da daju tim povereništvima stalnu organizacionu i instruktorsku pomoć i da vode evidenciju o radu tih povereništava. Time ćemo obezbediti stalno i brzo osposobljavanje narodnih odbora za rešavanje sve većih zadataka i za njihovo stalno stručno uzdizanje.

5. Hoću još posebno da se zadržim na pitanju stručnog vaspitanja naših kadrova po narodnim odborima. Mi smo o tome iscrpno govorili na Petom kongresu, ali ne može se reći da smo dovoljno učinili u tom pravcu. Nije dovoljno da se samo ushićujemo izbornošću i smenljivošću narodnih odbora i rukovodećih službenika. Uopšte nećemo doprineti bržoj izgradnji socijalizma i bržem porastu životnog standarda naših narodnih masa ako budemo najpre slobodno birali, pa zatim opet opozivali rukovodeće ljude po narodnim odborima, i to samo zato što oni, ako bi i hteli, nisu sposobni da dobro vrše zadatke koji se pred njih postavljaju. Bili bismo sitnoburžoaski frazeri i demagozi kad bismo narodu govorili da će biti sve dobro čim on bude mogao da izabere koga hoće za rukovođenje poslovima. Reč je o tome da rukovodeći ljudi budu **birani**, ali da budu i **sposobni** da izvrše zadatke zbog kojih su bili izabrani. Zato svako naše republičko ministarstvo, pa i savezno ministarstvo, mora voditi specijalno brigu o stručnom uzdizanju kadrova po narodnim odborima, služeći se sredstvima kao što su: kursevi, seminari, dopisne škole, što konkretnija stručna uputstva o svim tekućim pitanjima, neposredna pomoć preko instruktora, povremeni seminari za konkretne zadatke koji stoje pred našim kadrovima, izdavanje odgovarajuće literature za stručno uzdizanje itd. Sem toga, aparat narodnih odbora treba sve više popunjavati školovanim i stručnim kadrovima koji će moći da daju stalnu, svakodnevnu stručnu podršku rukovodiocima narodnih odbora i njihovih grana uprave.

Da bi pomoć viših organa bila stalna i što bolja, neophodno je da se u ministarstvima i kod oblasnih narodnih odbora stvori, odnosno što bolje organizuje, poseban organizaciono-instruktorski aparat (odeljenja, odseci ili grupe), s instruktorima koji će odlaziti u narodne odbore i biti u stanju da im konkretno pomognu. Još jed-

nom podvlačim da bez takvog intenzivnog rada ni najbolji i najdemokratskiji zakon o izbornosti i smenljivosti službenika neće značiti ništa, to jest demokratizam će ostati na papiru, a birokratizam će gazdovati.

6. U vezi s tim hteo bih da istaknem jednu naročito štetnu pojavu, a to je vratolomna brzina u smenjivanju rukovodećih kadrova u našim narodnim odborima. Ti se kadrovi tako brzo menjaju da pojedinci nemaju vremena ni dobro da se osvrnu, a kamoli da stručno uđu u posao koji im je poveren, i već se dižu i premeštaju, često na sasvim drugi posao. Ja, naravno, nemam iluzija da mi, u današnjim uslovima ogromnog nedostatka kadrova, možemo prosto preko noći iskoreniti takvu pojavu, ali je ipak možemo znatno ograničiti. Naši rukovodioci treba da shvate da kadrovi ne padaju gotovi s neba i da mi mnogo gubimo kad jednog čoveka džeržo s posla na kojem je već stekao izvesna iskustva i znanje i premeštamo ga na sasvim drugi posao, gde će morati opet iz početka da stiče iskustva. Mi moramo ići, da tako kažem, za izvesnim specijalizovanjem naših kadrova, to jest da bez naročite potrebe našim kadrovima ne menjamo onu granu uprave ili onu specijalnost u kojoj se oni već snalaze. Isto tako moramo se uporno boriti za kontinuitet u radu svake pojedine grane uprave u narodnom odboru, kako se ne bi dešavalo da svaki novi poverenik počinje tako reći od početka.

7. Treba se boriti protiv pojava nezakonitosti i samovolje u našim narodnim odborima. Tih pojava još ima. Naša je zakonitost narodna, ona je revolucionarna zakonitost, zakonitost koja brani interese trudbenika naše zemlje. I ma ko kršio tu zakonitost i ma prema kome, on nanosi štetu narodnoj vlasti i trudbenicima naše zemlje. Pridržavanje zakonitosti nije samo pitanje formalnosti, nego je pitanje čvrstine državnog pravnog poretka, pitanje poverenja masa u državne organe, u državne pravne propise, pitanje stvaranja čvrstih društvenih navika koje prelaze ljudima u svest i u krv, čime se smanjuje potreba državne intervencije i potreba za povećanjem državnog aparata prinude itd. Prema tome, bezuslovno pridržavanje zakonitosti treba da bude pravilo ne samo za svakog građanina ove zemlje nego i za sve organe državne vlasti — od najviših do najnižih.

Razume se, samovolja nije uvek samo rezultat svesne namere nego je još češće rezultat neznanja i nesposobnosti. Međutim, mi takvo neznanje ne možemo više trpeti u našim narodnim odborima. Odgovorni rukovodioci i službenici narodnih odbora bezuslovno su

dužni da upoznaju sve one zakonske propise koji se tiču njihove delatnosti. Za njih nepoznavanje zakona ne može biti nikakva olakšavajuća okolnost kad čine greške. Zato treba ne samo organizovati borbu za zakonitost, ne samo budno paziti i kontrolisati zakonitost postupaka aparata narodnog odbora i njegovih pojedinih funkcionera nego treba i voditi borbu za poznavanje te zakonitosti, za podizanje pravnog znanja kod kadrova narodnih odbora. Pravna nauka kod nas nije više samo za advokate, sudije i tužioce. Graditelji socijalizma, a pogotovu narodni odbornici, moraju poznavati pravne propise svoje socijalističke zemlje, propise u čijem okviru rade.

8. S tim pitanjem je tesno povezano i pitanje nedovoljne borbe protiv aljkavosti, protiv ostataka javašluka u upravnom aparatu narodni odbora. Ne treba zaboraviti da je stari jugoslovenski upravni aparat velikim delom bio poznat po svom javašluku i ne treba misliti da su ostaci tih navika potpuno iščezli iz našeg aparata. Naprotiv, taj javašluk i aljkavost pokazuju se kako u funkcionisanju aparata, u izvršavanju zadataka tako i u neurednosti spoljnih formi, u nedisciplini, netačnosti službenika, nedovoljnoj ličnoj odgovornosti itd. S tim su vezane i pojave birokratskog, bezdušnog, surovog odnosa prema građanima, nedostatak borbe za kulturno uzdizanje rukovodećih službenika i samog aparata narodnih odbora, za kulturni izgled zgrada i prostorija narodnih odbora itd. Svemu tome treba objaviti žestok rat. Tome će pitanju morati naročito posvetiti pažnju oblasni narodni odbori.

9. Posebno hoću da istaknem da je aktivnost u pogledu privlačenja masa u rad narodnih odbora, iako su postignuti veliki rezultati, ipak još uvek nedovoljna, a naše partijske organizacije i naš Narodni front ponekad zaboravljaju da je to jedan od glavnih njihovih zadataka. Treba se neprestano, uporno i na svim stupnjevima organa naše narodne vlasti boriti da se ispune sadržinom sve postojeće forme učešća naroda u upravljanju državom, kao što su: zborovi birača, saveti građana, aktivni, narodna inspekcija, radnički saveti itd., a pre svega sami odbori Narodnog fronta, koji su, sami po sebi, najbolja forma saradnje trudenika s organima narodne vlasti.

10. Naročito treba ukazati na štetnost tendencije — kod nekih izvršnih odbora — koju još uvek nismo uspeli da slomimo, naime tendencije da izvršni odbori preuzmu na sebe sve funkcije narodnog odbora, a da skupštinu narodnog odbora pretvore samo u povremenu sednicu gde se vode opšti razgovori. Skupština narodnog od-

bora treba da bude što aktivnija u razradi svih pitanja povezanih s tekućim zadacima bilo iz lokalnog bilo iz opšteg delokruga.

11. Treba se stalno boriti protiv uskog lokalnog partikularizma, protiv odsustva discipline prema višim organima u okviru njihovih prava, protiv uskogrudnog lokalnog gledanja na opštedržavne zadatke itd. Sve te greške i slabosti nanose često ozbiljnu štetu zajedničkoj stvari.

12. Konačno, hoću još jedanput da naglasim da se moramo najodlučnije boriti protiv birokratskocentralističkog odnosa viših organa prema nižim. Treba prestati s nezakonitim oduzimanjem kompetencija nižim organima, neosnovanim oduzimanjem njihovih ustanova i preduzeća i sličnim pojavama, iza kojih se obično krije neopravdano nepoverenje u sposobnost nižih organa narodne vlasti. Ako viši organi smatraju da niži organi nisu sposobni da izvrše zadatke iz svoje nadležnosti, onda tim nižim organima treba pomoći da se osposobe za vršenje tih zadataka, a ne zamahivati rukom nad njima. To nije pitanje formalnosti, nego je reč, da opet ponovim, o tome da je uspešan razvitak socijalizma moguć samo pod uslovom sve većeg buđenja stvaralačke inicijative odozdo. Pored toga, naši rukovodeći organi treba da se odviknu od jednostranog donošenja odluka i rešenja koje će morati da sprovede niži organi, a da se pre toga, po pravilu, bar ne konsultuju s onima koji će te odluke morati da sprovedu. Od tih nižih organa oni će dobiti korisne primedbe i predloge koji će im omogućiti da njihove odluke budu pravilnije, konkretnije i da bolje odgovaraju stvarnim objektivnim uslovima.

Mislim da su činjenice koje sam izneo pokazale ne samo da je novi Zakon o narodnim odborima potreban nego da on predstavlja krupan uspeh na putu razvitka naše narodne demokratije. Kao takav, naš novi Zakon o narodnim odborima, i pored toga što je možda neke stvari površno obradio, predstavlja ozbiljan doprinos teoriji i praksi izgradnje socijalističke demokratije. Mi možemo tim Zakonom samo da se ponosimo, jer takvih demokratskih akata danas nema mnogo u svetu. Neprijatelji i klevetnici mogu da se bacaju blatom na našu zemlju, ali ovaj Zakon i drugi slični uspesi na našem socijalističkom putu svedoče da naša zemlja, pod rukovodstvom Komunističke partije i s drugom Titom na čelu, prednjači u daljem smelom razvijanju socijalističke demokratije kao istinske narodne demokratije.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga I, „Kultura“ Beograd 1960, str. 445—478.

TENDENCIJE RAZVITKA NARODNIH ODBORA

*Iz govora na sednici Odbora za narodnu vlast
Narodne skupštine FNRJ, 25. juna 1950.*

Mi sada činimo krupne korake u pravcu izgradnje naše države u duhu socijalističke demokratije. Taj rad, koji danas vršimo i kojem će sadašnje zasedanje Narodne skupštine posvetiti glavnu pažnju, traži da idemo dalje, tako reći istovremeno na svim sektorima naše državne izgradnje. Čim smo postavili pitanje o radničkim savetima, već se pred nama otvorio ceo niz novih pitanja koja za- diru u organizaciju i metode rada svih organa naše državne uprave. I baš zbog toga je potrebno da mere koje ćemo sada preduzeti oslonimo na što širu bazu, da u njihovom sprovođenju učestvuju što šire narodne mase, a u pripremnom radu, pre svega, što širi krug naših aktivista — najboljih ljudi u političkom životu naše zemlje.

Vi znate kakav je bio početak naše narodne vlasti. Ona se rodila u oružanoj borbi i na kraju rata, posle razbijanja aparata stare Jugoslavije, koliko ga je ostalo, i aparata okupatorskih vlasti, ona je preuzela svoju funkciju. Ona se temeljila na narodnim odborima, i mi smo, baš zahvaljujući tome što smo imali narodne odbore koji su odmah posle oslobođenja samostalno vršili svoje funkcije, mogli u prvim godinama posle rata postići takve rezultate. Sve su to vama poznate stvari, tako da se ne bih hteo na njima duže zadržavati.

Naravno, time stvari u pogledu izgradnje našeg državnog aparata nisu bile završene. Mi smo tada učinili samo prve korake. Vlast koju je stvorio revolucionarni proletarijat posle perioda neposrednih revolucionarnih preobražaja, odnosno aparat te vlasti bili su jaki po svojoj političkoj svesti i po svojoj revolucionarnoj volji da izvrše zadatke koje je pred njih postavljala revolucionarna situacija. Ali taj je aparat bio stručno slab, improvizovan i često zbog toga nije mogao vršiti na zadovoljavajući način takve zadatke koji

su tražili veće poznavanje stvari i stručnu sposobnost. Ta relativno niska stručnost našeg aparata, naročito dole, sve do sada je karakteristična za našu državnu upravu i smeta nam, pogotovo sada, da idemo dalje bržim tempom nego što smo išli.

Ponovo podvlačim da je baš takav aparat posle revolucije odigrao presudnu ulogu u učvršćenju narodne vlasti u našoj zemlji. Takođe je jasno da mi bez takvog upravnog aparata, koji je bio neposredna tvorevina revolucije pa je time bio i stvarno demokratski, ne bismo mogli ostvariti osnovne revolucionarne zadatke. Ali mi moramo ići dalje. Sada treba da otklonimo ceo niz nedostataka i slabosti u radu toga aparata, bez čega ne bismo mogli izvršiti one nove zadatke koji se sada postavljaju pred nas.

I

REORGANIZACIJA NARODNIH ODBORA

Mislim da je u tome sklopu pitanja najvažnije pitanje organizacije sreskih narodnih odbora, a u vezi s njima i mesnih narodnih odbora. Mi smo, možemo danas reći bez preterivanja, učinili znatan korak napred u izgradnji našeg saveznog državnog aparata, i to ne samo u pogledu njegove političke čvrstine nego i u pogledu kvaliteta. Naročito nam je ova poslednja reorganizacija saveznog aparata dala manji, ali kvalitativno čvršći aparat. Mi sada intenzivno radimo na tome da i republički aparat smanjimo i kvalitativno podignemo, kako bi mogao bolje nego ranije da vrši svoje funkcije, a naročito one koje od sada padaju na taj aparat.

Međutim, ne bismo mogli reći da smo učinili zadovoljavajuće korake u pogledu stručnog podizanja aparata sreskih narodnih odbora. Zato danas dolazimo u situaciju da se sve ove mere koje preduzimamo u pravcu reorganizacije našeg aparata, u pravcu daljeg razvijanja socijalističke demokratije u našoj zemlji, mogu razbiti o nedovoljnu sposobnost sreskih narodnih odbora i njihovog aparata.

Danas je redovna pojava u srezovima da je metod rada sreskih narodnih odbora uglavnom kampanjski. Ide se iz jedne kampanje u drugu — sad otkup, zatim setva, posle radna snaga itd. To su, uglavnom, kampanje koje se tiču poljoprivrede, koje se odnose na selo. Sva ostala pitanja su u radu naših sreskih narodnih odbora više-manje potcenjivana, a često i veoma zanemarivana. Mi smo već vrlo mnogo govorili o tom metodu „kampanjštine“, kritikovali ga,

razgovarali s drugovima na terenu. Međutim, pokazalo se da tu nije reč samo o neznanju i nesposobnosti da se primene drukčiji metodi rada i da se ljudi oslobode te „kampanjštine”, nego se istovremeno, u stvari, radi o sistemu i o organizacionoj slabosti sreskih narodnih odbora.

Mi možemo govoriti koliko hoćemo protiv „kampanjštine”, ali je u našim narodnim odborima nećemo likvidirati sve dok same odbore ne izmenimo, to jest dok oni ne budu u stanju da rade uporedo na svim sektorima, a ne da se, čim imaju neku malo intenzivniju akciju, odmah demobilišu na drugim sektorima.

Pored toga, uprkos svim našim direktivama i razgovorima s ljudima, mi još nismo uspeli da u sreskim narodnim odborima razbijemo stalnu tendenciju ka samovolji. A ni ta samovolja nije nekakav metod rada, nije prosto neka tendencija naših drugova u sreskim narodnim odborima da tek tako rade samovoljno, nego mislim da je samovolja u srezovima posledica organizacionog sistema sreskih narodnih odbora, posledica toga što se sreskim narodnim odborima često postavljaju takvi zadaci koje oni sada, po svom sadašnjem sastavu i po svojoj unutrašnjoj snazi i praksi, prosto nisu u stanju da izvrše. Pošto nisu u stanju da takve zadatke sprovedu, a mi ih odozgo pritiskamo — morate sprovedi, morate dati rezultate — oni rade kako znaju, i onda se često dešava da nastupi takvo stanje da za sreski narodni odbor ne važi ni zakon ni uredba, nego da on izvršava, pritiska i gura ne obazirući se na političke posledice takve akcije. Otuda često teške posledice takvog rada. Ja ne kažem da to važi za sve sreske narodne odbore, ali se odnosi na dobar deo, ako ne i na većinu naših sreskih odbora. Zbog svega toga oni se pretvaraju u čisto izvršni upravni aparat, koji čak pokazuje gore birokratske tendencije nego neki republički ili savezni organ, tako da danas možemo reći, bez ikakvog preterivanja, da su nam najviše birokratizovani sreski narodni odbori, više nego republički i savezni aparat.

Zbog takvog stanja vi danas često možete da čujete i ovakvu primedbu nekog seljaka: „Pa, ovi naši iz sreskog narodnog odbora se manje drže zakona nego što bi se pre rata držao neki činovnik, neki sreski načelnik.” Naši sreski odbori su zbog takvih svojih slabosti u znatnoj meri počeli da gube autoritet u narodu, i zato treba da preduzmemo sve mere da što pre sprečimo dalje odvijanje sličnih procesa.

Prvi naš zadatak je organizacione prirode. Mi treba da organizaciju narodnih odbora postavimo tako da pojedine grane delatnosti narodnih odbora mogu samostalno da funkcionišu, bez obzira na potrebe druge grane, a ne da nam se dešava da kad počne otkup, prestane u srezu svaka druga delatnost — prosveta, zdravstvo itd. — i da svi idu na otkup, počev od učitelja i lekara do agronoma i veterinara.

Isto tako treba ojačati naše sreske narodne odbore u pogledu kadrova, i to u prvom redu stručnim kadrovima. U jednom sreskom narodnom odboru, na primer, ima 140 službenika, a od njih je 109 svršilo do četiri razreda osnovne škole, 20—30 neku nižu srednju školu, a svega dvojica-trojica imaju fakultetsku spremu, i to su agronom, veterinar i lekar. A to nije usamljen slučaj, a možda ni najteži. Kakva je posledica takvog stanja? Posledica je ta da ljudi, pošto ne znaju da rade određene stručne poslove, neprekidno dovlade nove ljude. Zato što jedan službenik zbog stručne slabosti ne može obaviti određen posao postavljaju još jednog, koji je isto tako slab kao i ovaj, i trećeg, i četvrtog, — i na jednom poslu, koji bi jedan malo stručnije uzdignut čovek mogao obaviti bez naročitih teškoća, imamo četiri do pet ljudi, koji svi skupa ne mogu napraviti ono što treba, ono što bi uradio jedan. Mi treba da jasno postavimo sebi zadatak: izaći iz te improvizacije. Na kraju krajeva, uzdižu se i mladi ljudi koji izlaze iz naših škola, a i ona inteligencija koja je prošla kroz rat nedovoljno je iskorišćena. Bez sumnje, ako se budeno založili za stručno podizanje aparata sreskih narodnih odbora, mi ćemo ga moći smanjiti na jednu trećinu ili čak na polovinu od sadašnjega, a uz to će on bolje raditi. Sem toga, u aparatu se nalazi veliki broj politički vrlo jakih ljudi koji su prošli kroz borbu, koji su čvrsto vezani uz ovu vlast, ali su se u tom aparatu pretvorili u pisarčice po sreskim odborima, gde, u stvari, obavljaju posao koji bi mnogo bolje obavljao jedan mlad službenik koji ima trgovačku školu ili neki ekonomski kurs, dok bi oni kao politički jaki ljudi mogli uspešno da rade u proizvodnji na predvodničkim mestima i daleko bi više pomogli socijalističkoj izgradnji nego u aparatu sreskog odbora.

Mi smo mišljenja da bi trebalo uzeti vrlo odlučan kurs na popunjavanje narodnih odbora stručnim kadrom i na podizanje njihovog aparata u pogledu stručne naobrazbe i opšte kulture.

II

RADNI NAROD ODLUČUJE
— UPRAVA I APARAT IZVRŠAVAJU

Međutim, pri tome valja da se držimo principa koji su postavljali već Marks, Engels i Lenjin, naime da narod, proletarijat, radni ljudi treba da odlučuju, a službenici da njihove odluke izvršavaju. U tome je, u stvari, da tako kažem, narodni karakter našeg državnog aparata. Kod nas se pak počelo dešavati da su se ljudi koji su izašli iz naroda u tom aparatu birokratizovali i da imaju sve manje onog smisla za mobilizaciju naroda u cilju učešća u radu narodne vlasti što su ga imali za vreme rata.

Uzmite problem saveta građana, aktiva građana u mesnim odborima, sreskim narodnim odborima itd. Oni su, u stvari, zamrli, ta se stvar slabo sprovodi, a ukoliko se i sprovodi se samo formalno, radi toga da se broje sastanci. Na taj način je onemogućeno postepeno ostvarivanje tendencije da vlast preko aktiva i saveta građana direktno prelazi na narodne mase. U stvari se tu dešava obrnuti proces. U aparatu imamo polupismene ljude koji se uče da kucaju na mašini, i hvalimo se time: eto kako je naš aparat narodski. Razume se, time naš aparat nismo napravili narodskim, već smo ga stručno vrlo oslabili, a narodskim ga možemo učiniti samo na taj način ako odlučujuće funkcije državnog aparata ne prenosimo na pojedince koje smo izvukli iz narodnih masa, nego na mase same i na organe potčinjene tim masama, neposredno kontrolisane od tih masa. Mi smo, baš zahvaljujući slabosti naših narodnih odbora, išli suprotnom linijom. Zato danas imamo pojave da neki referent samim tim što je, na primer, referent za škole već smatra da je najveći stručnjak za školstvo i da nema nikoga ko bi o tome nešto više znao. Zato se dešava da neki referent koji nema nikakve stručne spremlje zove na sastanak učitelje i profesore i drži im „stručne“ lekcije o tome kakva treba da budu njihova predavanja u školi i kakav treba da bude program nastave. Kada se stvar tako postavi, onda se ide toliko više u apsurd koliko se više samoupravnih prava prenosi na odbore.

Prema tome, treba obezbediti da narod odlučuje, a da imamo stručno sposoban službenički aparat koji će moći to da izvršava. A na koji ćemo način postići da narod odlučuje? Pre svega treba drukčije postaviti pitanje o poverenicima u narodnim odborima. Mi smo suviše išli za tim da poverenike pretvorimo u službenike, u izvršne činovnike, i da samo na njih prebacimo svu odgovornost za

pojedine zadatke, koje oni često ne znaju da izvrše. Ja mislim da bi sada svakako bilo potrebno da idemo linijom postavljanja odgovornih stručnih pomoćnika našim poverenicima, to jest stalnih pomoćnika koji bi bili stručno obrazovana lica i od kojih će zavisiti tekuci rad. Kada posle nekoliko godina budemo drukčije stajali, onda ćemo moći tamo postaviti ljude sa fakultetskom spremom, a za sada oni moraju imati neki ozbiljniji kurs, neku ekonomsku ili upravnu školu, neku srednju školu itd., da bi stvarno mogli obavljati stručne poslove. U tom slučaju imali bismo na čelu čoveka politički dovoljno jakog i politički odgovornog, izabranog od naroda, a pored njega stručno odgovornog službenika. Takva kombinacija mogla bi dati u sadašnjim uslovima i stručan kvalitet i političku solidnost radu sreskih narodnih odbora.

Međutim, po mome mišljenju, to uopšte nije glavno. Glavno je da ozbiljno shvatimo pitanje o ulozi saveta građana. Treba biti načisto s tim da to nije samo nekakva fraza, da to nije samo zbog toga da bismo rekli: „Mi razvijamo demokratizam“, i nije zbog toga da bi se ljudi busali u prsa kako su demokrati, nego zato što nam je to neophodno potrebno da bi vlast zaista radila kako treba, to jest kao narodna vlast.

Uzmimo, na primer, povereništvo za zdravlje. Ono se u nekim srezovima prosto nametnulo kao organ koji deli medicinske i sanitetske direktive na sve strane, tako da često jednog ozbiljnog lekara dovodi u nemoguću situaciju svojom nestručnošću, nerazumevanjem stvari itd. A zašto to ne bi bilo uređeno tako da se okupe ljudi koji stvarno imaju neposredne veze sa zdravstvom i da se formira savet građana koji ne bi imao samo pravo da daje savete poverniku (koji sada najčešće i ne sluša te savete) nego i da odlučuje o stvarima, da kontroliše poverenika za zdravlje, da ga natera da sprovodi njegove sugestije i da, najzad, ima pravo i da se žali višim državnim organima ako poverenik ne radi kako treba. U stvari, ti saveti građana su nužna prelazna forma prenošenja svih državnih funkcija sa državnog aparata na društvene organe. Jedan savet pri sreskom narodnom odboru, na primer, pri povereništvu za prosvetu, koji bi obuhvatio takve ljude kao što su zastupnici učitelja, profesora, kulturnih radnika, obrazovanih ljudi iz fabrika i drugih državnih institucija, kao i neposredne zastupnike naroda, masovnih organizacija itd., jedan takav organ, čak ako i ne bi bilo povereništva za prosvetu, bolje bi obavljao društvene prosvetne funkcije nego onaj birokratizovani aparat koji sada često imamo u sreskom narodnom odboru. Naši drugovi ne shvataju da su te forme rada, tako

reći, zakon razvitka socijalističke demokratije, da bez njih možemo ići samo u birokratizam, a ne ka razvijanju istinske socijalističke demokratije.

Mi možemo na našem primeru videti štetnost birokratskih tendencija. Mi smo se protiv tih tendencija borili i uspeli da ih toliko razbijemo da nigde nisu dominantne, ali se njihova štetnost ipak pokazuje. A te su tendencije najčešće baš u sreskim narodnim odborima, to jest upravo tamo gde su objektivne mogućnosti takve da bismo mogli najbrže ići putem prenošenja državnih funkcija na takve društvene organe, kao što su saveti građana. Kad bude stvorena takva vlast u srezovima, to jest kad budu postojali čvrsti saveti građana, kao neki mali parlamenti, onda će oni rešavati sva pitanja prosvete, zdravstva itd. Tada će povereništva biti potpuno nepotrebna. Forma prelaska na taj sistem jesu i biće upravo saveti građana, i što veću vlast dajemo tim savetima, to ćemo imati veće učešće naroda, a manje birokratizma i manje potrebe za raznovrsnom administrativnom kontrolom sa svih strana.

To je, u stvari, treći zadatak o kojem sam hteo govoriti, naime prenošenje na savete građana što je moguće više raznih funkcija koje sada vrše pojedina povereništva narodnih odbora. Ukoliko budemo više aktivirali savete građana, ukoliko oni više budu preuzimali na sebe prava i dužnosti, utoliko će biti manje potrebe za nagomilavanjem aparata u povereništvu narodnih odbora. Možda ćemo za kratko vreme postići takve uspehe u tom pravcu da ćemo povereništva moći da svedemo na malu grupu ljudi koja će, u stvari, samo povezivati rad toga saveta ili aktiva sa ostalim mehanizmom države, preko budžeta, plana itd. A taj savet ili aktiv vršiće poslove dobrovoljno, besplatno i sa minimalnim tehničkim aparatom koji će biti nužan. Mi ćemo, na taj način, stvarno postići i viši kvalitet rada, i jevtiniju državnu upravu, i efikasniji rad u svim pravcima.

U vezi s tim, mislim, bilo bi svakako potrebno da se tim savetima građana, aktivima itd. podigne autoritet nekim državnim aktom, bilo republičkim zakonom, bilo nekom uredbom, bilo nekim propisom ili odlukom samih plenuma sreskih narodnih odbora. Krajnje je vreme da narodne skupštine naših republika donesu zakone o savetima i aktivima građana i da tačno preciziraju njihove dužnosti i prava. S druge strane, ti propisi treba da predstavljaju i obavezu za sreske narodne odbore da moraju raditi sa savetima i aktivima građana. Ovim propisima treba odrediti da će izvesne mere sreska povereništva moći da sprovedu tek posle odluke ili saglas-

nosti saveta građana. Na taj način, dali bismo našoj akciji na demokratizovanju sistema narodnih odbora širu i čvršću osnovu.

III

PROTIV SRASTANJA DRŽAVNOG APARATA I PARTIJE

Pored ovoga, trebalo bi preduzeti i ceo niz drugih mera. Pre svega, imajući pred očima perspektivu o kojoj sam govorio, a koju ne možemo ostvariti odjednom nego korak po korak, mi treba da napravimo detaljno i konkretno analize organizacionog stanja naših sreskih narodnih odbora i organizacione strukture narodnih odbora uopšte i da, na osnovu toga, izvršimo izvesne promene u tom aparatu, kako bi se on poboljšao. S tim treba povezati i pitanje sistematske organizacije u sreskim narodnim odborima, to jest istovremeno izvršiti i pregled potreba službenika u sreskim narodnim odborima.

Tom prilikom biće potrebno ponovo razmotriti i pitanje kadrova i pojačati boljim kadrovima sreske odbore. Mi smo za poslednju godinu-dve, pri stvaranju oblasnih narodnih odbora, oslabili kadrove u sreskim odborima. Oni su faktički sa oblasnim NO dobili slabije rukovodstvo. Ne mislim slabije rukovodstvo u političkom pogledu, jer politički su naši oblasni odbori bili dobri, ali slabiji po stručnoj liniji, jer je stručni aparat oblasnih odbora bio mnogo slabiji od aparata ministarstva u republikama. I republička ministarstva ranije su se slabo brinula o aparatu sreskih NO, ali je direktan kontakt sa sreskim narodnim odborima ipak ove kvalitetno uzdizao. Stvaranjem oblasnih narodnih odbora mi smo to pozitivno dejstvo malo oslabili. Kada smo prišli reorganizaciji oblasnih NO i aparata narodnih republika, bila je data direktiva da kadrove koji će posle reorganizacije biti suvišni treba poslati u srezove, i to što bolje kadrove. Međutim, analiza sadašnjeg stanja pokazuje nam da su srezovi dobili vrlo malo kadrova od te reorganizacije i da se veliki broj ljudi iz aparata ministarstava izvukao na druga vrata, kao dodatni aparat tih ministarstava, generalnih ili glavnih direkcija, po fabrikama itd. I tako se sada dešava da na srezove prebacujemo nove zadatke i sve više ih opterećujemo, ali pomoć u kadrovima im, u stvari, ne dajemo. Pod takvim uslovima oni ne mogu vršiti svoje zadatke kako treba. Zato moramo bezuslovno i odlučno zahtevati od naših rukovodećih organa u republikama i u oblastima da obezbede srezove potrebnim dobrim stručnim kadrovima.

Drugo, organizaciono pitanje je istovremeno i političko. Mi imamo sada takvo stanje na terenu da je, po pravilu, sekretar partijskog komiteta bio biran za predsednika ili sekretara, uglavnom rukovodećeg čoveka, u sreskom narodnom odboru. Posledica toga bila je da je partijski komitet u neku ruku srastao s aparatom sreskog narodnog odbora.

Na taj način je tako reći nestao onaj društveni faktor koji treba da kontroliše državni aparat, da ga kritikuje u ime naroda, u ime Partije. Partija je avangarda radnih masa i ona, u ime proletarijata, u ime radnog naroda, treba da kritikuje taj aparat, da se bori protiv njegovih slabosti i nedostataka. Međutim, mi smo zbog pomenutog srastanja, to oružje uzeli iz ruku i Partiji i radnom narodu. U prvim godinama posle rata nesumnjivo je to ujedinjavanje funkcija bilo potrebno. Nismo imali toliko mnogo sposobnih ljudi na raspolaganju, a morali smo obezbediti solidan revolucionarni aparat da bismo znali od koga ćemo učiniti zavisnim odlučujuće mere državne politike. Ali za ove poslednje dve godine situacija je u tom pogledu postala, možemo reći, loša i ona već pokazuje negativne posledice. Zato je promena neophodna. Mislim da bi u našem političkom radu na terenu trebalo više ići za tim da se Partija ne identifikuje s narodnom vlašću i da se naročito sekretar, koji je u isto vreme rukovodeći čovek u Narodnom frontu, ne identifikuje sa sekretarom sreskog izvršnog odbora, to jest organa koji je najviše sklon da pravi greške. CK naše Partije je mišljenja da partijske organizacije na budućim izborima ne treba da kandiduju sekretara sreskog partijskog komiteta za izvršni odbor sreskog odbora Fronta. Po mome mišljenju, njegovu delatnost, pa i nekih drugih politički uticajnih ljudi iz Partije i Fronta, treba više orijentisati u plenum narodnog odbora, koji se tako reći ugasio i pretvorio najčešće u čistu formu. Međutim, ako bi rukovodeći politički ljudi bili u plenumu sreskog narodnog odbora, pa tu počeli stavljati primedbe na rad izvršnog odbora ili na rad pojedinih njegovih članova, počela bi se razvijati konstruktivna kritika i plenum bi postao faktor koji bi uticao na bolji rad izvršnog narodnog odbora. Na taj način bi drugovi iz izvršnog odbora, koji su počeli pokazivati znakove birokratizacije i koji smatraju da nikome ne odgovaraju, postali ponovo svesni svoje odgovornosti narodnim masama i Partiji. To ne znači da će ta narodna vlast biti manje naša nego sada. Ona ostaje naša narodna vlast, revolucionarna vlast radnog naroda koju ćemo mi čuvati, osposobljavati i razvijati, samo što ćemo na ovaj način to bolje činiti nego što smo do sada radili. Istovremeno bi-

smo mobilisali i plenum i pretvorili ga u ozbiljan i odlučujući politički organizam, a tako isto i komisije i potkomisije koje su Zakonom o narodnim odborima* predviđene pri plenumu NO za pojedina pitanja, odnosno za pojedine grane državne delatnosti. Na taj bi se način ceo narodni odbor više približio masama.

Dalje, mi moramo povesti odlučniju borbu protiv većitog premeštanja ljudi po srezovima i nekako učvrstili kadrove, tako da bi oni mogli stvarno postati stručnjaci na svome poslu. Ja ovde ne mislim toliko na poverenike. Pre svega, moramo obezbediti u povereništvu stalnost i kontinuitet vodećih stručnih kadrova. Isto tako, treba da se borimo da se poverenici ne premeštaju bez naročite potrebe. Razume se, dopuštam da će nastati i takve pojave da će stručni pomoćnici ponekad hteti da uzmu vlast u svoje ruke i da će poverenike koji nisu stručnjaci pokušavati da potisnu u stranu. Međutim, ako uporedo sa tim uvedemo sve one mere o kojima je napred govoreno, onda će takve tendencije biti brzo onemogućene. U svakom slučaju, moramo biti spremni da se protiv takvih opasnosti borimo. Ali samim tim što ćemo podići kvalitet rada narodnog odbora mi ćemo podići i ugled narodnog odbora u očima radnog naroda i postići aktivnije učešće radnog naroda u njegovom radu.

U vezi s tim je i pitanje mesnih narodnih odbora. Trebalo bi na isti način prići i analizi organizacionog stanja mesnih narodnih odbora. Kad govorim o toj analizi, ne mislim opet na nekakvu kampanjsku akciju u kojoj ćemo dva-tri meseca razgovarati pa zatim opet pustiti da se stvari razvijaju same od sebe, već mislim na neophodnost stalnog procesa prilagođavanja organizacije upravnog aparata razvitku socijalizma uopšte, razvitku produktivnih snaga i socijalističke svesti naroda. Ne može se reći da je ma koja od tih formi stalna, — sve su one u procesu kretanja i odumiranja. Reč je samo o tome da vidimo kojim pravcem ide taj proces odumiranja. On se neće svršiti od danas do sutra, ali određeni pravac moramo utvrditi i obezbediti. Mi smo do sada bili veoma skloni šablonima u radu i u organizaciji mesnih narodnih odbora. Mislim

* Opšti zakon o narodnim odborima donet je na sednicama Saveznog veća i Veća naroda Narodne skupštine FNRJ, 28. maja 1949. (objavljen u *Službenom listu FNRJ*, br. 49 od 9. juna 1949). Prema ovom Zakonu, „narodni odbori vrše poslove iz svoje nadležnosti u plenumu ili preko izvršnog odbora“. Narodni odbori su, prema ovom Zakonu, mogli imati stalne komisije: komisiju za odluke, komisiju za privredni plan i finansije, mandatnoimunitetsku komisiju i komisiju za molbe i žalbe. Narodni odbori su mogli obrazovati i druge komisije za pružavanje određenih pitanja, kao, npr. komisiju za komunalne poslove, privrednu komisiju, kulturno-prosvetnu, komisiju za narodno zdravlje i socijalno staranje. Poseban organ narodnih odbora je bila kontrolna komisija. Kao oblik neposrednog učešća građana u radu narodnih odbora obrazovani su saveti građana i komisije za obavljanje određenih poslova.

da bi trebalo ići više za individualnim razmatranjem mesnih narodnih odbora, jer oni žive i rade u veoma različitim uslovima. Postoji malo selo i veliko selo. Ima sela u kojima je ogromna većina u radnoj zadrugi, a samo jedan mali deo ljudi, možda svega nekoliko njih, izvan radne zadruge. Ima sela gde je sva poljoprivredna proizvodnja privatna, sitnosopstvenička. Ima i industrijalizovanih reona. Sa svim tim razlikama moramo računati. Na primer, negde mora narodni odbor vršiti još važne regulativne funkcije na sektoru privatne seljačke poljoprivrede. Tamo će nam biti potreban nešto veći aparat u mesnom narodnom odboru. Nasuprot tome, tamo gde je radna zadruga, koja može da preuzme na sebe veliki deo funkcija mesnog narodnog odbora, tamo će biti manji aparat. Pa čak i da je celo selo u radnoj zadrugi, ne treba da idemo na ukidanje mesnih narodnih odbora, kao što je to bio slučaj i tendencija u nekim republikama. Jasno je, međutim, da u takvim slučajevima nastaje kvalitativna razlika, i aparat mesnog odbora u takvom selu ne treba da bude isti kao i aparat tamo gde prevladuje individualno gazdinstvo. Ja ne mislim da u tom pogledu možemo davati neke okvire. Naravno, neki principi organizacije treba ipak da postoje. Ali odluka o tome kako primeniti te principe treba da bude rezultat detaljnije diskusije u širem krugu zainteresovanih ljudi na terenu. Sem toga, mislim da bi trebalo pojačati organizaciono-instruktorsku delatnost oblasnih narodnih odbora. Oni sada imaju pre svega taj zadatak i najbolje će moći da utiču na dobar rad sreskih narodnih odbora ako budu radili na organizacionim pitanjima sreskih narodnih odbora i na proširivanju masovne baze sreskih narodnih odbora. Samo tako možemo postići da naše sreske odbore jedan otkup više ne izbacij iz koloseka. Kad naši sreski narodni odbori budu sposobni da rade stalno i jednako intenzivno na celom frontu, tek onda ćemo moći da kažemo da smo postavili solidnu bazu našeg državnog aparata. Prvenstveno na tome bi trebalo da oblasni odbori rade u srezovima.

I, konačno, mislim da bi trebalo odlučnije raditi na donošenju statuta u narodnim odborima. Mi smo tu u zastoju. Nekim našim drugovima statut izgleda ponekad suvišna, nepotrebna i spoljna forma. Međutim, statut nije samo spoljna forma, nego je neophodan instrument učvršćenja našeg demokratskog sistema. Neka bude čak i slabiji statut, ali ipak statut u kojem će biti izneti zadaci narodnog odbora. prava narodnog odbora, dužnosti narodnog odbora prema građanima, prava narodnih odbora prema drugim organima oblasti, prava građana prema narodnim odborima itd. Kad takav sta-

tut bude postojao u svakom selu i kad ga svaki građanin bude znao, biće sprečene mnoge pojave samovolje i ceo će mehanizam postati čvršći, a naš pravni poredak biće jači i solidniji.

Danas je takva situacija da zbog pojava samovolje naših sreskih narodnih odbora seljaci ponekad kažu: „Pa kad se oni ne pridržavaju zakona, zašto bih se ja pridržavao.“ Međutim, zakone smo stvorili da bismo ih se pridržavali svi — od najvišeg državnog vrha pa do poslednjeg građanina. Ako tako postavimo zakonitost u našoj zemlji, onda će ona doprineti vaspitanju ljudi za viši tip socijalističke zajednice, vaspitanju ljudi za socijalističku demokratiju.

U vezi s tim postavlja se i pitanje našeg sudstva, pitanje podizanja autoriteta sudova u našoj stvarnosti. A tu je danas jedna od najvećih slabosti celog našeg sistema. Mi, naravno, nismo za neke nezavisne sudove u buržoaskom smislu. Mi ne kažemo da su sudovi nezavisni od državnog sistema, od klase koja vlada. To su naši sudovi, socijalistički sudovi; oni treba da štite socijalistički poredak, da štite naš Ustav, da brane narodnu državu od svih napada na nju. Međutim, ti sudovi moraju biti nezavisni od lokalnih i drugih upravnih organa kao što su sreski narodni odbor, povereništva, upravni organi, javni tužilac i svi lokalni faktori koji često utiču na njihove presude. Naše sudove treba osloboditi tih uticaja. Mi ćemo morati vrlo brzo prići temeljnoj reorganizaciji, temeljnijem jačanju našeg sudstva i to u tome smislu što ćemo kažnjavati kako onoga ko donese kokošku sudiji da bi ovaj presudio u njegovu korist tako i onoga ko preko državnog aparata vrši pritisak na sud. Ponavljam, sudovi su, u stvari, revolucionarni tribunali naše socijalističke zemlje i kao takvi treba da dejstvuju, ali da pri tome utvrđuju krivicu prema postojećoj našoj zakonitosti, a ne prema samovolji jednog ili drugog čoveka u srezu. Ja sam pomenuo ovo zbog toga što mislim da naši drugovi često potcenjuju ulogu i značaj pravnog poretka u jednom društvenom sistemu. Svaki građanin treba da zna da postoji i da se od svih poštuje takav i takav princip, takvo i takvo pravo, takav i takav propis kojeg se svi moraju pridržavati. Ne sme se desiti da mu u sreskom narodnom odboru kažu: „Imaš da izvršiš ne ono što stoji u propisu, nego što ja kažem.“ Ovakve pojave treba da otklanjamo, i to ne zbog toga što bi one išle nauštrb nekih pravnih formalnosti, nego zbog toga što je čvrst pravni poredak u koji ljudi imaju poverenje najvažnije oružje discipline unutar države, jače oružje za poštovanje državnog poretka nego ma kakvo samovoljno nasilje. Jer kad pro-

sečni građanin zna da ima takva prava i takve dužnosti, on će se pokoravati tom sistemu i vršiti svoje obaveze, a kad zna da sreški narodni odbor radi kako hoće, onda i on radi kako hoće.

U vezi s tim moramo naročito pojačati borbu protiv pojave nezakonitosti u narodnim odborima. A upravo u toj borbi naročito dolazi do izražaja činjenica da zbog pomenute tendencije sra- stanja sreskog aparata države i Partije, odnosno Narodnog fronta, nemamo dovoljno podrške odozdo, podrške koja bi obezbeđivala da ta borba bude dosledna. Tu borbu koči takođe slab rad plenuma narodnog odbora i druge slične pojave. Čim te stvari drukčije postavimo — u onom smislu u kojem sam ranije govorio — onda ćemo imati instrumente koji će biti sposobni da signaliziraju slične pojave i s kojima ćemo se moći bolje boriti protiv pojava nezakonitosti nego do sada.

IV

NARODNI ODBORI I ULOGA NARODNIH POSLANIKA

Hteo bih da pomenem i to da ni naši narodni poslanici — ni savezni ni republički — u tom pogledu ne vrše svoju dužnost kako treba. Oni bi trebalo da imaju najtešnji kontakt sa svojim biračima, od kojih bi neposredno dobijali signale. O pojavama na terenu trebalo bi govoriti, diskutovati, a oni čute. Uzmimo samo našu Narodnu skupštinu. Imamo na dnevnom redu mnogo zakona i raznih zaključaka koji bi nam mogli biti povod da pretresamo i razne konkretne pojave koje se dešavaju na terenu. Mi to premalo činimo. Na kraju krajeva, ova je Skupština prožeta jednom osnovnom socijalističkom mišlju, i ja ne verujem da u pogledu samih tekstova predloga zakona — koji pre toga prolaze kroz mnogo političkih i stručnjačkih ruku — po pravilu i u sadašnjim uslovima može da bude nekih velikih diskusija i bitnih promena. Ali zato valja iskoristiti priliku da se govori o konkretnim pojavama na terenu, a toga u nas nema dovoljno. Ako se isti ljudi koji sede kao poslanici u Narodnoj skupštini skupe na konferenciju Narodnog fronta ili Komunističke partije i diskutuju, onda znaju šta treba kazati, znaju objasniti šta se dešava na terenu, znaju konstruktivno kritikovati, a kada dođu u Narodnu skupštinu, gde bi trebalo govoriti sa stanovišta države, oni čute. A narodni poslanik trebalo bi da ima vezu sa svojim srezom ne samo zbog toga da tamo vrši agitaciju, da priča ljudima — mada je potrebno i objašnjavati šta se događa

u zemlji, zašto je potreban ovakav ili onakav zakon, zašto ovakav plan, zašto ona uredba — već i zbog toga da kao predstavnik radnog naroda, svojih birača, prenosi njihove želje i zahteve.

Kad smo pokrenuli inicijativu da se u Narodnoj skupštini stvori jedan ovakav organizam kao što je Odbor za narodnu vlast, mi smo pre svega mislili na pomoć koju bi narodni poslanici trebalo da ukazuju narodnoj vlasti i državnom rukovodstvu u borbi za bolju organizaciju, za bolji rad narodne vlasti dole, na terenu. Ako budete ne samo vi koji ste članovi ovog Odbora nego i svi narodni poslanici Savezne skupštine, pa i republičkih skupština, držali kontakt s biračima i prenosili njihova shvatanja, mišljenja, primedbe i kritiku ovamo, i Narodnu skupštinu, i u pojedine njene organe, onda će to biti ogromna pomoć rukovodećim državnim organima da bolje upoznaju stanje na terenu. S druge strane, vi ćete takvim svojim radom, u srezovima takođe, doprineti poboljšanju rada sreskih narodnih odbora. Narodni poslanik treba da se oseća odgovornim za rad narodnih odbora i da se aktivno bori protiv njihovih slabosti.

Eto to su, drugovi, neki pogledi, neki zadaci koje sam vam nesistematski i površno izneo da biste sagledali okvire u kojima danas postavljamo problem narodnih odbora.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga II, „Kultura“ Beograd 1960, str. 36—50.

NOVI PRIVREDNO-ORGANIZACIONI SISTEM I REORGANIZACIJA NARODNIH ODBORA

Odgovori na pitanja urednika „Politike“ 8. oktobra 1951.

Pitanje: Nacrti zakona o novom planskom i finansijskom sistemu* su objavljeni i već duže vremena su predmet diskusije u javnosti. Za taj sistem vlada veliko interesovanje kod radničkih kolektiva u celoj zemlji, koji su pravilno shvatili da će im on pojačati i učvrstiti samostalnost u upravljanju preduzećima. **U čemu je opšti značaj ovih zakona za jačanje demokratije u privredi, da li je ta diskusija doprinela usavršavanju nacrti i da li će u njima biti izvršene neke bitne dopune i izmene?**

Odgovor: Diskusija je svakako mnogo doprinela usavršavanju tih nacrti. Naravno, neke nove predloge koji bi opravdali bitne, to jest načelne izmene u nacrtima zakona nismo od diskusije mogli ni očekivati, iz prostog razloga što su već sami nacrti rezultat temeljne prethodne diskusije u veoma širokom krugu stručnjaka-ekonomista i političkih ljudi. Ipak je diskusija ukazala na potrebu da se izvesne postavke ponovo razmotre, kako bi se pronašli oblici koji bolje odgovaraju sadašnjem stepenu našeg privrednog razvika. Međutim, kao što sam rekao, te se izmene ne odnose toliko na suštinu nacrti koliko na organizacione oblike praktične primene principa na kojima je nacrt građen.

Što se tiče konkretnih sadržina nacrti novog planskog i finansijskog sistema, ja ne bih ulazio u detalje, jer je ona našoj javnosti poznata. Možda neće biti suviše ako tome dodam nekoliko opštih napomena.

* Reč je o nacrtu zakona o planskom upravljanju narodnom privredom usvojenom na sednicama Saveznog veća i Veća naroda Narodne skupštine FNRJ, 29. decembra 1951. (objavljen u *Stužbenom listu FNRJ*, br. 58 od 30. decembra 1951) i o zakonu o društvenom doprinosu i porezima usvojenom na sednicama Saveznog veća i Veća naroda Narodne skupštine FNRJ, 29. decembra 1951. (objavljen u *Stužbenom listu FNRJ*, od 1. januara 1952).

Iz samih nacrti zakona koji su objavljeni jasno se vidi da se suština promena u našem planskom i finansijskom sistemu — govoreći u najširem smislu te reči — sastoji u oslobađanju socijalističke privrede od onih oblika administrativne intervencije koji bi inače neizbežno morali postati, a već su i počeli da postaju, kočnica njenog pravilnog razvitka. Međutim, te mere nikako nemaju karakter nekih tehničkih promena, nego predstavljaju korak od odlučujuće važnosti za ceo dalji razvitak socijalizma u našoj zemlji.

Radi lakšeg objašnjenja te tvrdnje, podsetiću vas na nekoliko poznatih činjenica.

Za socijalističku privredu bitna su dva elementa:

- 1) društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju;
- 2) raspodela prema radu.

Značaj društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju je, između ostalog, u tome da ona omogućava socijalističko planiranje, ukidanje anarhije u proizvodnji i svesno društveno upravljanje opšteg ekonomskog razvitka.

Ali rezultati takvog upravljanja zavise od stepena saznanja objektivnih zakona socijalističke privrede. U tom pogledu je — kao što znamo — sloboda ljudske volje u krajnjoj liniji u saznanju neophodnosti. Ni „najsavršenija“ administrativna mašina nekog birokratskog vrha ne može, na primer, u ekonomskom razvitku postići određene zamišljene rezultate ako za njih ne postoje objektivni uslovi. Jasno je isto tako da ni najposobniji aparat jedne socijalističke zemlje ne može u podrobnosti da predvidi i da propisuje privredno kretanje društva. Ukoliko bi neka socijalistička vlada upornije istrajala u takvoj tendenciji, utoliko bi više dolazila u sukob sa potrebama društvenog napretka, utoliko bi više morala da pribegava novim nasilnim administrativnim merama, koje bi postajale sve opasnija kočnica društvenog napretka. A za administrativne mere prisiljavanja u oblasti privrednog razvitka koje čini socijalistička država važi — isto kao i za sve mere revolucionarnog nasilja — da su zaista revolucionarne, napredne, korisne i društveno neophodne samo dotle dok doprinose i ukoliko doprinose oslobađanju novog društva i novih društvenih formi iz okova starog društva, suprotstavljaju se njegovim preživelim ostacima i obezbeđuju nesmetani razvitak socijalističke privrede. Ako se te mere pretvore u administrativno nasilje nad novim društvenim snagama ili ako one hoće da iznude iz društva nešto za šta nema uslova, one počinju da smetaju napretku društva i da postaju reakcionarne, antisocijalističke. Štaviše, one podstiču pojavljivanje snaga koje se

suprotstavljaju društvenom napretku, to jest birokratsku kastu, i pretvaraju se u oružje te kaste za odbranu njenog gospodarstva nad društvom i njenih privilegija.

Socijalistička planska privreda, dakle, nikako ne znači i ne sme da znači da celokupnu aktivnost društva treba podrediti državnom aparatu i ukinuti svako slobodno kretanje u toj oblasti. Naprotiv, socijalističko društveno uređenje i socijalističko plansko upravljanje privredom treba da omogući nesravnjivo veću slobodu lične stvaralačke inicijative u oblasti privrede nego što je ikada mogao da da kapitalistički sistem. Privatna svojina onemogućuje radnicima takvu slobodu. Tek socijalistička društvena svojina može da im je da. Ne može biti napretka socijalizma bez te slobode, a ne može biti te slobode ako privreda postane državnokapitalistički monopol birokratije.

Totalitarni državni monopol, kakvome, na primer, u Sovjetskom Savezu teži Staljin, nije doduše ukinuo niti može — zbog svoje sopstvene egzistencije — poništiti takvu socijalističku tekovinu oktobarske revolucije kao što je ukidanje privatne svojine nad sredstvima za proizvodnju. Zato u tom sistemu ni nema anarhije u proizvodnji niti pojava kriza u onom smislu u kakvom se one pojavljuju u kapitalističkom svetu. Ali, uprkos tome, ekonomski i politički sistem, koji se razvija u tom pravcu — baš zbog toga što teži potpunom državnom monopolu — ne samo da ne može ukinuti pojave unutrašnje društvene stagnacije, odnosno gušenje proizvodnih snaga, nego može čak da ih ojača. Te činjenice dokazuju da je pojava birokratskog despotizma jedan od najtežih „porodajnih grčeva” na prelazu iz kapitalizma u socijalizam, o kojima je govorio Marks. Konzervirajući i razvijajući razne nužne prelazne državnokapitalističke i druge etatističke forme i odnose, birokratizam i iz njega rastuća birokratska kasta suprotstavljaju se snagama socijalizma i time stvaraju nove forme suprotnosti između ekonomske baze i političke nadgradnje. Međutim, očigledno je da suprotnost između stalno napredujućih socijalističkih tendencija u ekonomskoj bazi, koje traže oslobađanje od birokratskog monopola, s jedne strane, i političkog sistema koji se razvija na bazi birokratskog monopola, s druge strane, mora da postane sve oštrija, a ukoliko postaje oštrija utoliko se povećava pritisak državnog aparata, da bi održao postojeće odnose. Gledana sa tog stanovišta, Staljinova teorija o neophodnosti stalnog jačanja uloge države pokazuje se prirodnim produktom te suprotnosti. Ali ona tu suprotnost — kao što sam rekao — ne ukida, nego je zaoštrava i samo odgađa vreme

njenog neizbežnog razrešavanja ovim ili onim političkim sredstvima. Očigledna je, dakle, neizbežnost otvorene i duboke političke krize staljinizma kao društvene i političke tendencije birokratizma u prelaznom periodu iz kapitalizma u socijalizam.

Pouka koju ove činjenice daju istinskim socijalistima jeste: svestrani napredak socijalističke privrede je moguć samo kao rezultat slobodnog kretanja socijalističkih privrednih snaga, kako se one razvijaju na bazi društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju, i svesnog opšteg upravljanja tog razvitka pomoću društvenog plana. U tom smislu socijalistički plan ne može biti drugo nego plan opštih proporcija u privrednom razvitku kojim društvo svesno razrešava neizbežne unutarnje protivrečnosti tog razvitka i obezbeđuje u datim uslovima pravilnu socijalističku opštu raspodelu viška rada. Unutar toga naši radni ljudi treba da imaju slobodu najšire individualne i kolektivne inicijative, koju im omogućuje upravo društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju.

Samo se po sebi razume da takav sistem ne samo ne isključuje nego i pretpostavlja mogućnost svake društvene intervencije — odnosno svake intervencije odgovarajućih organa vlasti radnog naroda — koja je potrebna da bi se pravilno zaštitili zajednički društveni interesi u periodu borbe za učvršćenje socijalizma.

U tome je, dakle, u prvom redu smisao promena u našem planskom i finansijskom sistemu. Mi se oslobađamo niza administrativnih, pa čak državnokapitalističkih formi u upravljanju privredom, koje su bile nužne i neophodne u prvim fazama posle revolucije, kada je trebalo osloboditi socijalističke elemente okova stranih oblika i pritiska ostataka prošlosti, ali koje sada već počinju da budu kočnica ne samo u našoj borbi za napredak socijalizma nego i samog razvitka proizvodnih snaga naše zemlje. Mi, prema tome, nismo braniooci novih, slobodnijih oblika u našem privrednom životu zato što smo pristalice nekog apstraktnog demokratizma, nego zato što bez takvog slobodnog razvitka socijalističke privrede nema ni socijalizma ni svestranog ekonomskog napretka.

Postavlja se pitanje kakvim je političkim i organizacionim sredstvima i oblicima moguće obezbediti takav razvitak socijalističke privrede? U krajnjoj liniji, već sam socijalistički princip raspodele prema radu određuje te oblike.

Pre svega, on traži samostalno demokratsko upravljanje preduzećima od strane samih radnih kolektiva. Proizvođači sami, to jest radnička klasa i svi radni ljudi, moraju imati kontrolu nad upotrebom viška rada i nad njegovom pravilnom raspodelom. Ta

kontrola mora biti obezbeđena kako u državnim razmerama, preko društvenih organa — odnosno organa vlasti radnog naroda — koji odlučuju o upotrebi društvenih fondova, tako i u svakoj proizvodnoj jedinici, gde radni kolektiv odlučuje kako o konkretnoj raspodeli platnog fonda — u okviru opštih prava i dužnosti koje određuje društvena zajednica — tako i o merama za povećavanje proizvodnosti rada u preduzeću i za njegov svestrani napredak, što će obezbediti radnom kolektivu — pod normalnim uslovima — dalje podizanje životnog standarda i sve veći doprinos društvenoj zajednici.

Sasvim je jasno da radni kolektivi mogu da upravljaju preduzećem, koje je opštenarodna imovina, samo u okviru načela koje određuje socijalistička društvena zajednica kao celina. Pravo radnika i službenika da ravnopravno učestvuje u upravljanju preduzećem ne proizlazi iz nekakvog njegovog „suvlasničkog” prava na preduzeće. Ono je sastavni deo **demokratskih** — ili, još tačnije, ljudskih prava, koja su garantovana svakom našem radnom građaninu. Jasno je da okvire tog prava mora da određuje društvena zajednica. Međutim, za radnika to pravo nije formalno, ono u novom sistemu dobija snažnu materijalnu osnovu, koja će vremenom postajati sve značajnija. Materijalni uspeh svakog pojedinca postaje zavisen od njegovog ličnog zalaganja na radnom mestu i od njegove brige i brige celog radnog kolektiva za što bolje poslovanje preduzeća kao celine, za stalno usavršavanje i tehničko napredovanje preduzeća, za stalno povećavanje proizvodnosti rada u preduzeću. Sve su to pitanja koja treba da budu u prvom redu briga radnog kolektiva, a ne samo nekog udaljenog „administrativno-operativnog” višeg organa upravljanja. Tu se dakle, u punoj meri povezuje lični interes pojedinca sa kolektivnim interesom socijalističke zajednice.

Ako je, dakle, kapitalističko pravo na privatno prisvajanje proizvoda društvenog rada uslovljavalo takozvanu **privatnu inicijativu**, onda socijalističko pravo na raspodelu prema radu nužno vodi ka oslobađanju lične inicijative svakog socijalističkog **trudbenika na bazi društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju**.

Kapitalističku privatnu inicijativu, koja se ograničava na jednu malu manjinu što raspolaže sredstvima za proizvodnju, i državnokapitalistički monopol, koji se oslanja na rutinu činovnika i pojačane mere nasilja u ekonomskim odnosima, socijalizam zamenjuje ličnom i kolektivnom inicijativom miliona i miliona radnih ljudi. Ne može biti sumnje da takva pojava mora da mobilize ogromne ljudske energije i mora da silno pojača stvaralačku aktivnost

društva. Tu je ujedno i jedan od glavnih neophodnih uslova za **skok u razviku proizvodnih snaga, koji svako socijalističko društvo mora da učini da bi se moglo razvijati ka komunizmu**.

Takvim zadacima odgovaraju naši radnički saveti. Zato će u novom planskom i finansijskom sistemu njihova uloga snažno porasti. Istovremeno će taj sistem, s jedne strane, učiniti kraj nepotrebnom administrativnom uplitanju u rad privrednih preduzeća, a, s druge strane, doprineće povišenju stručnog nivoa u njihovom poslovanju, većoj štednji, upornijoj borbi za sniženje troškova proizvodnje itd.

Stimulativni elemenat se pojavljuje u tom pravcu u nekoliko oblika.

Pojavljuje se, pre svega, kroz interes preduzeća da u slobodnoj utakmici sa drugim preduzećima na tržištu postigne najbolje rezultate i količinom i kvalitetom robe, nižim troškovima proizvodnje i dobrim trgovanjem. Takav položaj tražiće od preduzeća da se tehnički stalno usavršava i da primenjuje najbolje metode rada. Preduzeće koje ne bude išlo tim putem zaostajaće, radni kolektiv će imati slabije ekonomske rezultate, a snosiće istovremeno i odgovornost pred društvenom zajednicom.

Stimulativni elemenat dolazi dalje do izražaja i u položaju svakog pojedinog člana radnog kolektiva. Radnik ili službenik biće pre svega stimulisan sistemom plata. Ali njegova inicijativa se ujedno stimuliše njegovim učešćem u upravljanju preduzećem, tako da on može da utiče na celokupnu ekonomsku politiku preduzeća.

Pored toga, naš je **trudbenik** stimulisan i kao član lokalne društvene zajednice, to jest svoga naselja, svoga sreza. Ukoliko ekonomski efekat preduzeća bude veći, utoliko će ono moći više da doprinosi podizanju opšteg socijalnog standarda lokalne društvene zajednice: biće više i boljih stanova, boljih ulica, uredenija kanalizacija, vodovod itd. Sve to neće više biti toliko stvar nekih centralnih planskih organa, koliko stvar pravilnog i uspešnog gospodarenja raspoloživim sredstvima od strane narodnih odbora i njihovih organa i samih radnih kolektiva u preduzećima. Samo se po sebi razume da će pod takvim uslovima radni kolektivi preduzeća morati imati i veći neposredni uticaj na komunalnu politiku, pa i veću odgovornost za tu politiku nego što su je do sada imali. To će ujedno povećati interesovanje naših radnih ljudi za svakodnevni rad naših narodnih odbora i za učešće u tome radu.

I konačno, važan elemenat stimulacije sastoji se i u tome što će celokupna lokalna društvena zajednica u takvom sistemu biti ne-

posredno zainteresovana za što veći uspeh svakog preduzeća, velikog i malog, industrijskog i poljoprivrednog, zanatskog i trgovačkog, lokalnog i drugog, pa će u tom pravcu vršiti i pozitivan uticaj na preduzeća i radne kolektive. Ona će, naravno, raspolagati aparatom koji će osbezbediti potrebnu evidenciju i kontrolu nad raspolaganjem radnih kolektiva opštenarodnom imovinom. Prema tome, iako preduzeća u novom sistemu postaju samostalnija, ipak se, stvarno, čvršće povezuje interes pojedinačnog radnog kolektiva i svakog pojedinog radnog čoveka sa interesom društvene zajednice. A to je upravo pravac razvitka socijalističkog društva kao slobodne zajednice proizvođača kako u lokalnom tako i u opšte državnom merilu.

Razvijajući našu privrednu organizaciju u tim pravcima mi u suštini ujedno ukidamo podelu na preduzeća lokalnog, republičkog ili saveznog karaktera. Preduzeća će biti samostalna, a različite će biti samo kompetencije pojedinih organa na različitim stepenima državne vlasti prema njima. Kompetencije saveznih, republičkih, sreskih i nižih organa vlasti razlikovaće se, naravno, po karakteru i obimu, ali one će se odnositi u načelu na sva preduzeća koja deluju na području ovih organa. Ni te kompetencije, naravno, neće smeti biti kruto određene. Biće potrebno da izvesne elemente u tim kompetencijama savezni i republički organi vlasti mogu slobodno da „spuštaju” naniže ili da ih čvršće zadržavaju za sebe, u zavisnosti od konkretnih uslova i od subjektivne sposobnosti ovih ili onih nižih organa. Tu će, naravno, biti potrebne razne prelazne mere, ali ostvarenje tog principa je, u borbi za potpuno odstranjenje ostataka birokratizma i kancelarijsko-administrativnog sistema rukovođenja, neophodno potrebno. Na taj način mi činimo, s jedne strane, najvažniji korak u pravcu celovite izgradnje lokalne društvene zajednice, to jest grada, opštine, sreza, jer se interes te zajednice tesno povezuje s interesom radnog kolektiva svake proizvodne jedinice, a, s druge strane, podižu se na viši kvalitativni nivo one funkcije upravljanja privredom koje neophodno moraju biti centralizovane u najvišim društvenim organima, to jest u republičkim i saveznm organima vlasti radnog naroda.

Izvanredni politički i socijalno-ekonomski značaj svih tih promena vidi se, dakle, na prvi pogled. One, u stvari, predstavljaju odlučan obračun sa birokratskim i državno-kapitalističkim tendencijama i obezbeđuju nesmetani dalji napredak socijalizma u našoj zemlji. Te su promene tako krupnog značaja da neću preterati ako

kažem da se u njima manifestuje nova faza naše socijalističke revolucije i u razvrtiku socijalizma uopšte.

Pitanje: Koji će osnovni principi biti sprovedeni pri reorganizaciji narodnih odbora i kada će do te reorganizacije doći?*

Odgovor: Može se reći da je dugotrajna diskusija o reorganizaciji narodnih odbora, u kojoj je učestvovao veoma širok krug građana i funkcionera sa raznih područja državne uprave, dala vrlo plodne rezultate. Na osnovi te diskusije sada se već izgrađuju konkretni projekti saveznog zakona, republičkih zakona i većeg broja statuta sreskih narodnih odbora. Takav uporedni rad bio je potreban da bi se bolje iskoristila dosadašnja iskustva na terenu i inicijativa koja dolazi odozdo.

Pre svega, pokazuje se potreba izvesne promene u administrativno-teritorijalnoj podeli. U projektima se predlaže ukidanje sadašnje podele na mesne narodne odbore i stvaranje nešto veće osnovne administrativno-teritorijalne jedinice, to jest opštine. Narodni odbor opštine, prema tome, bio bi najniži organ narodne vlasti.

Dosadašnja podela na mesne narodne odbore odigrala je veliku ulogu i bila je od velike vrednosti u prvo vreme posle svršetka oružane revolucionarne borbe. Međutim, sa daljim razvitkom naše socijalističke izgradnje pokazalo se da je selo suviše mala jedinica da bi moglo preuzeti na sebe sve zadatke najnižeg samoupravnog organa. Osim toga, taj sistem je veoma skup. Obrazovanje opština daće zaokruženu lokalnu privrednu celinu, omogućiće kvalitetniji sastav narodnog odbora, a prema potrebi i bolji stručni kadar službenika gde i ukoliko takav kadar bude potreban. To će omogućiti, naravno, i smanjenje administrativnog aparata i znatno sniženje troškova za lokalnu administraciju uopšte. Naravno, narodni odbori opština moći će pojedine svoje poslove prenositi na razne seoske organe, na zbor birača, savete, komisije itd., da bi se na taj način vlast što više približila selu i da bi se omogućilo učešće svakog građanina u radu narodnog odbora. Međutim, te organizacije neće imati karakter vlasti i obavlaće određene poslove samo u onom okviru za koji ih bude ovlastio narodni odbor opštine.

Razume se, uspostavljanju opština ne sme se pristupiti administrativno, birokratski, odozgo. Sami sadašnji mesni odbori i zborovi birača treba o tome da donose svoje predloge. Treba imati pred očima stvarne potrebe, lokalne uslove i tradiciju. Ne smeju se pra-

* Reorganizacija narodnih odbora izvršena je donošenjem Opšteg zakona o narodnim odborima. Ovaj zakon usvojen je na XVII zajedničkoj sednici Saveznog veća i Veća naroda Narodne skupštine FNRJ, održanoj 1. aprila 1952. (objavljeno u Službenom listu FNRJ br. 22 od 19. aprila 1952).

viti veštačke konstrukcije, nego se treba osloniti na ono što je sam život stvorio. Prema tome, ni u kakva brza i proizvoljna rešenja i preferiranja tu ne smemo ići i — što je naročito važno — treba se rukovoditi mišljenjem, željama i potrebama samih građana. Zato sva ta pitanja pre svega treba diskutovati u samim mesnim narodnim odborima i na zborovima birača.

Predviđa se, takode, da narodni odbor opštine svoje potrebe finansira uglavnom iz sopstvenih izvora, koji će biti zakonom određeni. Nema sumnje da bi takav sistem povećao štednju u lokalnoj administraciji, a ujedno doprineo većoj samostalnosti i aktivnosti opštinskih narodnih odbora.

Dalje je diskusija potvrdila pravilnost shvatanja da u novom sistemu oblasni odbori više neće biti potrebni. Oni su odigrali korisnu ulogu u vreme kada je na našim narodnim odborima ležao težak teret neposrednog „administrativno-operativnog” rukovođenja privredom. U novom planskom i finansijskom sistemu, uz osamostaljivanje preduzeća, privrednih organizacija pa i raznih ustanova sa ostalih područja društvene delatnosti, ta se uloga narodnih odbora bitno smanjuje, a pogotovo ukoliko je reč o ulozi oblasnih narodnih odbora. Biće, naravno, neophodno da se oblasni centri i dalje razvijaju kao politički, kulturni, zdravstveni centri itd., ali samostalan organ narodne vlasti tu ipak neće biti potreban. Tu će svakako dalje postojati oblasna politička rukovodstva. Tu mogu postojati i pojedine samostalne zdravstvene, kulturne, socijalne, privredne i druge ustanove oblasnog značaja, ali one mogu biti pod nadzorom ili upravom bilo republičkih bilo sreskih organa vlasti. Zbog takvih ustanova postojanje oblasnih narodnih odbora očigledno nije potrebno. Međutim, težište pitanja sastoji se sada u tome kako da se razvija i podiže uloga sreskog narodnog odbora, kako da se podiže njegov politički i stručni kvalitet, kako da se on osposobi da u novom sistemu na zadovoljavajući način rešava svoje zadatke, koji su, doduše, manje „administrativno-operativni”, ali su zato politički odgovorniji.

U vezi s novim planskim i finansijskim sistemom narodni odbori i njihov aparat više neće imati takozvane operativne uloge u rukovođenju lokalnim privrednim organizacijama. Te će organizacije, kao što sam ranije rekao, biti samostalne, a dužnosti i prava narodnih odbora prema njima kretaće se u okviru planova, zakona i opštih propisa. Ali, s druge strane, sva privredna preduzeća, velika i mala, na području sreskog narodnog odbora imaće određene dužnosti i materijalne obaveze prema sreskom narodnom odboru

kao organu lokalne društvene zajednice. To naročito važi za komunalnu, kulturnu i drugu izgradnju za opšte društvene potrebe. Samim tim će se, u stvari, pojačati i društveno-kontrolna uloga sreskih narodnih odbora prema svim preduzećima i organizacijama na njihovom području kao i njihova odgovornost za celokupni privredni i društveni razvitak sreza.

Novi planski i finansijski sistem će, dalje, dati veću stabilnost materijalnim prihodima sreskih narodnih odbora i omogućiće njihovu veću samostalnost i pokretljivost u upotrebi tih prihoda za ciljeve daljeg privrednog, kulturnog i socijalnog razvitka svog područja. Ali on će istovremeno onemogućiti svako samovoljno postupanje narodnih odbora ili njihovog aparata sa opštenarodnom imovinom i prihodima socijalističkih preduzeća i drugih privrednih organizacija. U takvom sistemu biće zato potrebno povećati političku odgovornost rukovodećih organa sreske uprave i bitno poboljšati stručni nivo izvršnih organa i administrativnog aparata narodnog odbora. Ti su zadaci stavljeni u osnovu nacрта o reorganizaciji sreskih narodnih odbora.

Zato projekt predviđa, pre svega, ukidanje funkcije dosadašnjeg poverenika kao individualnog izvršnog organa za pojedine grane uprave, a s tim i ukidanje dosadašnjih izvršnih odbora. Ovi organi su nesumnjivo odigrali ogromnu ulogu u izgradnji naše narodne vlasti. Kao politički čvrst revolucionarni organizam oni su zadali odlučujuće udarce otporu ostataka prošlosti i položili čvrst temelj vlasti radnog naroda u srezovima.

Međutim, mi danas moramo učiniti korak dalje da našim narodnim odborima damo onaj kvalitet koji je potreban za pravilno sprovođenje novog planskog i finansijskog sistema kao i svih drugih mera u pravcu razvitka socijalističke demokratije.

Ustanova izbornog poverenika je, sama po sebi, demokratska ustanova. Međutim, same činjenice da se ta ustanova faktički pretvorila u plaćeno službeničko mesto i da je zbog relativno male uloge plenuma narodnog odbora vlast počela da se koncentriše u izvršnom odboru bile su izvor izvesnih opasnih tendencija birokratizovanja, a i dosta čestih pojava samovolje raznih lokalnih funkcionera. Pored toga, u srezu se često nisu našli na čelu pojedinih grana državne uprave dovoljno sposobni poverenici, pa se dešavalo i to da su pojedinci čak ometali rad u ovoj ili onoj oblasti lokalne uprave.

Iz tih razloga projekt predviđa da se prošire zadaci i rad plenuma narodnog odbora, a da individualnog poverenika na čelu po-

jedinih grana državne uprave zameni kolektivni organ, to jest savet u koji bi ušlo nekoliko odbornika i nekoliko drugih kvalifikovanih lica koje bi izabrao i imenovao plenum narodnog odbora, i to između najkvalifikovanijih građana na području sreza, koji mogu bitno doprineti pravilnijim i korisnijim odlukama saveta. Očigledno je da takav — kako politički tako i stručno jak — kolektivni organizam daje veću garantiju za pravilan rad narodnog odbora nego ustanova samostalnog individualnog poverenika. Takav organizam je, pored ostalog, i solidnija prepreka birokratskim tendencijama nego dosadašnje ustanove individualnog poverenika i izvršnog odbora.

Na čelu takvih saveta bio bi predsednik. Ni funkcija predsednika ni funkcija članova saveta u načelu ne bi bila plaćena funkcija. Međutim, narodni odbor će svakako moći i morati da odobrava izvesnu naknadu za stvarno izgublenu zaradu, odnosno za stvarne troškove koje članovi saveta budu imali zbog svog rada u narodnom odboru. Po svoj prilici biće izuzetno potrebno u velikim gradovima ili u srezovima sa naročito komplikovanim zadacima da predsednici nekih saveta dobiju takvu naknadu koja će im omogućiti da se sasvim posvete poslovima saveta kojem stoje na čelu.

Saveti bi radili samostalno, a odgovorni bi bili direktno plenumu narodnog odbora. Nikakav izvršni odbor u takvom sistemu nije potreban.

Administrativni aparat narodnog odbora treba da bude što je moguće manji, ali stručno treba da bude što kvalifikovaniji. Projekt predviđa da se na čelu toga aparata, kao njegov administrativni rukovodilac, nalazi sekretar narodnog odbora, koji po pravilu ne bi bio birani član narodnog odbora, nego kvalifikovano stručno lice. Njegova bi se funkcija, naravno, morala ograničiti isključivo na administrativnu stranu poslovanja aparata narodnog odbora, a nikako ne bi smela obuhvatiti pravo na neke načelne odluke. Takve bi odluke donosili samo saveti, odnosno plenum narodnog odbora. Unutarnja organizacija tog aparata morala bi odgovarati broju i organizaciji saveta, tako da bi svaki savet samostalno raspolagao odgovarajućim odeljenjem u aparatu narodnog odbora kao administrativnim izvršiocem njegovih odluka. Pravilnom unutarnjom organizacijom rada znatno će se uštedeti troškovi lokalne administracije i poboljšati rad narodnih odbora.

Ponavljam: samo se po sebi razume da ni aparat ni sekretar narodnog odbora neće moći donositi nikakve samostalne odluke koje bi predstavljale nove mere u upravi. Oba treba da budu izvršio-

ci odluka saveta. Ali jasno je da će oni u tom okviru morati da vrše izvesna zakonom i statutom određena prava u oblasti izvršenja i administracije, jer bi se inače sami saveti izgubili u svakodnevним izvršnim poslovima. Naravno da će od sposobnosti aparata u znatnoj meri zavisiti i kvalitet rada samog saveta. Biće zato potrebno da se u statutu narodnog odbora detaljnije propišu prava i dužnosti administrativnog aparata i sektora.

Na čelu narodnog odbora — prema projektu — stoji predsednik sa jednim ili više potpredsednika u zavisnosti od veličine i privredne strukture sreza. Projekt predviđa funkciju predsednika kao plaćenu. A u većim ili privredno razvijenim srezovima gde predsednik sam ne bi mogao da obavlja sve funkcije, projekt dopušta i plaćanje potpredsedničkog mesta. U vremenu između dva zasedanja plenuma narodnog odbora predsednik će imati pravo — prema projektu — da do sledećeg zasedanja obustavlja pojedine odluke saveta za koje bude smatrao da ne odgovaraju opštim propisima ili opštoj politici narodnog odbora. On će — prema projektu — takođe moći, na zahtev sekretara narodnog odbora, da obustavlja izvršenje odluke saveta koja bi, po mišljenju sekretara, bila protivzakonita ili u suprotnosti sa propisima viših nadležnih organa. U zavisnosti od pitanja na koja se odnose, konačne odluke o tome donosiće viši organi, odnosno sam narodni odbor. Naravno da će prava i dužnosti predsednika morati biti utvrđena kako u zakonu tako i u statutima narodnih odbora.

U diskusiji se pojavilo mišljenje da bi predsednički položaj trebalo da bude podvrgnut „sistemu rotacije“, to jest principu da nijedan predsednik ne bi smeo biti biran uzastopno dva izborna perioda. To mišljenje nesumnjivo ima u sebi mnogo pozitivnog. Takva bi institucija još više oslabila mogućnosti birokratizovanja lokalnih organa vlasti i jače bi obezbedila kontrolu naroda nad radom izvršnih organa narodnih odbora. Ali ona ima i slabe strane, naročito kad su u pitanju veliki gradovi. Biće možda potrebno da se nađe neko rešenje kojim će se sam princip kao takav prihvatiti, ali kojim će se dopuštati i odstupanja od njega.

Projekt predviđa u sastavu narodnog odbora sledeće savete: savet za privredu, savet za finansije, savet za komunalne poslove, savet za unutrašnje poslove, savet za prosvetu i kulturu i savet za socijalnu politiku i narodno zdravlje.

Bila su izneta mišljenja da bi trebalo savet za privredu podeliti u više samostalnih saveta privrednog karaktera. Međutim, takva bi podela bila u protivrečnosti sa našim novim planskim i finan-

sijskim sistemom. Pošto narodni odbor više neće imati mnogo takozvanih „operativnih“ funkcija ni u industriji ni u trgovini, a uglavnom ni u poljoprivredi — ukoliko shvatamo tu „operativnu ulogu“ u starom smislu te reči — nema potrebe ni za specijalnim izvršnim organima. Ono što je narodnom odboru potrebno, to je organ koji će se baviti celokupnim privrednim razvitkom sreza i preduzimati mere za pravilno izvršavanje planova. Njegov će zadatak, dalje, biti da pravilno upotrebi sredstva za plansku privrednu i socijalnu izgradnju u srezu. To sve pokazuje da bi cepkanje saveta za privredu bilo štetno i orijentisalo bi savete na zastarele metode rada. Naravno, ništa ne smeta savetu za privredu da za proučavanje pojedinih konkretnih pitanja ili za pojedine grane obrazuje posebne odbore ili komisije ili druge stalne ili ad hoc organe.

Jasno je takođe da će savet za privredu morati raspolagati veoma kvalifikovanim stručnim aparatom, koji se doduše neće uplićati u rad preduzeća, ali koji će u svakom trenutku moći da da savetu za privredu ili samom narodnom odboru ili višim organima sve potrebne podatke o određenom preduzeću, kako bi narodni odbor mogao da preduzme, u okviru svojih prava, i odgovarajuće mere ako bi se pokazalo da ovo ili ono preduzeće bilo iz kojih razloga ne izvršava svoje dužnosti, loše privredno posluje ili bilo kako nanosi štetu narodnoj imovini kojom upravlja. I te mere, kao i uslove pod kojima će se one moći primeniti, moraće propisati zakon i statut narodnog odbora.

Pored toga, danas se neposredno postavlja pitanje da li bi bilo potrebno i korisno da se u sastavu privrednog saveta narodnog odbora, ili u nekoj drugoj formi, uspostavi jedan specijalni organ sastavljen od predstavnika radničkih saveta koji bi horizontalno povezivao radne kolektive svih industrijskih preduzeća na području sreza. Ja mislim da bi takav organ bio od veoma velike važnosti i uloge kako u političkom tako i u privrednom pogledu. S jedne strane, on bi bio još jedno čvrsto uporište socijalizma, a s druge strane, on bi mogao bitno doprinositi rešavanju takvih pitanja kao što su: komunalna pitanja, međusobna tehnička pomoć socijalističkih preduzeća, prelivanje radne snage, planska disciplina, otklanjanje partikularističkih tendencija pojedinih preduzeća itd. Takav bi organ mogao postati jedan od veoma važnih faktora u razvitku lokalne društvene zajednice u pravcu komunalnog uređenja kakvo su predviđali Marks i svi veliki socijalisti revolucionari.

I pojedine prosvetne, socijalne, zdravstvene i druge ustanove moraće imati veću samostalnost nego do sada. Ne može se više do-

puštati da pojedina povereništva narodnih odbora upotrebljavaju učitelje, lekare i druge stručnjake protiv njihove volje na poslovima i zadacima koji nemaju nikakve veze sa njihovom dužnošću. I tu će biti potrebno da se propisima tačnije odrede prava i dužnosti narodnih odbora, odnosno tih ustanova, i to bilo da su u pitanju ustanove koje se mogu organizovati na bazi samoupravljanja, bilo ustanove u kojima svu odgovornost snosi direktno sam njen rukovodilac. Jednim čvršćim sistemom u tom pravcu sprečiće se češća i štetna premeštanja službenika ili stručnog kadra i omogućiće se bolji rad ustanova. Na kraju krajeva, pravilan raspored stručnog kadra nije samo interes sreza nego cele društvene zajednice. Zato će se u tom pogledu morati pojačati rukovodeća uloga republičkih organa.

Gradske odbori bi se organizovali slično kao sreski, dok bi organizacija narodnih odbora opština trebalo da bude prostija. Odluke bi donosio odbor u celini, a svakodnevne poslove bi obavljao bilo preko pojedinih saveta bilo preko stalnih ili ad hoc komisija. Ukoliko bude prihvaćen predlog da se ovom ili onom obliku obezbedi samofinansiranje opština (verovatno bi najbolje bilo posredstvom prireza koje bi određivao opštinski narodni odbor u saglasnosti sa sreskim narodnim odborom), to će nesumnjivo mnogo pojačati samoupravnost naših najnižih organa narodne vlasti.

Predviđeno je da se celokupna ta reorganizacija može sprovesti u toku sledećih nekoliko meseci. Nesumnjivo je da će ovakve promene u organizaciji naših narodnih odbora bitno potkopati birokratske tendencije lokalne uprave, pojačati demokratizam u njoj i onemogućiti pojave lokalne samovolje. Time će se ujedno pojačati politička odgovornost rukovodećih organa narodnog odbora pred narodom.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga II, „Kultura“ Beograd 1960. str. 148—163.

POVODOM NOVOG ZAKONA O NARODNIM ODBORIMA

Odgovori na pitanja redakcije „Borbe“ 10. februara 1952.

Pitanje: Druže predsedniče, u projektu zakona o narodnim odborima, koji će uskoro biti podnet Narodnoj skupštini FNRJ na razmatranje i usvajanje, predviđena je, kako smo doznali, institucija veća proizvođača, pored skupštine odbornika. Molimo Vas da nam kažete nešto o značaju veća proizvođača za dalju izgradnju socijalizma na sadašnjoj etapi razvitka socijalističke demokratije.

Odgovor: U projektu novog Opšteg zakona o narodnim odborima koji se sada priprema u Savetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti vlade FNRJ, u saradnji sa republičkim savetima, zaista se predviđa institucija veća proizvođača*. Predlog će biti ovih dana predložen vladi i ja se nadam da će ga Narodna skupština primiti još u toku ovog meseca.

Institucija veća proizvođača u sastavu narodnih odbora prirodan je dalji razvitak organizacionog sistema socijalističke demokratije, kojem je u nas položen temelj uvođenjem radničkih saveta. On ujedno odgovara davnim težnjama međunarodnog socijalističkog pokreta i principima koje je Marks smatrao neophodnom osnovom izgradnje socijalističke države prelaznog perioda, naglašavajući da je to u stvari „radnička klasa organizovana kao država“.

Veća proizvođača će jasno i neprikriveno dati odlučujuću reč u raspodeli i u upotrebi viška rada neposrednim proizvođačima, to jest radnicima, zadrugarima, radnim seljacima i drugim trudbenicima; snažno će ojačati neposredni uticaj proizvođača, a naročito radničke klase, na državnu upravu na svim njenim stepenima i uopšte na ceo naš javni život; još jače nego dosadašnja sredstva naše

socijalističke demokratije ona će moći da obuzdavaju birokratske tendencije; razviće efikasnu kontrolu zajednice nad pojedinim preduzećima i snažno doprineti uskladivanju interesa pojedinaca sa interesima zajednice; suzbijaće partikularizam i biti škola socijalističke svesti upravo u stalnoj borbi za interese zajednice proizvođača; samom svojom egzistencijom onemogućiće formiranje ili ma kakvo osamostaljivanje birokratskih klika ili kasta i obezbediće i za budućnost da vlast ostane u rukama naših trudbenika, na čelu s radničkom klasom. A koliko je potrebno i neophodno postavljati takve barijere birokratizmu, o tome nam svedoči razvitak u staljin-skom sistemu.

Pošto ćemo instituciju veća proizvođača, ukoliko ona u principu bude prihvaćena za narodne odbore, morati uneti i u sistem savezne i republičke vrhovne narodne vlasti, to je jasno da mi uvođenjem ove institucije činimo jedan od najvažnijih koraka dalje u razvitku organizacionog sistema naše socijalističke demokratije. Praksa će možda vremenom uneti nove korekture u taj sistem, ali ja sam uveren da je on, u celini uzevši, najuspešnije sredstvo da se obezbedi stalan napredak ka višim socijalističkim oblicima. On olakšava stalni i sve širi razvitak inicijative trudbenika, usklađujući kolektivni i individualni interes, a onemogućava ujedno pojave birokratske despotije, koju neizbežno uvek prati stagnacija i oživljavanje raznih ostataka prošlosti. A to je, ja mislim, najvažniji cilj na sadašnjoj etapi razvitka naše revolucije.

Pitanje: Nesumnjivo je da se u većima proizvođača ogleda korak dalje u socijalističkom sistemu upravljanja. A pošto će u veća biti birani radnici, seljaci, zanatlije, molimo Vas da nam kažete kako će biti osigurana rukovodeća uloga radničke klase naše zemlje?

Odgovor: Veća proizvođača će znatno pojačati neposredni uticaj radničke klase na celokupni rad državne uprave. Pošto socijalistička industrija u ukupnom društvenom produktu zauzima prvo mesto, daleko ispred ostalih grana, to je jasno da će, u proseku uzevši, radnički predstavnici u većima biti najbrojniji. Razume se, ima u našoj zemlji industrijski zaostalih srezova gde to neće biti slučaj, ali, u celini uzevši, ipak je jasno da će rukovodeća uloga radničke klase kroz veća proizvođača doći do izražaja snažnije nego kroz bilo koje dosadašnje organe u sistemu naše državne organizacije.

* Prema članu 4. Opšteg zakona o narodnim odborima, usvojenom 1. aprila 1952. veća proizvođača je „predstavničko telo proizvođača, to jest trudbenika zaposlenih u proizvodnji, transportu i trgovini koji su u veću predstavljani srazmerno njihovom doprinosu društvenoj zajednici, izraženom u njihovom učešću u društvenom proizvodu grada, odnosno sreza“.

Razume se, rezultat ne zavisi samo od organizacionih oblika i od brojčanog odnosa u većima proizvođača. On zavisi istovremeno, i čak pre svega, i od toga sa kakvim ćemo se uspesima boriti za stalno podizanje socijalističke svesti u radničkoj klasi i kod svih naših trudbenika. A taj zadatak leži pre svega na Komunističkoj partiji. Njena rukovodeća uloga je prvenstveno u tome.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga II, „Kultura“ Beograd 1960, str. 167—169.

SOCIJALIZAM I DEMOKRATIJA

Iz ekspozee o predlogu Opšteg zakona o narodnim odborima, 31. marta 1952.

...

6. Decentralizacija vlasti i društveno samoupravljanje trudbenika

Treći važan princip naše državne i društvene izgradnje postao je — odlučan kurs ka decentralizaciji vlasti i ka najširem mogućem samoupravljanju trudbenika u pojedinim društvenim funkcijama.

Pre svega, želeo bih da ponovim ono što i inače uvek naglašavamo, naime da se mi ne bavimo sitnoburžoaskim anarhističkim utopijama o nekakvim opštinama i srezovima dovoljnim samima sebi.

Socijalističko društvo je više nego i jedan drugi dosadašnji društveni oblik unutarne povezano i ono treba da se upravlja i razvija kao zajednica. A to znači, takođe, da funkcije koje su zajedničke društvu treba da budu i iz centra upravljane.

Za nas, dakle, izvesne centralizovane društvene funkcije nisu nikakav bauk, nego zakonita društvena potreba, koja će sve više dolaziti do izražaja i u međunarodnim odnosima. Mi i tu nismo pristalice autarhija i nacionalističkih izolacija, već smatramo da je sve šira međunarodna saradnja u svim pravcima — koliko je, naravno, mogućna u sadašnjim uslovima — zakonit put čovečanstva, koje se sve više zblizava i ujedinjuje.

Ono za čim mi idemo to su, u stvari, dva zahteva: prvo, da centralni organi — bilo republički bilo savezni — zaista upravljaju samo onim funkcijama kojima ne mogu upravljati osnovni organi narodne vlasti, odnosno društveni samoupravni organi, a drugo, da i kod upravljanja centralizovanim funkcijama moramo težiti tome da i taj centralizam bude demokratski, to jest da i on dobije sadržinu i spoljni oblik društvenog samoupravljanja na višem stepenu.

Za razvitak revolucija uopšte je karakteristično da su u svom najvišem usponu, koji je ujedno bio vrhunac demokratizma i nje-

Novi zakon
Predlog zakona o narodnim odborima
 (B. Krapoje u Narodnoj skupštini FNR, 31. III 1952.)

Drugovi narodni poslanici,

Novi zakon o narodnim odborima, koji ćemo doneti na ovom zasjedanju, je treći ~~zakon~~ ^{zakon} po redu posle pobeđe naše revolucije. Ja mislim, da je takvo, ^{načinom} brzo, menjanje zakona o narodnim odborima u suštini pozitivni znak, jer polazuje, da je naše društvo sposobno brzo i živo reagirati na objektivne promene u društveno-ekonomskim odnosima. ~~zakon o narodnim odborima~~

^{Kšharu}
 Novi zakon o narodnim odborima odražavaju tri faze našeg posleratnog društveno-ekonomskog i političkog razvika. U analizu prvih dvaju faza ja se na ovom mestu neću upuštati. Ali, širi mi se potrebnim i korisnim, da se podrobije zadržimo na raslozima, koji ističu potrebu donošenja ovog trećeg Zakona o narodnim odborima, i to upravo takvog, ^{zakona} ~~zakona~~ ^{zakona} je vama predložila.

Prig. Fito je rekao jedinom prisutnom da se mi ne bojimo decentralizovati vlast, preneti su u najvišoj mjeri na narodne organe narodne vlasti. To je pokaz udobila se pota da upogovik kfti. Be ne govori samo o jednoj značajnoj pobedi socijalističkog demokratskog, nego i o velikoj mjeri sistema, koji se radio u našoj socijalističkoj revoluciji. Jato mi smo mogli biti sretni, revoluciji. Ja možemo da...

Autorizacija ekspozea o Predlogu zakona o narodnim odredbama, 31. marta 1952.

gove stvaralačke snage, dale najveću samostalnost kretanju društvenih snaga. Drugim rečima, one su izvršile tada najveću moguću decentralizaciju vlasti. A zatim mnoge revolucije koje su počele da se iznutra degenerišu, a pošto nisu mogle i nisu znale da nadu put ka adekvatnim demokratskim oblicima u kojima bi kretanje tih snaga došlo u saglasnost sa stepenom razvika materijalnih snaga, podlegle su procesu sve veće koncentracije vlasti na sve manji broj vodećih ljudi. Tu je, najčešće, i započelo njihovo unutarnje degenerisanje, odnosno stagniranje, a čak i vraćanje na zaoštaliye društveno-ekonomske odnose. Takva je i istorija proleterske revolucije u Rusiji.

Naša revolucija nije doživela takvu sudbinu. Ona neophodna koncentracija vlasti koju pobeđnička revolucija mora da sprovede da bi se zaštitila i da bi obezbedila dalji demokratski razvika, izrazila se u rukovodećoj ulozi Komunističke partije, tesno povezane s radničkom klasom i radnim masama uopšte, na ključnim državnim i privrednim pozicijama.

Ali kada su — delom kao manifestacije dejstvovanja unutar-njih socijalno-ekonomskih zakona, delom pod spoljnim uticajima — kod nas počele da se pokazuju izvesne pojave birokratizovanja i sužavanja masovne baze narodne vlasti, naša Komunistička partija je imala snage da prva digne glas protiv tih pojava i da povede borbu protiv njih, najpre u sopstvenim redovima, a zatim i u državnom sistemu.

Aktivna borba za stalno proširivanje socijalističkog demokratizma, za samoupravljanje radnog naroda na svim stepenima organizacije države i privrede, organizaciona decentralizacija itd., sve je to okrenulo razvika našeg državnog sistema tačno u obratnom pravcu od onog u staljinizmu: ne ka sužavanju, nego ka stalnom proširivanju masovne baze vlasti, ne ka jačanju, nego ka postepenom odstranjenju mešanja izvršnog državnog aparata u društveni život. Kontrola radnih masa nad državnim i privrednom upravom u našoj zemlji se ne smanjuje, nego proširuje.

Tome su cilju bile upravljene sve promene u našem državnom sistemu u poslednjim godinama. Ceo se taj proces „decentralizacije“ razvijao i vrši se i dalje u dva pravca: **vertikalno**, u smislu razvijanja najveće moguće samostalnosti i prenošenja najšire nadležnosti na osnovne državne i druge društvene organe; **horizontalno**, u smislu prenošenja niza društvenih funkcija sa aparata državne izvršne vlasti na samostalne samoupravne društvene organe.

To naročito važi za privredu, socijalne, zdravstvene, kulturno-prosvetne funkcije i tako dalje.

Ali uporedo s decentralizacijom išao je, i morao je ići, i proces demokratizacije u sistemu osnovne državne i privredne uprave, kao i na drugim područjima društvenog života. Decentralizacija u starom upravnom sistemu mogla bi se pretvoriti u samovolju lokalnih prvaka, direktora, poverenika, sekretara itd. Zato je bilo potrebno razviti odlučujuće i odgovorne organe narodnog samoupravljanja, koji bi — ujedinjujući individualni i kolektivni interes i oslanjajući se na zakonski utvrđena prava i dužnosti — mogli imati punu kontrolu nad radom upravnog aparata.

Radnički saveti u preduzećima i drugim privrednim ustanovama i organima, saveti građana u upravnom sistemu narodnih odbora i slični samoupravni organi koji su počeli da se razvijaju u oblasti socijalne politike, zdravlja, prosvete i tako dalje — to su, dakle, ti osnovni samoupravni oblici u našem novom demokratskom organizacionom mehanizmu.

Materijalnu bazu toga sistema dali su naši poslednji zakoni s područja planskog privrednog upravljanja, finansijskog sistema, platnog sistema u privredi i tako dalje. Sada, na ovoj Skupštini, dopunjavamo taj sistem još institucijom samostalnih fondova investicija i fondova socijalnog osiguranja, kojima će upravljati demokratski samoupravni organi trudbenika.

U budućnosti mi ćemo po svojoj prilici morati da stvorimo i neke druge takve samostalne fondove.

Očigledno je da će se u takvom sistemu političko težište veoma brzo preneti sa aparata izvršne državne vlasti na predstavnička tela i kolektivne samoupravne organe trudbenika. A to i jeste najvažnije u borbi protiv birokratizma. To nam istovremeno omogućuje i podizanje stručne sposobnosti samog aparata. Upravni aparat u državi i privredi treba da bude sastavljen od socijalizmu odanih, poštenih i stručno sposobnih lica, odgovornih isključivo predstavničkim, odnosno samoupravnim organima radnog naroda. To ne znači da političke organizacije radnog naroda treba da se dezinteresuju za sastav i za kvalitet rada toga aparata. Ali one treba da dejstvuju u pravcu podizanja stručnog i političkog kvaliteta aparata — prvenstveno kroz borbu za živu i svakodnevnu političku kontrolu odlučujućih i odgovornih **predstavničkih i samoupravnih tela** nad njima.

Kada sve te činjenice pogledamo u celini, možemo bez preterivanja reći da smo u razvitku naše socijalističke izgradnje učinili

i postigli mnogo. Bitna je neosporna činjenica da smo slomili kičmu birokratizmu u našoj zemlji i da smo položili temelj daljem demokratskom razvitku našeg društva na putu ka socijalizmu.

Pa ipak je to tek prvi korak iz stare olupine, nasledene delom od stare Jugoslavije, delom od SSSR-a. Pred sobom imamo veoma teške zadatke. I demokratski oblici koje sada stvaramo neće tako brzo i neće svi naći pravu sadržinu. Njihov će razvitak kočiti neprijatelj, ometaće ga navike prošlosti, niska svest, partikularizam, egoizam i tako dalje, a zadržavaće ga i ne tako retke pojave onog skepticizma u našim sopstvenim redovima iza kojega se, u stvari, često sakrivaju nesvesne tihe simpatije za birokratske metode rukovođenja.

Savlađivanje svih tih teškoća zavisice, pre svega, od tempa kojim će se pojačavati materijalna sredstva kojima će raspolagati ceo taj sistem, dakle od naših uspeha u razvijanju proizvodnih snaga, a zavisice i od stalnog podizanja socijalističke svesti trudbenika, znači i od našeg političkog rada u narodnim masama. Ali ne verovati u mogućnost savlađivanja svih tih teškoća na našem putu socijalističke demokratije značilo bi ne verovati u mogućnost izgradnje socijalizma u našoj zemlji.

Ujedno treba da imamo pred očima još nešto. Mi moramo biti realisti u svojoj borbi za najbrži mogući napredak socijalizma i socijalističke demokratije. Marks je rekao jednom prilikom da ljudi postavljaju sebi samo takve zadatke koje mogu rešiti. Ali mogli bismo dodati tome: ako se i zaleću u utopiju, istorija ih ubrzo vraća na pravu meru koja odgovara istorijskim uslovima u kojima dejstvuju određene generacije.

To važi i za nas. Mi ne možemo ići dalje od onoga što nam dozvoljavaju materijalne snage. Mi ne možemo stvarati idealne konstrukcije socijalističke demokratije na nerazvijenom tlu materijalnih snaga. Kada bismo to pokušali, postigli bismo nešto drugo, to jest pogodovali bismo antisocijalističkim snagama koje bi mogle da koriste svaku našu lakovernost i romantičarsku zanesenost da bi oslabile čak i već postignute pozicije socijalizma. Na tom putu mi bismo sami postali kočnica pravog socijalističkog napretka.

Ali mi možemo učiniti jedno: ne dozvoliti razvijanje i učvršćivanje ne samo starih kapitalističkih odnosa nego ni onih danas najopasnijih ostataka naše sopstvene prošlosti koji se zovu državni kapitalizam i birokratizam. Ti su ostaci prirodni, mi njih ne možemo odstraniti preko noći, čak se moramo donekle opirati na njih, ali mi ne smemo dozvoliti da oni jačaju i da se razvijaju u

samostalnu snagu. Tome cilju treba da služi naša borba za socijalističku demokratiju.

U tome duhu je izrađen predlog zakona o narodnim odborima. On nije idealan, ali je ozbiljan korak dalje, koji odgovara današnjoj snazi socijalizma u našoj zemlji. Kada naš socijalizam bude društveno-ekonomski još jači, mi ćemo svakako moći i morati učiniti i nove korake u daljem razvijanju oblika socijalističkog demokratizma u našoj zemlji.

II

MESTO, PRAVA I ORGANIZACIJA NARODNIH ODBORA PREMA PREDLOGU ZAKONA

Sada mi dozvolite da se zadržim na nekim karakteristikama samog Predloga novog zakona o narodnim odborima.

Pre svega bih želeo da istaknem da je savezna vlada, u tesnoj saradnji sa svim republičkim vladama, pripremala ovaj zakon više od godinu dana. Preko široke diskusije u štampi i na konferencijama bila je konsultovana i naša javnost, a naročito i sami narodni odbori. Predlog je dakle rezultat svestrane diskusije.

Mi smo nastojali da u novom zakonu o narodnim odborima budu, s jedne strane, u većoj ili manjoj meri izraženi svi osnovni principi socijalističkog demokratizma i da propisi o organizacionim oblicima budu dovoljno široki da omogućuju njihov dalji razvitak u duhu tih principa, a, s druge strane, težili smo za tim da sistem bude i praktičan i efikasan, i što jevtiniji. Razume se, oblici koje ovim zakonom ostvarujemo nisu nikakva poslednja reč socijalističke organizacije. Njihova je glavna odlika u tome što omogućuju pokretanje radničke klase i najširih radnih masa u gradu i na selu ne samo ka aktivnom nego i ka odlučujućem učešću u organima društvenog upravljanja. A to je, na kraju krajeva, bitno i najvažnije. U kolikoj ćemo meri postignuti praktične rezultate u tom pravcu, tj. koliko ćemo uspeti da naše radne mase stvarno razviju svoju aktivnost i inicijativu u tim oblicima, to zavisi, kao što sam ranije rekao, od naših materijalnih mogućnosti i od našeg političkog rada. No ja ne sumnjam u to da će uspeh biti postignut. Vi ćete sami suditi da li je savezna vlada sa predlogom koji je pred vama uspela da nešto učini u tome pravcu.

1. O nekim razlikama između novog i ranijih zakona o narodnim odborima

Potreba promene ovog zakona donošenjem novog javila se kao rezultat privrednih, političkih i organizacionih promena i mera koje smo preduzimali počev od 1950. godine, a među kojima centralno mesto zauzima novi sistem upravljanja socijalističkom privredom na osnovu prava upravljanja samih neposrednih proizvođača. Međutim, potreba donošenja novog zakona o narodnim odborima ne leži samo u razrešenju ranijih pravnih odnosa između narodnih odbora i samoupravnih privrednih organizacija i ustanova već i u nužnosti daljeg razvitka socijalističke demokratije u smislu načela o kojima sam ranije govorio.

Pored ovih načelnih razlika između ranijih i novog zakona o narodnim odborima, postoji jedna bitna formalna razlika. Oba dosadašnja zakona su, naime, pripadala tipu saveznog opšteg zakona i tako su bila i nazvana. Kao što znate, saglasno Ustavu i strukturi naše federacije, savezni opšti zakoni su zakoni koji postavljaju opšta načela koja imaju da posluže kao jedinstvene načelne postavke za donošenje republičkih zakona o odgovarajućoj materiji. Opšti zakoni se neposredno ne primenjuju, jer nisu upućeni praksi i građanima, već narodnim skupštinama republika kao rukovodna načela za pripremu republičkih zakona. Međutim, dosadašnji zakoni o narodnim odborima nisu ostvarivali ovu koncepciju opšteg zakona. Oni su gotovo u potpunosti rešili celu problematiku organizacije i rada narodnih odbora, tako da narodne republike nisu do danas mogle doneti svoje zakone.

Seni toga, nama je suviše ulaženje saveznog zakona u podrobnosti veoma otežalo prilagodavanje organizacionog sistema narodnih odbora potrebama prakse.

Predlog zakona koji je podnet ovom zasedanju Narodne skupštine nastoji da ostvari ne samo po formi nego i po sadržini ustavni princip o saveznom opštem zakonu. On sadrži samo principijelna rešenja i opšta načela. Po stilu i formi, on odgovara jednoj vrsti povelje o narodnim odborima, povelje o osnovnim načelima narodnog samoupravljanja i organizacije vlasti u opštinama, srezovima i gradovima.

Narodne republike imaju široke mogućnosti da, na bazi principa ovog zakona, razrade i dopune sve principe u obliku svojih samostalnih zakona. Koliko ja znam, u svim našim republikama već su pripremljeni nacrti za pet republičkih zakona. Svaka će narodna republika doneti tri organizaciona zakona, i to: o narodnim odbo-

rima opština, o narodnim odborima srezova i o narodnim odborima gradova i gradskih opština.

Isto tako, posebnim republičkim zakonima biće obrađen novi sistem administrativno-teritorijalne podele i novi izborni sistem za narodne odbore, uključujući tu i pitanje opoziva odbornika. Konkretizacija principa iz saveznog zakona i donošenje posebnih republičkih zakona za svaki stepen narodnih odbora pokazala je i pokazae znatne načelne i praktične prednosti. U posebnim zakonima o narodnim odborima opština, srezova i gradova na mnogo teoretskiji i zakonodavno čistiji i reljefniji način biće izrađen sistem lokalne državne vlasti i jasnije će se ispoljiti sve ono što je zajedničko svim stepenima narodnih odbora, kao i ono što je posebno za svaki njihov stepen.

Ovaj postupak konkretnije obrade republičkih zakona i uprošćavanja zakonodavne tehnike olakšaće i donošenje statuta narodnih odbora, u kojima treba da budu dokraja izražene osobenosti i posebni uslovi svake opštine, sreza, odnosno grada.

*2. O pravima i dužnostima narodnih odbora
kao organa narodnog samoupravljanja u opštini,
srezu i gradu*

Predlog zakona polazi od postavke da se narodni odbori obrazuju u onim ekonomskim i geografskim lokalnim celinama koje sadrže elemente lokalnih društvenih zajednica. U sadašnjim našim uslovima to su opštine, srezovi i gradovi.

Republički zakon izvršiće teritorijalnu podelu narodne republike na opštine, srezove i gradove izvan sastava sreza. Ali među opštinama koje obuhvataju ne samo seoska nego i najveći broj gradskih naselja, zakon izdvaja razvijenije gradske opštine, dajući im poseban status. To su opštine koje će se uglavnom podudarati sa dosadašnjim gradovima izvan sastava sreza. Dosadašnja praksa je pokazala da je takvo potpuno izdvajanje gradova iz sreza, u kojem su oni ipak politički, privredni i kulturni centar, štetno i za srez i za grad.

S druge strane, praksa takođe pokazuje da sreski narodni odbori često nemaju smisla za specifične gradske probleme. Zato novi zakon, doduše, uključuje te gradove u srez, ali ujedno propisuje da u nizu pitanja, bilo iz redovne nadležnosti narodnog odbora opština bilo iz same nadležnosti sreskog odbora, narodni odbori gradskih opština mogu samostalno rešavati, bez intervencije sreza, odnosno

da će u takvim pitanjima nadzorni organ biti republika, a ne srez. To će po pravilu biti njihova posebna prava. Ovde ne mora biti ni među republikama ni u okviru iste republike nikakvih utvrđenih šablona. Otuda zakon predviđa mogućnost širih ili užih prava u saglasnosti s privrednom, komunalnom i kulturnom razvijenošću određene gradske opštine.

Sve ove činjenice pokazuju da će gotovo na celoj teritoriji naše države postojati samo dvostepeni organi lokalne vlasti: opštine i srezovi. Izuzetak su u tom pogledu samo gradovi izvan sastava sreza i oblasti, tamo gde su one potrebne bilo zbog nacionalno-političkih ili drugih razloga.

Predložena struktura lokalne vlasti uprošćena i jednostavna, odgovara našem sadašnjem razvitku i pruža osnovu kako za brži i efikasniji privredni, socijalni i kulturni razvitak lokalnih jedinica, tako i za bolji, zakonitiji i celishodniji rad narodnih odbora i cele državne uprave. Otuda je od velike načelne važnosti da buduća teritorijalna podela naših republika bude postavljena u ovoj perspektivi, vodeći pri tome računa kako o objektivnim uslovima tako i o subjektivnim raspoloženjima naroda prilikom formiranja svake opštine i sreza. Pravilnost rešavanja svih ovih problema je utoliko važnija što mi moramo imati stabilne opštine i srezove. Novi zakon zato i predviđa da će se ubuduće samo zakonom moći da menjaju područja opština, srezova i gradova.

Jedna od osnovnih odlika narodnih odbora jeste jedinstvo vlasti, upravo činjenica da su narodni odbori kao lokalni organi narodnog samoupravljanja i jedinstveni organi državne vlasti u opštini, srezu i gradu. To je osnovna razlika između samouprave u socijalističkoj i u buržoaskoj demokratiji, i zato je ona sposobna da obezbedi daleko više demokratizma nego ijedan višepartijski sistem. Polazeći od samoupravne osnove, mi smo izgrađivali i razvijali naše narodne odbore i ona je u manjem ili većem stepenu bila izražena u svim dosadašnjim našim zakonima. Novi zakon je u ovom pravcu dosledniji, a naročito načelniji. On potvrđuje da su narodni odbori najviši organi državne vlasti u lokalnim jedinicama i da su njima podređeni svi lokalni organi uprave. Samo zakonom i ukazom mogu se u opštini, srezu i gradu za poslove savezne, odnosno republičke nadležnosti osnivati organi uprave neposredno podređeni saveznim, odnosno republičkim državnim organima.

Međutim, najvažnije odredbe u pogledu uloge narodnih odbora u našem državnom sistemu nalaze se u poglavlju novog zakona o pravima i dužnostima narodnih odbora.

Osnovica vršenja vlasti narodnih odbora leži u njihovim plan-sko-regulativnim, budžetskim i finansijskim samoupravnim pravima. Narodni odbori donose društveni plan sreza, grada, odnosno gradske opštine, držeći se samo obaveza koje proističu iz osnovnih proporcija društvenog plana narodne republike.

Zakon predviđa relativno samostalna budžetska prava koja se sastoje u dobijanju određenog postotka društvenog doprinosa i zakonom određenih poreza koje plaćaju sve privredne organizacije, odnosno svi poreski obveznici u opštini, srezu i gradu.

Zakon u ovom pogledu precizira odredbe novog zakona o plan-skom upravljanju narodnom privredom i zakona o doprinosima i porezima, postavljajući pravilo da postotak doprinosa i poreza koji ulaze u budžet sreza, grada i gradske opštine, kao i minimalni postotak društvenog doprinosa i poreza koji ulazi u budžete opština, određuje društveni plan. U tome je danas ekonomska osnovica narodnih odbora. Ali ova budžetska prava su ne samo materijalni izvor samostalnosti narodnih odbora nego će neizbežno i podstaći nove inicijative narodnih odbora za osnivanje rentabilnijih preduzeća i potrebnih komunalnih, kulturnih i socijalnih ustanova.

S druge strane, ova novina u materijalnim pravima koja dobijaju narodni odbori dopunjena je novim opštim položajem narodnih odbora prema svim privrednim organizacijama u srezu, gradu i opštini. Na osnovi činjenice da su sredstva za proizvodnju, kao opštenarodna imovina, na upravljanju demokratskih samoupravnih organa neposrednih proizvođača, narodni odbori više nemaju prema preduzećima administrativno-operativni odnos, nego samo zakonom utvrđena prava. Ovim pravima ne dira se u samoupravnost privrednih organizacija, ali se istovremeno obezbeđuje društveni nadzor nad njima i njihova odgovornost za puno ispunjavanje planskih obaveza i drugih zakonom predviđenih dužnosti privrednih preduzeća prema celoj socijalističkoj zajednici. Time je sprečeno samovoljno birokratsko mešanje u privredne procese, koje nam je ranije nanosilo prilično ozbiljne štete baš u lokalnoj privredi.

Po sebi se razume da bitne promene u odnosu između narodnih odbora i privrede imaju reperkusije i na odnose između narodnih odbora i ustanova, a koje se sastoje u otklanjanju ranijih administrativno-operativnih odnosa i u razvijanju i garantovanju samoupravnih prava komunalnih, kulturnih, socijalnih i drugih ustanova. Zakon i ove promene prvi put načelno formuliše.

Za mesto naših narodnih odbora u državnoj organizaciji karakteristični su još i principi novog zakona o odnosima između sa-

mih narodnih odbora i između narodnih odbora i republičkih državnih organa.

Zakon stoji na stanovištu da se pravo nadzora sreskog narodnog odbora nad opštinskim odborima i prezidijuma narodne skupštine, odnosno njenih organa uprave nad sreskim narodnim odborima odnosi samo na zakonitosti rada odbora. Jedino odstupanje od ispitivanja zakonitosti koje novi zakon predviđa odnosi se na slučaj kad narodni odbor, odnosno njegov organ, donosi akte u poslovima koji nisu uređeni zakonom i propisima viših državnih organa. Tada je dato pravo, i to narodnom odboru sreza prema aktu narodnog odbora opštine, odnosno prezidijumu republičke skupštine prema aktu narodnog odbora sreza i grada, da može poništiti, odnosno ukinuti odgovarajuće akte **ako su protivni opštem interesu**, što ima da se utvrdi na osnovu posledica koje je proizveo ili je mogao proizvesti ovaj ili onaj akt narodnog odbora u odnosu na pravni poredak i pravac našeg socijalističkog razvitka.

Ali naši narodni odbori ne razlikuju se od buržoaske samouprave samo time što nisu samo organi lokalne samouprave **nego lokalni demokratski organi jedinstvene državne vlasti**. Oni se bitno razlikuju i od raznih anarhosindikalističkih shvatanja o samoupravi, prema kojima je država neka vrsta konfederacije samostalnih i izolovanih opština. Narodni odbori su lokalni organi jedinstvene vlasti, ali su oni samoupravni u svim svojim poslovima, naravno, u okviru principa koje postavlja društvena zajednica. Nadležnosti i odnosi između svih organa ovog jedinstvenog sistema zasnovani su na uzajamnim pravima i dužnostima, utvrđenim zakonima. Prava i dužnosti znače, pre svega, da narodni odbori sve poslove svoje nadležnosti vrše, doduše, kao svoje poslove, ali da zajednica pri tome nije ravnodušna da li ih i kako ih oni vrše. Prema tome, svako pravo je ujedno i dužnost, a iz svake dužnosti narodnog odbora proističu izvesna prava za više organe, odnosno za građane, koja formuliše i može da formuliše jedino zakon. Međutim, viši upravni organi ne mogu po hijerarhijskom pravu da oduzimaju i smanjuju ta ovlašćenja niti da se neposredno mešaju u vršenje vlasti, odnosno mogu to jedino saglasno svojim pravima i dužnostima ako i ukoliko su im određeni zakonima i na zakonu donetim propisima, bez obzira na to je li reč o lokalnim ili opštim zadacima.

Saglasno tome, zakon predviđa pravo višeg državnog organa da, u okviru vršenja nadzora, može sam izvršiti posao iz nadležnosti narodnog odbora i njegovog organa ako ih ovi na vreme ne izvrše,

i uopšte ne vrše ili ne vrše saglasno postavljenim zakonskim obavezama.

Isto tako zakon predviđa princip prioriteta primene saveznih i republičkih propisa ukoliko se oni razmimoilaze s propisima narodnog odbora. Ali u svim slučajevima narodni odbori imaju ne samo pravo žalbe nego i pravo prigovora prezidijumu, pa i narodnoj skupštini, ako smatraju da se propisima i aktima saveznih i republičkih organa, pa i prezidijuma, vređaju njihova zakonom priznata samoupravna prava.

3. Promene u organizaciji narodnih odbora

Novi zakon unosi niz novina u postojeću organizaciju narodnih odbora. Sve te promene polaze od principa da se organizacija narodnih odbora uskladi sa novim društvenim i političkim odnosima u našoj zemlji i da se osigura takvo ustrojstvo i takvo funkcionisanje narodnih odbora koje će izražavati te nove odnose i olakšavati njihov dalji progresivni razvitak.

Nesumnjivo je da najznačajniju novinu predstavlja ustanova veća proizvođača, koja predstavlja novo predstavničko telo u sastavu narodnog odbora sreza i grada. O smislu i značaju ove ustanove ja sam govorio u prvom delu ovog ekspozeta. Ne može biti sumnje da veće proizvođača — koje će ravnopravno sa sreskim većem narodnog odbora rešavati o takvim pitanjima privredne i socijalne prirode kao što su donošenje društvenog plana, budžeta, statuta, privredno-upravnih mera, lokalnih prireza i tako dalje — predstavlja organski razvitak onih promena u osnovnim društvenim odnosima koje su nastale kod nas predavanjem privrednih preduzeća na upravljanje proizvođačima i njihovim učešćem u upravljanju privredom i u raspodeli viška rada.

U uslovima postojećih društveno-ekonomskih odnosa, socijalistički demokratizam nalazi svoju potvrdu i u principu da će proizvođači biti predstavljeni u narodnom odboru ne prema nominalnoj ravnopravnosti, nego i prema doprinosu koji daju zajednici i koji će biti meren određenim učešćem u društvenom produktu sreza, odnosno grada.

Osnovni principi izbornog sistema za veća proizvođača polaze od ovog načela.

Zakon sadrži izvesne promene i u pogledu metoda vršenja izbora opštinskog narodnog odbora, odnosno sreskog veća, težeći da

nađe takve realne demokratske forme koje odgovaraju novim društvenim i političkim odnosima u zemlji. Otuda novi zakon, zadržavajući pravo pojedinih grupa građana da predlože kandidate, kako je bilo do sada, prenosi postupak kandidovanja i na zborove birača, na kojima birači imaju pravo ne samo da predlože imena kandidata nego i da učestvuju u sastavljanju konačne liste kandidata, koja mora imati najmanje dva puta veći broj kandidata od broja odbornika koje treba izabrati u odgovarajućoj izbornoj jedinici. Nesumnjivo je da ove odredbe omogućuju najveću inicijativu građana u postavljanju kandidata. Zakon takođe predviđa da se glasanje vrši listićima. Takav je oblik glasanja neophodan, kako bi se mogao sprovesti zakonom predviđeni sistem kandidovanja.

Zakon ukida dosadašnje izvršne odbore i koncentriše jedinstvo funkcije vlasti u samim narodnim odborima, i to ne samo radi punijeg ostvarenja principa jedinstva vlasti nego i radi otklanjanja dosadašnjeg dualizma između plenuma narodnog odbora i njegovog izvršnog odbora, koji je često dovodio do samovolje i do birokratskih tendencija u izvršnom odboru ili u povereništvima. S druge strane, zakon obavezuje narodne odbore sreza — a dozvoljava to i većim opštinama — da obrazuju, saglasno republičkom zakonu i svome statutu, pojedina kolegijalna tela, savete, za vršenje određenih upravnih poslova koje su do sada vršili individualni poverenici, Saveti su sastavljeni od odbornika i drugih građana koji po svojim stručnim, političkim i drugim kvalitetima mogu doprinositi poboljšanju rada uprave i koje kao takve bira narodni odbor. Predsednik saveta nije službenik, već samo predsedavajući sednicama saveta. Saveti rade i rešavaju kolektivno i menjaju se svake godine, s pravom ranijih članova da budu ponovo izabrani. Za svoj rad odgovaraju narodnom odboru. Članovi saveta nisu plaćeni, a imaju pravo samo na pokriće stvarnih troškova koje imaju u vezi sa tim svojim radom.

Zakon ističe ulogu predsednika narodnog odbora, ali ne predviđa za njega druga ovlašćenja osim onih koja su potrebna da se obezbedi stalni, zakoniti i pravilan rad narodnih odbora i njegovih organa.

Iako je opštinski narodni odbor najniži organ narodne vlasti, zakon ipak predviđa i mogućnost da se u selima (mestima) obrazuju seoski odbori, sastavljeni od odbornika izabranih u selu i drugih građana koje imenuje narodni odbor. Oni se mogu po potrebi ob-

razovati samo kao pomoćni organi opštinskog odbora, radi pružanja olakšica građanima sela i pomaganja narodnom odboru opštine da u selu obavi pojedine poslove iz svoje nadležnosti. Razume se da zakon pored toga predviđa i mogućnost raznovrsnih drugih oblika saradnje građana sa narodnim odborima.

Najzad, za organizaciju narodnih odbora važno je njihovo pravo da donose statute. Za učvršćenje sadašnjih oblika u sistemu narodnih odbora biće neophodno potrebno što hitnije donošenje statuta.

4. O administraciji i službenicima narodnih odbora

U ovom zakonskom predlogu nemamo, a ni ne treba da imamo, konkretnih odredbi o organizaciji administracije narodnih odbora, jer je to, pre svega, stvar prakse. Ali, s obzirom na praktičnu važnost administracije za funkcionisanje državnog aparata, mislim da neće biti suviše progovoriti nekoliko reči o glavnom problemu sadašnje naše administracije — naime, o njenoj personalnoj strukturi. Na kraju krajeva, od toga kako ćemo rešavati to pitanje u veoma velikoj meri zavisi i sudbina demokratskih oblika koje uvodimo ovim zakonom.

Odlučujući organi državne uprave su saveti i predsednik narodnog odbora, a administraciju narodnog odbora sačinjavaju službenici narodnog odbora. Administracija u načelu nema funkciju vlasti, nego služi organima državne uprave za izvršavanje njihovih zadataka. Ovo načelno razlikovanje izvršnih organa od njihove administracije omogućuje da se mnogo određenije i jasnije postavi organizacija administracije, kao i da se odredi njena odgovornost i dužnosti i prava službenika. Sem toga, ono će nam olakšati borbu za veću stručnu sposobnost administrativnog aparata narodnog odbora, u pogledu čega sada stojimo zaista vrlo slabo.

Današnja personalna struktura naše administracije ni izdaleka ne odgovara sadašnjim potrebama, ne samo po svojoj opštoj naobrazbi nego ni po svojoj stručnosti. Evo nekoliko podataka. U državnoj upravi imamo danas 126.160 službenika. Gotovo isti je broj bio u staroj Jugoslaviji. Pre dve godine imali smo 146.268. Prema tome, uspeli smo da smanjimo aparat za preko 20.000 službenika. U tome se izražava naša konkretna borba protiv birokratizma i poskupljivanja državne administracije. Ali službenici koje danas imamo u našoj administraciji imaju sledeću školsku naobrazbu:

	Od ukupnog broja službenika	
Fakultet	7.810	6,2%
Potpuna srednja škola	13.880	11 %
Nepotpuna srednja škola	34.349	27,2%
Osnovna škola	63.390	50,3%
Bez škole	6.731	5,3%
Svega	126.160	100%

Ova personalna struktura je reljefan odraz našeg dosadašnjeg razvitka. Pada u oči nesrazmerno velik broj ljudi sa nezadovoljavajućom stručnom naobrazbom. Očigledno je da se, s obzirom na nove zadatke državne uprave i nove metode rada, ovakva struktura naše administracije mora postepeno izmeniti. Sem toga, naša državna administracija sada uopšte ne mora biti tako velika kao ranije. Niz službenika koji su vršili tzv. „operativne funkcije” u državnoj administraciji sada nisu više potrebni, jer je naša državna uprava, kao što smo već naglasili, po svojoj suštini regulativna i nadzorna, dok operativno upravljanje preduzećima i ustanovama vrše drugi društveni organi. Za vršenje regulativne i nadzorne funkcije državne uprave u administraciji narodnih odbora treba znatno manji broj kadrova, ali koji nužno mora biti na znatno višem nivou stručne spremljenosti nego do sada.

...
Završavajući ovo svoje obrazloženje Predloga novog zakona o narodnim odborima, dozvolite mi da citiram sledeće Engelsove reči: „...Tamo gde se radi o potpunom preobražaju društvene organizacije, tamo mase moraju same uzeti učešća, one same moraju shvatiti o čemu se radi, za što zalažu svoje živote. Tome nas je naučila istorija poslednjih 50 godina. Ali da bi mase razumele šta treba da se radi, za to je potreban dug, istrajan rad...”*

Ove reči koje je Engels napisao pre gotovo šezdeset godina danas nisu ništa manje tačne i važe u punoj meri i za razvitak naše revolucije.

* K. Marks, Klasne borbe u Francuskoj od 1848. do 1850. Uvod F. Engelsa, Marks-Engels, Izabrana dela I, Beograd 1949, str. 113.

Nijedan od velikih zadataka koje mi danas postavljamo pred sebe ne može biti ostvaren bez svesne aktivnosti najširih masa naših trudbenika. A da bi se te mase pokrenule ka ostvarenju tih zadataka, potrebno je mnogo i uporno politički i vaspitno raditi. Ako tako uradimo, onda ne treba sumnjati da mere koje i sada preduzimamo u našoj društvenoj izgradnji neće uroditi plodom.

Drug Tito je jednom prilikom rekao da se mi ne bojimo decentralizovati vlast, preneti je u najvećoj mogućoj meri na osnovne samoupravne organe naših trudbenika. Ovaj je zakon ubedljiva potvrda njegovih reči. On ne govori samo o jednoj značajnoj pobjedi socijalističkog demokratizma, nego i o velikoj snazi sistema koji se rodio u našoj socijalističkoj revoluciji. Zato mi možemo biti dvostruko ponosni što postavljamo na dnevni red naše Skupštine takav zakon.

Bilo je potrebno mnogo napora, traženja i borbi, ali konačno smo put našeg socijalističkog razvitka jasno trasirali i sada nam ne ostaje drugo nego ići tim putem dosledno, istrajno i neumorno.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga II, „Kultura” Beograd 1960, str. 203—220.

ISKUSTVA NA NOVIM PUTEVIMA

Govor na Skupštini Stalne konferencije gradova i gradskih opština Jugoslavije u Mariboru, 6. oktobra 1953, na kojoj su razmatrana pitanja razvoja samoupravljanja u velikim gradovima i gradskim opštinama, kao i pitanja snabdevanja gradova i industrijskih centara prehrambenim proizvodima.

1. O smislu samoupravljanja

U vezi s radom komuna govori se mnogo o odnosu komune prema republičkim i saveznim organima uprave i prema republici i federaciji uopšte, ali mislim da se premalo govori o odnosu narodnih odbora prema preduzećima, prema ustanovama, prema pojedinim javnim službama itd. A meni se čini da je upravo to suština problema. Ne treba se zanositi iluzijama da se komuna kakvu smo mi sebi postavili kao cilj može ostvariti preko noći, da se može dekretirati saveznim zakonima, statutom i tome slično, odnosno da se ona izražava samo u svom odnosu prema republici i federaciji. Ostvarenje komune je dug proces, koji će tražiti najširu inicijativu i na terenu i u vrhovima naše društvene zajednice. Taj proces zavisi pre svega od materijalnih rezultata naše izgradnje, od razvijanja proizvodnih snaga, a zavisi i od subjektivnih uslova, to jest od toga koliko će naši ljudi biti zreli da shvate zadatke komune, odnosno njenih organa; na kraju, zavisi i od sposobnog stručnog aparata koji će biti neophodan za takav posao, a u kojem danas mnogo oskudevamo.

Šta možemo učiniti već danas u tom pravcu? Mislim da su to u prvom redu mere koje treba da približe narodni odbor — gradski, sreski i opštinski — što više radnim masama. Drugo, da se uspostavi pravilan odnos između narodnih odbora i preduzeća, ali ne u tom smislu da se narodni odbor nametne preduzeću kao neko svakodnevno upravno rukovodstvo i administrativna kontrola, kao

faktor koji će se mešati u rad preduzeća ili ustanova, nego kao organ koji će povezivati interese radnih ljudi iz raznih privrednih i društvenih organizacija, koji će pokretati zajedno sa kolektivima inicijativu u razvijanju proizvodnih snaga, usmeravajući ih ka zajedničkom cilju i zajedničkom interesu.

Najvažnije je da naši narodni odbori shvate da decentralizacija o kojoj govorimo ne znači „predavanje” preduzeća — narodnim odborima. Ovde se iz diskusije ponekad dobio utisak kao da je sada reč o tome da su federacija i republike predale preduzeća narodnim odborima, koji treba da rukovode njima na isti način kao ranije savezni i republički organi. Takvo shvatanje, naravno, nije pravilno. Društvena zajednica nije predala preduzeća na upravljanje narodnim odborima, nego radnim kolektivima. Prema tome, pojedini društveni organi imaju svoja tačno određena prava, svoje obaveze i svoje dužnosti. Svako preduzeće ima i svoj odnos prema narodnom odboru, prema republici i federaciji. Ono u čemu smo napravili bitan prelom upravo je u tome što više ne delimo preduzeća, ljude i ustanove na savezne, republičke i lokalne, nego ih osamostaljujemo. Danas treba imati što pre samostalne ustanove, samostalna preduzeća, a društveni i državni organi, savezni, republički i lokalni odnosno organi komuna imaju određene poslove, određene kompetencije u obavljanju zajedničkih društvenih funkcija, i to svaki u obimu koji odgovara njegovoj društvenoj ulozi.

Tu se otvara drugo pitanje, naime, kako treba podeliti funkcije između lokalnih, republičkih i saveznih organa. U tom pogledu postavili smo princip da što više funkcija približimo neposredno proizvođačima i građanima, da što više funkcija prenesemo na takve organe koji su većini ljudi najbliži, da bi preko tih organa građanin mogao u najvećoj mogućoj mери učestvovati u rešavanju svih pitanja koja se tiču njegovih životnih uslova.

Osnovni problem, kad govorimo o komuni, prema tome je pitanje kako urediti unutrašnje odnose u komuni, a ne kako odrediti odnose te komune prema višim organima. U tom pitanju ne možemo ići brže nego što nam to dozvoljava materijalni razvitak, ali već sadašnje stanje pokazuje da naše društvo ima dovoljno snage da sprovede demokratizaciju i decentralizaciju do visokog nivoa. U tom pravcu moći ćemo ići utoliko brže ukoliko brže budemo, između ostalog, suzbijali korene birokratskih tendencija u društvenim organima naših gradova i srezova, a tu ih još ima.

Ako pogledamo praksu, videćemo da veća preduzeća, naročito ona koja su ekonomski i tehnološki dobro postavljena i organizo-

vana, uspeavaju da se oslobode nepotrebnog uplitanja narodnih odbora u njihove tekuće poslove. Međutim, kod malih i srednjih preduzeća ima još mnogo nepravilnosti u odnosima sa narodnim odborima, a pre svega mnogo dirigovanja u pogledu raspolaganja osnovnim sredstvima i raspodele. U odnosima narodnih odbora prema ugostiteljskim radnjama je umnogome preovladao birokratizam. Narodni odbori nisu dali gotovo nikakvu inicijativu u pronalaženju oblika ekonomske stimulacije, kako bi omogućili da mala preduzeća, ma i sa jednim čovekom, budu isto tako samostalna u odnosu prema zajednici kao i velika preduzeća. A to je upravo naš cilj. Treba samo naći organizacione forme da se ekonomski odnos pravilno postavi, pa će otpasti i potreba za suvišnom administrativnom kontrolom, koja sputava samostalnost, a time i inicijativu kolektiva i pojedinaca. Zato upravo takva preduzeća koja su tobože pod najneposrednijom kontrolom narodnih odbora obično slabo rade i nerentabilna su. U principu, celokupna naša privredna izgradnja treba da se temelji na samoupravljanju svake jedinice, počev od obične gostionice do preduzeća sa deset hiljada radnika. Naravno, da bi to bilo moguće, moraju biti uspostavljeni i odgovarajući ekonomski odnosi.

Još je teža stvar sa ustanovama, kao što su, na primer, škole. Pravilo je da škole budu tesno povezane s narodnim odborom. Ali ne treba shvatiti da su takve ustanove kao što su škole, bolnice, pozorišta, jednostavno predate narodnim odborima, da oni mogu tu raditi što hoće i da mogu donositi bilo kakve upravne mere. Treba pronaći sistem koji će omogućiti da te ustanove budu što samostalnije, na osnovu društvenog samoupravljanja, a društvena kontrola da bude takva da se ne upliće u svakodnevni rad tih ustanova.

Tu je bilo reči o bolnicama i pozorištima kao o posebnom teretu za gradske opštine. Mislim da se te stvari ne mogu tako postavljati u našem privrednom sistemu. Pre svega: bolnica treba kod nas da bude samostalna ustanova, sa samostalnim finansiranjem, i mislim da je zadatak gradskog narodnog odbora da se bori da ona to stvarno i postane. U tom slučaju bolnica neće biti teret za grad. Ako bolnica bude na samostalnom finansiranju, nju će finansirati Zavod za socijalno osiguranje, koji će slati bolesnike u tu bolnicu odnosno — u ovoj ili onoj formi — pacijente koji se u njoj leče. Isto je i sa školama. Ako se finansiranje škola pravilno postavi i poveže sa ostalim faktorima zainteresovanim za škole, sa republikom i sa drugim srezovima koji imaju koristi od tih škola, tada ni škole ne moraju da budu teret za gradski narodni odbor.

Ne bi bilo pravilno kada bismo zaključili da će na osnovu novih mera već sutra poteći med i mleko za naše komune, pošto mi još nemamo, ukupno uzev, takvih materijalnih sredstava da bi se tom reorganizacijom napravio preko noći skok u jednu novu situaciju. U stvari, novim sistemom mi tek otvaramo novu perspektivu, stvaramo organizacione forme da bi uporedo s porastom materijalne baze komuna mogli slobodno i nesmetano da se razvijaju društveni odnosi, karakteristični za socijalističku komunu. Tome odgovaraju i prava data našim narodnim odborima. Ali u isto vreme narodni odbor moraće preuzeti i velike obaveze, na primer takve kao što je društvena kontrola nad fondovima preduzeća, garancije za zaduživanje preduzeća itd. Od rezultata celokupnog rada na razvijanju proizvodnih snaga zavisice prihodi narodnih odbora.

Sada više nije reč o tome koliko će narodni odbor dobiti iz republičkih i saveznih sredstava za svoju delatnost. Stvar mora biti postavljena tako da srez ima utoliko veće prihode ukoliko uspešnije bude znao da vodi privrednu politiku na svom području, i to na takav način da omogući maksimum inicijative svakog preduzeća i da stimuliše svako preduzeće i svakog radnog čoveka. Zbog svega toga, po mome mišljenju, potrebno je da ova konferencija posveti vrlo veliku pažnju upravo odnosima između narodnih odbora i preduzeća.

Naravno, postoje i akutni problemi odnosa narodnih odbora prema organima republike i federacije. Uzmimo, na primer, pitanje odnosa grada prema srezu. Taj smo problem videli već onda kad smo donosili Zakon o narodnim odborima*. Već onda je bilo, s jedne strane, otpora da se gradovima daju takva posebna prava, a, s druge strane, probijala se tendencija da se grad osamostali, da bude potpuno nezavisan od sreza. Mislim da je i jedno i drugo pogrešno. Ni jedno ni drugo ne može biti naš cilj. Na kraju, ne možemo ići linijom potpunog odvajanja grada od sreza kojem je grad centar, a na taj centar je srez orijentisan. Isto tako, ne možemo bez ikakve ograde prihvatiti stav da sve što se proizvodi u nekom gradu ili opštini bude apsolutno stvar grada, odnosno njegovih radnih kolektiva. Naravno, u načelu treba da težimo tome da prihodi koji — posle odbitka za opšte društvene potrebe — dolaze komuni iz preduzeća, iz industrije, po pravilu i u načelu ne treba da se prebacuju na selo osim u vidu pomoći za razvijanje proizvodnih snaga. Budžetske potrebe seoskih opština treba da se uglavnom pokrivaju iz prihoda koji dolaze sa sela, a dotacije društvene zajednice dolaze

* Opšti zakon o narodnim odborima, donet 1. aprila 1952.

u obzir samo za pokrivanje društveno-neophodnih minimalnih socijalnih, prosvetnih i drugih potreba, ako prihodi seoskih opština nisu dovoljni. Međutim, u razvijanju privredne aktivnosti na selu potreban je direktni materijalni, finansijski doprinos industrije. Bez te pomoći nećemo izvršiti preokret u poljoprivredi. Zato bi, po mome mišljenju, trebalo da ostanemo na principu da grad ne treba izdvajati iz njegove prirodne okoline.

Sa većim gradovima stvar je jasna, pogotovo sa gradovima sa jače razvijenom industrijom. Tu bi se srez i grad mogli spojiti u jedno, odnosno stvoriti jedan narodni odbor, koji bi u isto vreme bio i gradski i sreski, pod uslovom, razume se, da seoske i druge manje opštine van grada imaju svoju samostalnost. Takav narodni odbor mogao bi raditi kao jedinstveni organ i brinuti se o zajedničkim interesima bez štete bilo za grad bilo za selo. Drukčije se postavlja stvar u pogledu manjih gradova. Njima treba obezbediti posebna prava kako ih ne bi ugušila stihija sela. Kada bismo jedan grad stavili potpuno pod kontrolu seoskog elementa, to bi nanelo samo štete. Zato takvi gradovi kao opštine treba da imaju privremeno posebna prava u okviru sreza, to jest veći stepen samostalnosti.

Još jedno pitanje. Da bi se stvari na terenu pravilno razvijale, mislim da je potrebno promeniti i stav naših gradskih i sreskih narodnih odbora prema opštinskim narodnim odborima u sastavu grada. Nije stvar u tome kako ćemo podeliti vlast između gradskog narodnog odbora i opštine, nego u tome kako ćemo i građane privući u upravljanje privredom i uopšte društvenim životom u tako velikoj jedinici kao što je grad. Treba, naime, omogućiti građanima da u opštini postavljaju pitanja i učestvuju u rešavanju svih važnijih problema.

Pri tome, ne treba gledati na opštine samo s gledišta njihovih današnjih privrednih funkcija. Sada ni sreski ni gradski narodni odbori nemaju još jaku materijalnu bazu za rad, a pogotovo to važi za opštinske narodne odbore. Ali s vremenom, i to dosta brzo, to će se izmeniti. Srezovi i opštine će materijalno jačati, pa ni gradski narodni odbori u velikim gradovima više neće moći demokratski da upravljaju bez opština. Zato, po mome mišljenju, u velikim gradovima moramo ići na opštine.

Protiv takvih argumenata navode se činjenice kako grad ima jednu kanalizaciju, jedan tramvajski sistem, jednu mrežu puteva i slično. Naša Jugoslavija ima jedan jedinstveni elektroenergetski sistem, povezanu mrežu puteva i železnicu koja ide kroz celu ze-

mlju, i ako bi ti argumenti vredeli, morali bismo ukinuti svako samoupravljanje u državi i stvoriti jedinstveni centralizovani birokratski sistem. Međutim, ti argumenti otpadaju sami po sebi čim podemo od principa samostalnosti kolektiva u privrednim organizacijama i stručnim ustanovama, to jest čim shvatimo da ono što ima da se „deli“ između federacije, republike, sreza i opštine nisu preduzeća, kolektivi, osnovna proizvodna sredstva i ljudi, nego društvene funkcije, odnosno poslovi opšteg regulisanja odnosa među ljudima, društvena kontrola nad zakonitošću i poštovanjem pravnih i osnovnih moralno-političkih normi socijalističkog društva, obezbeđenja opšteg privrednog plana, realizacije utvrđene društvene raspodele i slično. Drugim rečima, tramvajaska mreža ostaje jedinstveno organizovano, samostalno komunalno preduzeće s radničkim savetom i svim pravima samoupravljanja, a propisima se reguliše kakav obim i oblik društvene kontrole nad tim preduzećem pripada opštini, kakav srezu, kakav republici, odnosno federaciji.

2. Metod rada i organizacija narodnih odbora

Drugi kompleks pitanja jeste unutrašnja organizacija narodnih odbora i njihov metod rada. Hteo bih ovom prilikom da upozorim pre svega na to da obaveze koje po novim uredbama* padaju na narodne odbore traže najveću brigu o dobrom aparatu narodnih odbora. Zato treba preduzeti hitne mere kako bi narodni odbori osigurali stvarno dobar aparat. Biće potpuno nemoguće obavljati sve te zadatke kako treba ako narodni odbori ne budu imali potreban stručni kadar. A društvena zajednica ne može prenositi na narodni odbor one zadatke za koje nije uverena da će ih on moći pravilno izvršavati.

Naravno, i narodnom odboru i republici biće u novoj situaciji potrebne vrlo dobre inspekcije, i to ne neke kontrolne komisije, nego specijalizovane inspekcije, na primer trgovinska, finansijska itd. sa jasno utvrđenim zadacima i pravima. Bez toga narodni odbor neće moći da obezbeduje svoje prihode i neće moći da sprovodi određenu ekonomsku politiku, niti može nesmetano da se razvija sistem samoupravljanja.

* Reč je o više uredbi donetim od oktobra do kraja decembra 1953. kojima su utvrđena prava, dužnosti i obaveze narodnih odbora u pogledu njihovog odnosa prema preduzećima, i to u oblasti ukupnog prihoda i njegove raspodele, raspodele dobiti i poreza na dobit, osnivanja preduzeća i radnji i njihovom prestanku, udruživanju preduzeća, finansijskoj i tržišnoj inspekciji i drugim. Sve te uredbe objavljene su u Službenom listu FNRJ, br 43, 51, 52, 54. i 56. iz 1953. godine.

Isto tako, veoma je važan problem metoda rada i odnosa među organima vlasti odnosno uprave. Tako, na primer, saveti narodnih odbora ne treba da se svedu samo na ulogu organa za pripremu materijala, kao što je slučaj u mnogim narodnim odborima, a isto tako ne sme se dozvoliti ni afirmacija tendencija da saveti „prigrabljuju“ vlast na račun predstavničkih organa narodnih odbora, što je sada takođe čest slučaj i što ponekad čak služi kao argument da su saveti već odigrali svoju ulogu, odnosno pokazali se kao neprikladna organizacija. Mislim da su danas pojave preteranog kritikovanja ili svesnog potcenjivanja saveta štetne, jer se uslovi zbog kojih smo stvorili savete nisu tako izmenili da bi saveti postali nepotrebni. Smisao saveta je u tome što je to kolektivni stručno-upravni organ narodnog odbora, a ne predstavnički organ naroda. Pošto još nemamo dovoljno sposobnih stručnih službenika, a i zbog toga da bismo službenike učinili dovoljno odgovornim prema konkretnim potrebama ljudi na pojedinim područjima društvenog života, stvorili smo savete, koje sačinjavaju bilo predstavnici zainteresovanih organizacija koji mogu doprineti konkretizaciji i boljem sagledavanju zadataka, bilo stručni ljudi koji se mogu pri donošenju upravnih odluka koristiti svojim dobrim poznavanjem stvari i time doprineti boljem kvalitetu odluka. Pri tome treba i dalje da ostanemo, s tim da očistimo savete od kompetencija koje su „prigrabili“ od narodnih odbora i od onih koje bez ikakve opasnosti i štete može obavljati pojedinačni kvalifikovani i odgovorni službenik. A što se tiče „prigrablivanja“ vlasti na račun predstavničkih organa narodnih odbora, želeo bih još da dodam da ta bolest nije u samim savetima nego u činjenici što naši sreski politički organi često rade direktno preko saveta, a ne preko narodnih odbora, to jest što se pre svega oni još nisu oslobodili metoda takozvanih „administrativno-operativnih“ organa iz prošlosti. Tu treba tražiti lek.

Ako postavimo kao princip da principijelne stvari, odnosno stvari od opšteg značaja za građane rešavaju veća, onda će savetima samim tim ostati zadaci koje imaju po našim zakonima, to jest da načelno rukovode izvršenjem odluka narodnih odbora, koje praktično sprovode službenici narodnih odbora, s tim da ne ograničavaju samostalnost službenika u poslovima gde su oni sami nadležni. Često saveti rešavaju mnoge stvari koje su u kompetenciji veća i plenuma, a takode i čisto administrativne koje su u nadležnosti načelnika odeljenja, šefa ili referenta odseka itd. Sve te odnose treba regulisati statutom i poslovníkom narodnog odbora, a usmeravati ih treba i republičkim, a ponekad i savezним propisima.

Mislim da se u praksi suviše proširio delokrug samostalnih ovlašćenja predsednika narodnog odbora, više nego što je to predviđeno u Zakonu o narodnim odborima i više nego što to dozvoljava Ustavni zakon. Predsednik narodnog odbora ima izvesna ovlašćenja, ali ne kao samostalni organ vlasti, nego kao politički organizator rada narodnog odbora. Međutim, u praksi predsednik već tu i tamo postaje upravna vlast, naročito u manjim gradovima i srezovima, odnosno tamo gde nema dovoljno uticaja i kontrole odozdo. Funkciju predsednika treba svakako svesti na to da on bude organizator posla, a ne autoritet koji sam rešava stvari. Sadašnju vlast saveta, na koje se ponekad čuju kritike, u stvari, ima više predsednik narodnog odbora nego sami saveti. Praksa, naime, pokazuje da u takvim slučajevima predsednik direktno rešava te stvari preko saveta, umesto da ih rešavaju veća narodnih odbora. Iste primedbe važe i za potpredsednika narodnog odbora, koji po pravilu spaja funkciju potpredsednika narodnog odbora sa funkcijom predsednika privrednog saveta. Samo po sebi, spajanje tih funkcija nije loše, čak može biti veoma korisno. Ali ako se primene metodi rada koji dovedu do zaobilazanja veća narodnog odbora i konsultacije građana, onda takvi odnosi mogu biti značajan izvor birokratizma u narodnim odborima.

Ne treba zaboraviti da su iskustva u novom načinu rada narodnih odbora, a i republičkih i saveznih skupština, još veoma mlada. Stoga se još uvek dešava da se kroz narodne odbore provlače metodi rada karakteristični za upravne organe, to jest na brzu ruku se rešavaju i potpisuju odluke, komanduje se itd. Ako narodni odbori budu orijentisani na to da u krupnim stvarima donose odluke na brzu ruku i da proceduru donošenja odluka kroz narodni odbor shvataju samo kao demokratski formalizam, uvek će se događati da odluke neće donositi narodni odbor nego predsednik ili savet, bez solidne stručne i političke pripreme. Zato je tu toliko značajan uporan napor na unošenju bitnih izmena u demokratskom pravcu, pre svega u metodima rada. Pri tome moramo znati da nam demokratizam tu nije potreban zbog nekog demokratskog formalizma, nego zato da bi odluke bile što kvalitetnije, što progresivnije, što ekonomičnije, što bliže shvatanjima širokih slojeva naših radnih ljudi.

Ne tvrdim da veća narodnih odbora danas nisu preopterećena. Ali već jedna površna analiza dnevnog reda narodnog odbora pokazuje da ta preopterećenost proizlazi otuda što je suviše nebitnih stvari prebačeno na veća narodnih odbora, dok se o veoma bitnim

pitanjima često rešenja donose mimo veća. Stvar je narodnog odbora da nađe puta i načina da se rastereti sporednih zadataka, koje mogu obavljati saveti i službenici, kako bi našao za sebe mogućnosti i vremena da se temeljno i iscrpno pozabavi svojim osnovnim zadacima i problemima.

I komisije narodnih odbora su često premalo aktivne. One zapravo još nisu našle pravo mesto u radu narodnog odbora. A upravo rad u komisijama je vrlo važan kao metod za upoznavanje odbornika s materijalom i problemima. Uopšte nije dovoljno da odbornik odglasa paragrafe, bez obzira na to da li ih razume ili ne. Nije reč o tome da se postigne neki formalni demokratizam, nego da što širi krug ljudi preuzme stvarnu ličnu odgovornost za ono što se donosi u narodnom odboru kao odluka.

Već je bilo govora o tome da treba po pravilu posebno održavati sednice oba veća narodnog odbora, a ne zajednički. Suština rada veća proizvođača je upravo u tome da kroz njega neposredno treba da dođe do izražaja određen socijalno-ekonomski interes, to jest interes socijalističkog proizvođača i da kao takav ima odlučujući uticaj na ekonomsku i socijalnu politiku narodnog odbora, odnosno narodne skupštine. A taj cilj može biti ostvaren samo u samostalnom veću proizvođača, što znači da to veće treba da ima i odvojene sednice i samostalne funkcije. Zato je zakonom predviđeno da veće proizvođača mora samostalno da zaseda, dok su zajedničke sednice predviđene samo kao izuzetak, na primer da oba veća zajednički saslušaju izveštaje ili slično.

Teškoće u izgradnji našeg novog samoupravnog i demokratskog političkog sistema, naravno, ne treba precenjivati. Ne treba zaboraviti da su iskustva u novom načinu rada narodnih odbora kao i Savezne i republičkih narodnih skupština još vrlo mlada. Ali utoliko se upornije moramo boriti ne samo za savlađivanje teškoća nego i za što brži dalji razvoj sistema, kojem smo tek položili osnove. Tu je potrebna inicijativa svih naših društvenih faktora.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, „Kultura“ Beograd 1960, str. 60—70.

**Nastanak i razvitak
komunalnog sistema**

KOMUNA — SAMOUPRAVNA DRUŠTVENA ZAJEDNICA

Iz predavanja u fabrici „Sloboda” u Čačku, 19. novembra 1953, objavljenog pod naslovom Građanin u našem političkom i ekonomskom sistemu.

...

Drugi faktor našeg društvenog života je, kako sam napred rekao, komuna i njeni organi, što znači narodni odbori zajedno s demokratskim mehanizmom koji ih dopunjuje, počevši od zbora birača pa naviše.

Prevedena na naš jezik, reč komuna znači opština. Ta naša reč vrlo pravilno odražava sadržaj te samoupravne ljudske zajednice, koja danas nastaje u okviru naših srezova i gradova. Komuna nije neka zajednica dovoljna sama sebi, a takođe ne može biti ni neograničeni gospodar nad proizvođačkim snagama na svome području, jer za to nije ni ekonomski sposobna. Ona takođe ne znači razbijanje jedinstva društva kao celine. Ona ne pretvara državu u federaciju srezova, kao što neki misle. Još manje se, razume se, komuna sme i može uplitati u privatni život radnih ljudi. Komuna takođe nije naša sadašnja opština, ni po funkciji ni po teritoriji, to jest ona je sada premalena i ekonomski preslaba da bi mogla svuda da se razvije u materijalno snažnu samoupravnu komunu. Ona mora postati neka ekonomska celina. Zato je danas osnova tog sistema za nas — grad i srez, a kasniji razvitak će u tu orijentaciju unositi svoje korekture.

Komuna u pravom smislu reči označava takvu samoupravnu društvenu zajednicu sa narodnim odborom na čelu u kojoj radni ljudi neposredno i samostalno, na demokratski način rešavaju što veći broj pitanja koja se odnose na njihov život i njihove napore za podizanje blagostanja zajednice i svakog pojedinca. Oni će odlučivati, naravno, u okviru zajedničkog sistema za celu državu, u okviru zajedničkog privrednog plana i na temelju opštih dužnosti i prava pojedinog stanovnika kao i narodnih odbora, koji važe za

- 2 a

prinuđe u socijalističkom društvu.
 In stana, jer sve dotle će ^{našim} postojati i
 mogućnost da se na ^{našim} ta koji ^{našim} ^{našim}
 'zanimaji i obredipni privilegiji u dru-
 stvenom upravljanju. A takvi će elementi
 države prinuđe postojati to dugo, jer
 su oni potrebni upravo zbog ekolo-
 gije, zaštite, socijalizma. ~~Ali nije po-~~
~~stati protiv koga ~~to je~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~~~
 države.

Protiv takvih tendencija postoji samo
 jedno sredstvo: borba za stalno unaprje-
 đivanje sistema socijalističke demokratije u
 svim oblastima društvenog života. ~~Našim~~
 za stalno jačanje uloge pojedinca, to
 je st uloge malog, pojedinačnog radnika
 čovjeka, gradjanina, koji je ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
 odgovornosti. ~~Našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
 u. e. i. ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~

Ekstremna i srojetnao Suveta su
 nam pokazala da ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
 cjalističke revolucije ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
 je to jest ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~ ~~našim~~
 radnog čovjeka u poslućnog roba nekog
 ljudskog uškovodstva, koje zna roe

Koncept predavanja u fabrici „Sloboda“ u Čačku,
 19. novembra 1953.

celu državu. U tom smislu je, dakle, komuna takva ljudska zajed-
 nica koja povezuje interese pojedinaca i društva i preko koje svaki
 gradanin može neposredno uticati na razvoj života u celoj državi.

Samoupravljanje komuna, odnosno narodnih odbora je ograni-
 čeno u dva pravca:

1. Moraju poštovati samoupravna prava organa proizvođača u
 privredi. Ne smeju se, dakle, mešati u rad preduzeća, zadruga i us-
 tanova, osim ukoliko su izričito ovlašćeni zakonskim propisima. Is-
 to tako moraju poštovati građanska prava svakog pojedinca, koja
 su jednaka i jednako zaštićena na celokupnoj teritoriji države.
2. Moraju poštovati propise saveznih i republičkih zakona i
 privrednih planova, kao i mere koje preduzimaju savezni i repu-
 blički organi u skladu sa svojim funkcijama, koje im daje najviši
 organ naše socijalističke zajednice — Narodna skupština. To se na-
 ročito odnosi na pitanje sistema koji mora biti jednak za celu dr-
 žavu.

Prema tome, u velikoj će meri zavistiti od karaktera propisa Sa-
 vezne i republičke skupštine kakav će biti sadržaj samoupravljanja
 komuna, to znači srezova, gradova i opština. To na prvi pogled iz-
 gleda kontradikcija. I zaista, to je kontradikcija prelaznog doba u
 kojem živimo. Ali nikakve sumnje nema da će se samoupravljanje
 narodnih odbora u rešavanju konkretnih pitanja povećavati u skla-
 du sa jačanjem materijalne baze i razvijanjem socijalističke društve-
 ne svesti, jer nas u tom pravcu gura celokupan razvitak materijalne
 osnove društva. Tako je bilo i do sada. Sve više funkcija se pre-
 nosi sa federacije i republika na narodne odbore, a iz toga opet ra-
 stu nove funkcije za federaciju i republike. Cela se zgrada našeg
 sistema u nekom smislu rekonstruiše, pri čemu se ona sada zdravo
 razvija iz svojih temelja, a ne po nekim birokratskim shemama.

Novim uredbama će izvori prihoda narodnih odbora biti tačno
 utvrđeni. Oni će biti pre svega sledeći:

- 1) deo prihoda koji će preduzeća davati narodnim odborima,
 odnosno u njihove samostalne fondove, po odbitku saveznog i repu-
 bličkog poreza i po odbitku dela koji će pripasti preduzeću;
- 2) zemljišni porez koji može gotovo u celosti da pripadne na-
 rodnim odborima;
- 3) eventualno sudelovanje u republičkim i saveznim приходима;
- 4) lokalna davanja i takse koje mogu da propisuju narodni od-
 bori samo u okvirima koje dozvoljavaju savezni zakoni;
- 5) republičke dotacije, koje će doći u obzir, razume se, samo za
 privredno još zaostale srezove.

Prema tome, iako su sada savezni i republički tereti još relativno veliki, ipak će se komuni stvoriti znatna sredstva, koja narodni odbori neće smeti upotrebljavati samo za finansiranje administracije, prosvete, zdravstva, socijalne zaštite itd. nego i za sistematsko dalje razvijanje proizvodnih snaga na svom području. Republike i federacija će se morati, razume se, starati da i privredno zaostali delovi zemlje dobiju sredstva za ubrzanje svog privrednog razvitka.

To znači da je privredna baza komune već sada solidna, a da će moći iz godine u godinu biti sve bogatija. To će zavisiti u velikoj meri od dobrog rada narodnih odbora i organa privrednog upravljanja na području narodnih odbora. Za republičku i saveznu blagajnu ići će u načelu samo toliko sredstava koliko bude potrebno za izdržavanje republičke i savezne administracije, za narodnu odbranu, za fondove koji će služiti ubrzanju razvitka zaostalih krajeva i vršenju drugih Ustavom i zakonom određenih funkcija saveznih i republičkih organa, bilo u privredi bilo na pojedinim područjima državne uprave. Zbog specifičnih potreba s kojima se susrećemo u 1954. godini moraćemo odvojiti u idućoj godini za potrebe federacije još uvek velike sume — zbog čega će na raspolaganju narodnim odborima ostati relativno skromna sredstva — ali će ta sredstva biti u narednim godinama sve veća. Privredni razvitak u pojedinim srezovima i gradovima i razvitak životnog standarda radnih ljudi zavisice, dakle, neposredno ne samo od opšteg privrednog napretka u državi nego i od toga kako će narodni odbori i preduzeća konkretno gazdovati na svom području. U takvim će uslovima svi građani biti daleko više zainteresovani za saradivanje u radu raznih organa komune, odnosno narodnog odbora nego što su to do sada bili.

Komuna mora biti više društveni organizam, a manje državni. Funkcije državne zaštite sistema moraju za sada biti pre svega u nadležnosti federacije i republike, a manje narodnih odbora, jer bi im to u prvoj fazi razvitka moglo izopačiti karakter demokratizma i samoupravnosti. Međutim, njihov pravilni rad u onom smislu o kojem sam ranije govorio biće sam po sebi najsnažnija zaštita celog našeg državnog i društvenog sistema.

U takvim oblicima doći će još jasnije do izražaja i sistem socijalističke demokratije kakav se u nas počeo da razvija poslednjih godina.

Ako kao osnovu društvenog života uzmemo takvu komunu o kakvoj sam govorio, onda je sasvim očigledno da kod nas stari bur-

žoaski višepartijski sistem ne samo da nije moguć radi specifičnih političkih uslova prelaznog vremena u kojem živimo nego da takođe postaje sve više nemoguć i stoga što se menjaju materijalni i ekonomski odnosi, a s njima i ceo društveni sistem. A taj sistem se menja na takav način da političke partije buržoasko-demokratskog tipa ne mogu imati više nikakve društvene funkcije. Svaki građanin će moći sam neposredno, a ne preko nekih stranaka, sude lovati i odlučivati u rešavanju pitanja s kojima će se baviti bilo narodni odbor bilo njegovi organi. A preko narodnog odbora i svojih poslanika on će istovremeno odlučujuće uticati na rešavanje opštih pitanja o kojima će raspravljati Savezna i republička skupština. U tom smislu će zapravo svaki naš građanin biti svoja stranka, jer svaki radni čovek ima mogućnost da direktno izrazi svoje mišljenje i brani svoje stanovište pred odgovornim društvenim organom.

Očigledno je, dakle, da na novoj, socijalističkoj ekonomskoj osnovi već počinje da se razvija novi tip demokratije, bestranačke demokratije, koji predstavlja velik korak čovečanstva napred ka istinskoj ličnoj slobodi za sve. Naša nova demokratska praksa, iako tek čini prve korake, ponekad još vrlo nesigurne i nedosledne, ipak jasno pokazuje da se socijalizam ne može razvijati ako ne jača ulogu ličnosti i slobodu svakog pojedinca u njegovom stvaralačkom radu.

Naši radni ljudi su pokazali da se znaju dobro služiti demokratskim organima vlasti u kojima sede i odlučuju. Ako smo imali tu i tamo teškoća zbog lošeg shvatanja smisla samoupravljanja i ako ih budemo još imali, to su sitnice prema uspesima koji se već pokazuju i koji se pre svega pokazuju u jačanju jedinstva naših radnih ljudi. Razume se, mi ne potcenjujemo slabosti i zato ne treba ni da pravimo vrtoglave skokove koji bi mogli da upropaste sve ono što smo postigli. Naši radni ljudi u praksi uče kako treba upravljati socijalističkim društvom počev od preduzeća i opština pa nagore. Što brže budu učili, to će brže široki demokratski oblici upravljanja zamenjivati stare oblike revolucionarnog rešavanja stvari, administriranja, državne intervencije i birokratskog naređivanja.

Razume se da će se pri takvoj ulozi komune morati u mnogo čemu promeniti i način rada narodnih odbora. Danas su narodni odbori u oba svoja veća suviše opterećeni rešavanjem nevažnih pitanja, koja bi više puta mogao da reši sam administrativni aparat, dok izvanredno važna pitanja koja se odnose na privredni razvitak i na raspolaganje velikim sredstvima samostalno rešavaju razni izvršni organi ili čak razne uske grupe ljudi u narodnim odborima.

Nove uredbe u tom pogledu menjaju stvari iz temelja. Narodni odbori će sa svim svojim prihodima biti odgovorni, na primer, za materijalne obaveze preduzeća i privrednih organizacija na svom području i zato će odbornici morati dobro promisliti pre nego što budu dali garantije tim preduzećima i organizacijama ili što budu odobrili osnivanje ovog ili onog preduzeća ili ulaganje investicija u određena preduzeća. Narodni odbori će sada raspolagati tako velikim sredstvima i rešavati tako važne zadatke koji zadiru u privredni život svakog čoveka da o tome neće moći više donositi odluke izvršni organi na svojim zatvorenim sednicama, nego će biti neophodno da se o svemu tome javno diskutuje i odlučuje u oba veća narodnih odbora, vodeći pri tome računa i o stanovištu koje će zauzeti zborovi birača i opštinski narodni odbori.

Tu će naročito važnu ulogu igrati veća proizvođača. U njima sede predstavnici radnih kolektiva, proizvođača u industriji i poljoprivredi, što znači oni koji svojim radom donose komunalnoj zajednici prihode o čijoj će upotrebi narodni odbori odlučivati. Jasno je da će oni budno paziti da ta sredstva budu što pametnije upotrebljena. I ne samo to nego će veće proizvođača predstavljati ujedno celokupnu radničku klasu i celokupan radni narod i njegove zajedničke interese prema pojedinim radnim kolektivima i proizvođačima i njihovim interesima. Drugim rečima, veća proizvođača imaće pre svega važnu dužnost da se bore protiv negativnih tendencija ovoga ili onoga preduzeća na štetu zajedničkih interesa i da vrše aktivnu kontrolu nad poslovanjem i razvitkom pojedinih preduzeća. U neku ruku ona će biti radnički savet koji će snositi odgovornost za celokupnu proizvodnju i za poslovanje celokupne privrede u srezu. Moraće javno kritikovati negativne tendencije i greške, moraće kažnjavati krivce, a pomagati preduzećima koja se budu nalazila u teškoćama bez svoje krivice.

I konačno, veća proizvođača obezbeđuju vodeću ulogu radničke klase u celom društvenom sistemu, i to na najdemokratskiji način, koji isključuje svaku mogućnost da pod formom diktature proletarijata razne birokratske tendencije odnose pobeđu upravo nad proletarijatom i njegovom vlašću. Iz svih tih razloga nema nikakve sumnje da će veća proizvođača u sadašnjoj fazi našega razvoja odigrati vrlo značajnu ulogu.

Komuna, dakle, neće biti nikakav odvojen organizam, zatvoren u sebe, niti neki apsolutni gospodar nad svim onim što se nalazi na njenom području, nego će to biti ona osnovna društvena ćelija koja će najneposrednije posredovati između individualnog i

društvenog interesa i koja će upravo kao takva još više učvrstiti jedinstvo celog našeg socijalističkog društva i našeg političkog sistema. A istovremeno, ona će takođe biti najbolja škola socijalističke društvene svesti, škola kakvu čovečanstvo do sada nije poznavalo.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, „Kultura” Beograd 1960, str. 114—119.

Tendencija odvajanja gradova od svoje neposredne okoline je reakcionarna i politički štetna, pogotovo u našim uslovima, pošto smanjuje i onemogućava uticaj grada na selo. Nasuprot tome, potrebno je obezbediti sve življe privredno, političko i kulturno strujanje između grada i sela. Konačno, i sami pojedini ekonomski zahtevi grada često su u osnovi neopravdani, jer mnogi radnici koji rade u fabrikama stanuju van grada, a i oni treba da odlučuju o upotrebi viška rada.

Druga pojava je tendencija što većeg osamostaljenja opština. Ona postaje naročito snažna u trenutku kada se nametnuo problem spajanja grada s njegovom okolinom i proširenja srezova. Van svake je sumnje da to spajanje ne može biti centralističko. Možemo li dozvoliti da se grad odnosno novi srez sa gradom kao centrom opštine poveže na administrativno-centralistički način, a da same opštine ne dođu do izražaja? Zar takvo spajanje grada i sela i povećanje srezova ne bi značilo odvajanje organa vlasti, privrednih organa itd. od narodnih masa, ako ne bi bilo zasnovano na proširenju i jačanju opština i njihove samoupravnosti?

Meni se čini da će naša buduća komuna obuhvatiti, u stvari, jedan ekonomski centar i sve ono što njemu gravitira: jedan grad sa okolinom koja je vezana za njega.

Srezovi će u tom razvoju takođe menjati svoj karakter. Razvićaće se više u organ koji će koordinirati delatnost komuna, a posebno će još povezivati manje razvijene komune s razvijenijim, koordinirati njihov rad i materijalno i moralno pomagati i razvijati zaostaliye i pasivnije. A razvijeni delovi zemlje moraju biti zainteresovani za pomaganje razvitka manje razvijenih, pošto će to praktički u perspektivi značiti smanjenje tereta i za njih same.

U tom pravcu treba da razvijemo našu delatnost. Samo, tu ne treba da žurimo na štetu kvaliteta. Svaki korak koji nameravamo da učinimo treba dobro izučiti. Pre svega, moramo da imamo jasnu koncepciju šta je i šta treba da bude komuna i da u razradi „prenošenja funkcija” sa sreza na opštinu, u stvari, polazimo od te koncepcije. Komuna je osnovna ćelija našeg društvenog i političkog uređenja. Ona je osnovica socijalističkog sistema koji gradimo. Njena prvenstvena funkcija treba da bude društvena — ekonomska, dok težište političke funkcije — bar za sada — treba da bude na srezu. Komuna treba, u stvari, da bude onaj faktor koji će preuzeti — zajedno sa preduzećima — na sebe inicijativu za proširenje proizvodnih snaga, koju u kapitalističkom društvu ima kapitalist, a istovremeno da bude i faktor koji usklađuje interese individualnog pro-

izvođača sa interesima društva. U njoj individualni interes mora biti u ravnoteži s društvenim. Sve osnovne ekonomske funkcije treba da imaju izvor u komuni, i ona treba da bude ćelija toga sistema, a iz funkcija komuna treba izdvojiti one koje bi otežavale njen nesmetan razvitak i preneti ih na srez i više organe.

Polazeći od jasnih shvatanja o komuni i njenim funkcijama lakše ćemo provesti „podelu kompetencija” između komuna i zajednice komuna, opština i sreza. Istina, u svakom pojedinom slučaju sam obim prava opštine i sreza zavišće i od konkretne politike i ocene stvarnih mogućnosti. Ali sve to ne može menjati osnovnu postavku da je „prenošenje” poslova samo tehnika, moguć metod, a da je bitno izgrađivanje opština kao komuna, kao osnovnih socijalističkih društveno-ekonomskih zajednica.

Po mome mišljenju, prvi korak sada nije menjanje pravnog statusa srezova — jer tek vreme treba da nam pokaže kako i na koji način to treba rešiti — nego rešavanje problema opština. Problem opština je sazreo, i treba pristupiti njegovom rešavanju. Do sada u našem sistemu, u našim ekonomskim merama nismo vodili posebno računa o razvitku opština u ovom smislu. Ne zato što bismo bili protiv takvog razvitka opština, nego zbog toga što smo smatrali da ne treba sebi postavljati odjedanput suviše mnogo zadataka, jer ako ih ima premnogo, onda se nijedan ne rešava kako treba. Ove godine smo imali da unesemo bitne promene u ceo naš privredni sistem, znatno smo povećali prava i obaveze srezova, odnosno komuna i bilo bi suviše riskantno da se istovremeno bacimo i na problem menjanja karaktera opština. Sem toga, pitanje ni načelno nije bilo dokraja raščišćeno. No sada je već došlo vreme da se i to pitanje počne brže rešavati.

2. Problemi raspodele

Ovde je bilo izneseno mišljenje da sadašnji konkurs kredita za investicije nije opravdan. Naime, kada se govori o formama sadašnje raspodele investicionih sredstava preko konkursa u Narodnoj banci, onda se često iznose razni prigovori, naročito na račun „formalizma” i „birokratizma”. Tvrdi se da se nije vodilo računa o raznim momentima. Međutim, stvar je u tome da se tim „formalizmom” upravo htela da smanji potražnja za kreditima, i to postavljanjem takvih formalnih barijera koje će, prvo, sadržavati najpravičnije kriterijume za raspodelu raspoloživih sredstava, drugo,

obezbediti pri tome što više automatizma sa što manje mogućnosti administrativnih, birokratskih rešenja i, treće, automatski onemogućiti pristup konkursu onim kategorijama koje iz ovih ili onih razloga isključuje ekonomska politika, utvrđena godišnjim društvenim privrednim planom.

Ranije smo to radili drukčije. Raspodela se vršila individualno na osnovu više ili manje subjektivnog kriterijuma. Sada, međutim, to ide na osnovu objektivnih kriterijuma. Da bi preduzeće dobilo kredit, mora da da solidnu dokumentaciju, projekat, elaborat o ekonomskoj opravdanosti traženih kredita, o kreditnoj sposobnosti itd. Zatim, licitira za kredit prema visini kamatne stope koju može da ponudi. Po pravilu, sposobnost na višu kamatnu stopu u našim uslovima znači i veću rentabilnost. To nije uvek, ali nas ipak najčešće približi stvarnim odnosima. Razume se da je u tome dolazilo i do grešaka i propusta. Međutim, izvršno veće ima mogućnost da to ispravi, i već je donelo neke individualne ispravke u rasporedu Narodne banke.

Iako je sadašnji konkurs nosio još mnogo ostataka distribucije, ipak su osnovni kriterijumi koji su u njemu primenjeni pomogli da isplivaju na površinu one potrebe koje su ne samo najhitnije nego i društvu najkorisnije. Zato je konkurs svakako korak napred i mislim da protiv njega kao forme raspoređivanja investicionih kredita praktički nema prigovora. Prigovori mogu biti samo u vezi sa sumom na ukupne količine kreditnog fonda. A ta je utvrđena našim privrednim planom. Tu se pri donošenju plana treba odlučivati da li ta ukupna suma da bude veća ili manja — što ima, naravno, određene posledice za sve oblasti našeg društvenog života. Drugovima koji sve to dovoljno ne poznaju čini se kao da nisu dobili kredit samo zbog „formalizma” Narodne banke.

Izneo bih nešto o problemu održavanja neprivrednih objekata, o čemu je ovde bilo reči. Na tom smo području učinili ove godine ozbiljan korak napred. Donesena je Uredba o stambenim zajednicama i opšti propisi za stambeno pitanje. Iako ovim propisima problemi nisu dokraja razrađeni, oni će ipak omogućiti sistematski rad na održavanju stambenog fonda. Međutim, situacija je drukčija kod nekih objekata kojima raspolažu društvene organizacije, prosvetne i kulturne ustanove. O tim objektima se stvarno premalo brine. No, po mome mišljenju, to je polje rada za republičko zakonodavstvo i za propise narodnih odbora. Tu je premalo inicijative odozdo. Nikakvi propisi ne sprečavaju narodne odbore da donose svoje propise koji bi regulisali na koji bi se način stvarao amortizacioni fond

za takve objekte, razume se, ukoliko postoje neki novčani prihodi iz samih objekata, onda iz tih prihoda, a ako njih nema — onda iz budžeta komuna.

U diskusiji je stavljen prigovor protiv stalnog menjanja sistema, jer da to nanosi štetu, izaziva nepoverenje itd. To je donekle tačno. Ali, drugovi, te stalne promene su posledice jednog dubokog društvenog preobražaja do kojeg je kod nas došlo. Morali smo ili izvršiti te promene ili ostati na onom starom, administrativnom, birokratskom sistemu. Za te promene morali smo tražiti forme za koje nigde u svetu nema nikakvih uzora ni primeraka. Niti možemo ići Staljinovim putem, niti možemo ići putem kapitalističkih zemalja. Treba da odredimo svoju stazu, svoj sopstveni put. I prirodno je da smo u tome morali ići veoma oprezno, korak po korak. Razumljivo je da je to zahtevalo mnoga i stalna menjanja, ali ipak, za četiri-pet godina, uspeli smo znatno da se stabilizujemo i danas stojimo na čvrstom tlu. To ne znači da neće biti još nekih promena. Uostalom, i vi sami ovde predlažete i tražite promene. Ali ipak, jedno je van sumnje: sada više nije reč o nekim velikim preokretima i krupnim načelnim promenama.

Mislim da je već diskusija pokazala da smo svi jedinstveni u tome da je naš novi sistem u osnovnim potezima, u osnovnim elementima već solidan, da dobro „sedi”. Zato mirno možemo tvrditi da smo već ušli u fazu veće stabilnosti. Sada je stvar u doterivanju, u dovršavanju i usavršavanju sistema koji već ima čvrste temelje.

U pogledu ekonomskih odnosa komune i sreza ima i mišljenja da bi trebalo vršiti oporezivanje komune kao celine, a ne lični dohodak građana. Takvo rešenje bilo bi načelno problematično, a praktično nesprovodljivo, čim bi trebalo da bude opšti princip. Problematično zbog toga što ne može biti za društvo drugoga izvora za materijalne prihode sem individualnog rada odnosno viška rada, i u tom pogledu svaki pojedinac treba da bude stavljen u iste odnose. Sem toga, praktično bi bilo nemoguće naći ključ za oporezivanje komuna, koje su veoma različite po svojoj ekonomskoj strukturi i potrebama, ako se ne bi uzeo u osnovu obračuna dohodak stanovništva. Nema razloga da sistem oporezivanja ličnog dohotka bude podređen problemu pomoći nerazvijenim komunama. Taj se problem pravilnije može rešavati dotacijama.

I konačno, ne bi nikako bilo dobro kada bi se komuna pojavila kao novi svojinski faktor u našem sistemu, to jest kao nosilac neke posebne komunalne svojine, koja treba da bude opore-

Za radnike u fabrici pitanje veće ili manje plate više neće biti pitanje o kojem odlučuje samo neko u vrhovima države, nego će postajati sve više stvar njihove sopstvene odluke. Ta odluka biće direktno zavisna od jedne druge — opet njihove — odluke, naime, koliko će sredstava dati za izgradnju bolnica, škola, preduzeća itd. Ako bi pojeli sve što privrede, ne bi mogli stvarati nove privredne izvore i podizati produktivnost rada, što znači da takode ne bi mogli računati sa postepenim poboljšavanjem svog životnog standarda.

Prema tome, ako postignemo — a nesumnjivo ćemo u toku nekoliko godina to postići — stabilnost u privrednim odnosima i takav metod usklađivanja individualnih interesa i interesa komune koji će omogućiti da i najzaostaliji radni čovek počne da oseća sebe kao samostalnog gospodara u mehanizmu društvenog samoupravljanja, ujedno ćemo stvoriti i najjači instrument u borbi za suzbijanje partikularizma, egoizma itd.

U tom duhu treba dalje razvijati — koliko je to moguće — i platni sistem u administraciji. Taj se sistem zasniva na stručnim kvalifikacijama stečenim bilo u školama bilo praksom. Međutim, školska svedodžba u našem sistemu treba da bude samo pravo da neko pristupi nekom radu za koji se traži određeno znanje odnosno stručna sprema, ali plata treba da zavisi od njegovog rada, od njegove sposobnosti. Ne treba ljude samo zbog toga plaćati što imaju školu. Škola nije nikakvo pravo nego pre privilegija da čovek dođe na određen posao, ali nagrađen treba da bude prema konkretnom radu. I obrnuto, moramo postepeno likvidirati diskriminaciju prema ljudima koji nemaju školske svedodžbe, ali koji dokažu da imaju sposobnosti i znanje za vršenje određenih funkcija.

Nekoliko reči bih želeo da kažem i o problemu zanatstva, a to zbog toga što u našim narodnim odborima, po mome mišljenju, na tom području ima i pogrešnih postupaka.

3. Neki aktuelni zadaci socijalističke izgradnje

Propisima smo nastojali da regulišemo problem zanatstva i da narodnim odborima damo oružje u ruke da mogu da sprečavaju negativne tendencije na tom području. Ali, mnogi narodni odbori su stvar shvatili vrlo jednostavno, naime, kao da treba primeniti administrativne instrumente radi gušenja privatnog zanatstva.

Mislim da je to besmisleno i vrlo štetno. Čak ni ograničavanje broja radne snage po zanatskim radnjama neće biti korisno ako ne budu ispunjeni neki uslovi. Uredba koju smo izdali u tom smislu i u želji da pomognemo narodnim odborima u borbi protiv kapitalističkih elemenata na sektoru zanatstva, naime, neće postići zamišljeni cilj ako narodni odbori budu smatrali da im je prvenstveni cilj da sputavaju privatno zanatstvo, a ne da izgrade socijalističko zanatstvo. Zanatske usluge se traže i industrija ne može uvek da zameni zanat. Pogrešna je teorija da je zanat neke vrste nerazvijena industrija, ili nekakva početnička industrija na niskom nivou. To je posebna grana privrednog života, koja ima svoje sasvim određeno mesto u našem društvu i treba je razvijati kao sve druge.

Naš kurs ne može biti da idemo na likvidaciju svakog privatnog zanatstva kao takvog. Ti bi bila, u stvari, antisocijalistička mera. Naš kurs je sprečiti eksploataciju tuđe radne snage u zanatima, a ne treba sprečavati zanatlije da rade individualno svojim sredstvima, sopstvenim oruđima, bez eksploatacije tuđe radne snage. A najvažnije je da pre svega osposobimo moderne, savremenom tehnikom opremljene društvene zanatske radionice i preduzeća, koji će moći da zamene privatno zanatstvo. Tek u takvim uslovima mere za ograničavanje upotrebe tuđe radne snage neće naneti ekonomsku štetu našem društvu.

Međutim, u našim narodnim odborima ima malo orijentacije upravo u pravcu takve izgradnje socijalističkog zanatstva. Uzmite samo privredne planove naših gradova. Nisam detaljno upućen u te planove, ali ono što sam video ostavilo mi je utisak da narodni odbori većinom zaboravljaju da upravo pred njima stoji problem izgradnje zanatskih radnji i preduzeća u društvenoj svojini. Narodni odbori vrlo malo investiraju u socijalistička zanatska preduzeća, a meri se čini da bi investicije na tom planu mogle veoma brzo da donesu ozbiljne rezultate.

Ako razvitak zanatstva bude tekao ovako, biće moguće donositi i administrativne propise radi sprečavanja eksploatacije tuđe radne snage po privatnim zanatskim radnjama. Potrebe za zanatskim uslugama i dalje rastu, i zato bismo smanjenjem broja radnji samo povećali cene zanatskih usluga. Stoga je jedini pravilan kurs: više socijalističkih zanatskih preduzeća. A privatnom zanatliji koji radi sam svojim oruđem, mi ni sada ni ubuduće ne smemo smetati da radi prema svojim sposobnostima, ako njega samog takav rad zadovoljava. Sigurno je da će sa razvitkom modernog socijalistič-

kog zanatstva biti sve manje mesta za takve privatne delatnosti. No o tome neka odlučuje opšti privredni razvitak, a ne naše administrativne mere.

Govorio bih još nešto o ulozi knjigovođe, o njegovoj navodnoj „komesarskoj” ulozi u preduzeću i o zakletvi koju propisuju naši zakoni. Da li je ta zakletva dobra stvar, da li je potrebna ili nije? Po mome mišljenju, to je sasvim sporedno pitanje. Ovaj propis ima više politički cilj, naime, njime se našim preduzećima htelo ukazati da knjigovođa u fabrici nije samo organ fabrike nego da je i organ društvene zajednice. Tu je jedini smisao zakletve. Slažem se da bismo mogli i bez nje, ako uloga knjigovođe stvarno bude odgovarala društvenoj potrebi.

Međutim, kod naših preduzeća postoji tendencija da se nekako suviše osamostale, da se zatvore pred društvom. Kažu: račun u banci to je naša stvar, pare koje zaradimo su naše pare, knjigovodstvo je naše i mi iz naših prihoda dajemo porez itd. Nije tačno da preduzeća daju porez iz svojih prihoda. Reč porez upotrebljavamo prosto zbog toga što nismo našli drugo ime koje bi bolje odgovaralo toj ekonomskoj i društvenj funkciji. Ime je pozajmljeno od starog sistema, ali odnosi nisu stari. Proizvodnja fabrike je društvena proizvodnja, sredstva za proizvodnju pripadaju društvu, društven je i produkt. On nije niti radnikov, niti fabrički, niti narodnog odbora, niti bančin, niti republike, niti federacije, nego, uprošćeno govoreći, njih svih prema društvenim funkcijama koju svaki od njih obavlja, a sadrži i individualno pravo radnika da iz tog fonda bude nagrađen prema svome konkretnom radu. Iz tih društvenih sredstava od onoga što je privredeno svaki dobija „svoje” prema zakonima koji vladaju u našoj zemlji, i radnik u fabrici, i pojedini organi društvene zajednice za društvene fondove kojima upravljaju. Prema tome, preduzeće ne daje društvenoj zajednici, komuni, republici, federaciji ništa što je „njegovo” niti oni daju radniku nešto što je „njihovo”.

Celo sam pitanje unekoliko uprošćeno izneo zato da bi njegova suština postala jasnija.

Očigledno je, dakle, da stalno moramo razvijati i usavršavati društvenu evidenciju i knjigovodstvo. Narodna banka mora stalno biti ogleдало ekonomskog stanja u fabrici i privredi uopšte, i zbog toga se aparat bančinog knjigovodstva mora proširiti. Knjigovodstvo u fabrici, zapravo celo računovodstvo fabrike, a ne samo knjigovodstvo, treba da bude sastavni deo društvenog knjigovodstva kroz Narodnu banku. Ono treba redovno da obaveštava banku o

stanju u pojedinom preduzeću, tako da se na fabričkom računu u banci mogu jasno videti svi prihodi i rashodi, da banka može automatski, bez ikakvog specijalnog naređenja fabrike, da raspoređuje prihod fabrike na prema propisima postojeće fondove, a ne, kakvih je bilo tendencija, da fabrika bude gazda nad svim svojim prihodima i da po svom nahodanju uplaćuje ili ne uplaćuje u društvene fondove ili da sredstva koja su u stvari društvena troši u druge svrhe. U vezi s tim i račun fabrike u banci nije samo njen račun, nego i individualni račun društvene zajednice za svako pojedino preduzeće. Sada tu ima još dosta nereda, pa čak i načelno neraščišćenih odnosa. Ali to je prelazna faza koju ćemo svakako uskoro savladati.

U tom smislu bi trebalo da se razvije Narodna banka. Nju treba osposobiti da u povezanosti sa fabričkim knjigovodstvom može automatski izdvajati sredstva raznih fondova. Narodna banka će na taj način biti opšti društvem knjigovođa i evidentičar. Biće svakako potrebno, i to verovatno vrlo brzo, da se iz Narodne banke izdvoji banka za spoljnu trgovinu, to jest za poslove uvoza i izvoza, kao i investiciona banka, a možda čak i jedna poljoprivredna banka ili bar da to postanu potpuno samostalni sektori s posebnim društvenim organima u njenom sistemu, tako da će Narodnoj banci ostati samo poslovi regulacije novčanog opticaja i da bude društveni knjigovođa i evidentičar.

4. Organizacija naše zdravstvene službe

Na kraju bih hteo da kažem nekoliko reči samo o dva pitanja s područja našeg zdravstva. Prvo, pitanje samostalnog finansiranja u našem zdravstvu. Čini mi se da je u nas to pitanje u principu rešeno i nema razloga tu diskusiju ponova otvarati. Praksa je za ovu godinu dana pokazala da smo u tom pogledu na pravom putu. Iako ima mnogo slabosti, ipak se u celoj zemlji pokazao pozitivan efekat samostalnog finansiranja u zdravstvu. Sada je bitno da princip samostalnog finansiranja prihvatimo kao činjenicu i da se orijentišemo na njegovo usavršavanje i na ispravljanje onoga što u njemu još nije sasvim dobro rešeno.

Slabosti koje su se pokazale na tom području u prvom redu su posledica toga što se taj princip često primenjivao na jednak način u svim zdravstvenim ustanovama: bolnicama, preventivnim zdravstvenim ustanovama itd. Drugo, finansijski tereti su često su-

više olako i nepravilno prebacivani bilo na zavode za socijalno osiguranje bilo na komune. Republike su ostale po strani, ili bar pokazuju tendenciju da budu sasvim po strani, mada izvesne funkcije ostaju i dalje na njima. Treći moment je u tome što se pri rešavanju tog problema gleda najčešće samo kroz odnos između bolnice i narodnog odbora i kroz unutrašnju organizaciju zdravstvenog sistema, a u stvari je problem finansiranja jedne određene bolnice prvenstveno problem odnosa bolesnika prema bolnici i društva prema bolesniku, što se, na kraju krajeva, materijalno svodi na pitanje ko treba da snosi troškove za lečenje pojedinih bolesnika, u kojoj meri i na kakav način. Taj problem treba prvenstveno rešiti, pa će se onda i ostala pitanja lako moći rešiti.

U referatu je rečeno da se zdravlje ne može kupiti novcem. To je, doduše, tačno, ali je isto tako tačno da zdravlje košta novaca. Problem samostalnog finansiranja, kao što je već rečeno u diskusiji, nije problem rentabilnosti, kao što sistem samostalnog finansiranja zdravstvenih ustanova hoće da prikažu njegovi protivnici, već je problem bolje organizacije, boljeg korišćenja društvenih materijalnih sredstava i pravilnijeg odnosa društva prema ljudima kojima je zdravstvena pomoć potrebna.

Ako bi naša diskusija i rad naših zdravstvenih radnika bili više orijentisani u pravcu usavršavanja sadašnjeg sistema, verovatno bismo mnogo brže izišli iz sadašnjih teškoća. Ne mislim da se upuštam u pitanje detaljnije razrade organizacionog sistema našeg zdravstva. To je stvar stručnih radnika, koji u prvom redu treba da daju mišljenje o tim stvarima. Međutim, čini mi se da neka shvatanja u diskusiji, pa i referatu, imaju izvesne nedostatke. Bojim se da nas guraju na izvesne veštačke sheme, u nekakve nove administrativno-operativne i birokratske sisteme u oblasti zdravstvene službe, i da teže da sistem zdravstva postave na nekakvu hijerarhijsku bazu od vrha do dole. Mislim da nije opravdano da se težište mehanizma zdravstvene službe prebacuje na takozvani administrativni nadzor viših stručnih organa ili ustanova nad nižim. I u ovoj oblasti treba da se pridržavamo istih principa koji važe za izgradnju celokupnog našeg društvenog mehanizma, to jest da pre svega budimo inicijativu odozdo, da privlačimo što širi krug ljudi u mehanizam upravljanja na području zdravlja i da u tom mehanizmu istovremeno osiguramo bolji stručni kvalitet. Razume se, probleme odgovarajućeg stručnog nadzora u zdravstvenoj službi treba zadovoljavajuće rešiti, ali to nije neophodno vezano za stvaranje neke posebne „zdravstvene vlasti“.

Nisam, razume se, ni protiv stručne inspekcije. Ali apsolutno ne verujem u svemoć kontrole i inspekcije odozgo, kao što neki uobražavaju. Najbolji instrument kontrole je borba za viši kvalitet u ustanovama zdravstvenih centara, a najbolji kontrolor je sam bolesnik, jer je životno zainteresovan i zato što predstavlja masovnu mnogostruku kontrolu. Ako po pravilu svaki bolesnik bude mogao da ide u onu zdravstvenu ustanovu ili onom lekaru koji mu najviše odgovaraju, u koje ima najviše poverenja, i ako po pravilu lekar bude nagrađen, u skladu sa svojim radom, ostvarićemo najbolju kontrolu. Onda će zdravstvene ustanove uistinu voditi računa o tome da li se usavršavaju, da li su u kursu tekovina medicinske nauke ili ne. Ako taj princip dosledno sprovedemo, inspekcija i kontrola odozgo imaće ograničen značaj, to jest svešće se uglavnom na to da obezbede neki minimalni propisani neophodni standard. Zato sam ja za takav zdravstveni sistem u kojem će građanin biti što slobodniji i u pogledu izbora lekara i zdravstvenih ustanova i u kojem će upravo on tom svojom slobodom biti prvenstveni inicijator i kontrolor, a protiv sam raznih tehnokratskih, stručno-hijerarhijskih konstrukcija koje počivaju na praznom verovanju u svemoć stručne kontrole i direktive i koje teže za tim da i građanina-bolesnika i lekara zarobe u jedan statički i monopolistički hijerarhijski sistem, kojem će nedostajati svaki unutrašnji stimulus napretka. To bi bio sistem unutrašnjeg truljenja, a ne napretka.

Mi smo već imali savršen administrativni mehanizam od vrha do dole i u zdravstvu, ali nismo bili zadovoljni. Nikakva, pa ne znam kakva bila stručna kontrola iz centra ne može zameniti kontrolu koju vrše sami ljudi na taj način što se orijentišu prema interesu sopstvenog zdravlja, odabirajući onog lekara odnosno onu zdravstvenu ustanovu u koju imaju najviše poverenja.

U rešavanju ovog pitanja težište moramo staviti na stvaranje kvalitetnih zdravstvenih centara oblasnog odnosno okružnog značaja, gde će ljudi moći da dobiju svu zdravstvenu pomoć, a koji će istovremeno biti organizovani kao centri preventivnog zdravstva. Oni će prvenstveno preko konferencija, savetovanja, organizovanja koordiniranih zdravstvenih akcija, dobre zdravstvene evidencije dejstvovati kao zdravstveni centri, a ne time što ćemo na njih prebacivati neku posebnu vlast. Samostalna stvaralačka aktivnost takvih centara biće, dakle, glavni njihov zadatak, a time će se ujedno pojaviti i kao stvarna stručna kontrola.

Sem toga, bilo bi veoma rđavo ako bismo u radu na razvijanju zdravstvene službe dezinteresovali komunu, fabriku, društvene or-

ganizacije i tu aktivnost vezali isključivo za više zdravstvene organe i centre, za neku izdvojenu, autonomnu i vertikalno kruto povezanu zdravstvenu službu. Meni se čini da nema nikakvog razloga oduzimati fabrikama ili opštinama mogućnost da stvaraju samostalne ambulante ili lekarske ordinacije i razne institucije preventivne zaštite kao i da angažuju one i takve zdravstvene radnike kakve žele. Ne razumem zašto nam je potreban takav glomazni, izrazito birokratski mehanizam, za kakav se neki drugovi zalažu, koji bi kontrolisao i lekare i ustanove, i zašto oduzimati našim radnim ljudima inicijativu i mogućnost da se i sami staraju o svome zdravlju.

Fabrikama i narodnim odborima treba dati pravo da mogu u okviru svojih materijalnih i praktičnih potreba stvarati odgovarajuće zdravstvene ustanove. Njihovo otvaranje ne treba vezivati za odluku stručnih centara. Stručnu kontrolu treba obezbediti, po moje mišljenju, pre svega propisima i inspekcijom koja će jedino imati ovlašćenje da vrši nadzor u pogledu primene zdravstvenih propisa, odnosno da li je obezbeđen propisima određen minimalni zdravstveni standard. A nikakav zdravstveni centar ne može imati neograničeno pravo mešanja u aktivnost „nižih” zdravstvenih ustanova i u inicijativu narodnih odbora, fabrika, zadruga itd. ako je u skladu s propisima. No, ponavljam, propisima treba da obezbedimo određeni minimalni stručni standard i određenu koordinaciju, a stručni, zdravstveni centri neka utiču na niže zdravstvene institucije kao i na narodni odbor i službu zdravstvenog osiguranja prvenstveno svojim stručnim kvalitetom. Lekar će sam potražiti stručnu pomoć iz tih centara, ako od toga bude zavisio njegov materijalni standard. Razume se, dok zdravstveni radnik bude plaćen samo po administrativnoj službeničkoj lestvici, dotle neće biti stimulusa u tom pravcu. Ali njega neće zameniti ni kontrola ni inspekcija. Moramo izgraditi takav sistem raspodele u oblasti zdravstva u kojemu će taj stimulus doći do izražaja. Zato bismo morali posvetiti daleko veću pažnju pitanju o nagrađivanju lekara i zdravstvenih radnika uopšte.

S tim je tesno povezano i pitanje privatne prakse. Privatna praksa u krajnjoj liniji nije spojiva sa našim sistemom, i mi ćemo pre ili kasnije morati da idemo na njenu izmenu u smislu njenog uključivanja u opšti sistem socijalističkih odnosa. Ali rešenje nije u mehaničkom „podržavljenju” ili u „nacionalizaciji” privatne prakse kao što neki misle. I ovde se moramo čvrsto pridržavati principa da treba lični i društveni interes povezati u jednu celinu. Ali, da bismo mogli to postići, moramo obezbediti izvesne preduslove; me-

đu njima je baš i rešenje pitanja kako nagraditi lekare i zdravstvene radnike u postojećoj zdravstvenoj službi, da bi to zaista bio ekvivalent uloženom konkretnom radu.

Po svoj prilici, tu bi trebalo da idemo na neke vrste „individualnu praksu”, ali u društvenoj zdravstvenoj mreži, to jest oslanjajući se na njenu tehničku bazu i na ceo kolektiv zdravstvene službe, što znači da će lekar i zdravstvena ustanova po pravilu biti nagrađeni prema poverenju koje uživaju kod građana. U tom slučaju mogli bismo da nagradimo dobrog i saveznog lekara bolje nego sada, a ujedno bismo stvorili i dobre uslove za postepenu likvidaciju privatne prakse. Sem toga, takav sistem bio bi bolji regulator razmeštaja lekara nego ne znam kakav propis.

Ako bi taj centralni problem nagrađivanja bio dobro rešen, on bi automatski dao merila za nagrađivanje na onim područjima zdravstvene službe gde ona ne služi neposredno za kurativne zadatke.

U tom pravcu se kod nas suviše sporo radi. Mislim da to nije slučajno. Stara konzervativna shvatanja vuku natrag, bilo na privatnu praksu bilo na stari administrativni sistem i službeničku platu. A ni jedno ni drugo nije dobro. Moramo pronaći treći put. On je već trasiran celokupnim našim sistemom društvenog samoupravljanja, samo treba smelije ići tim putem i u oblasti zdravstva.

Na kraju, hteo bih da skrenem pažnju na ceo sistem našeg socijalnog osiguranja. To je pitanje danas za nas isto toliko aktuelno koliko i pitanje zdravstvene zaštite; njega bi trebalo obuhvatiti kompleksno, u celini. Pre svega, treba razmotriti na koji način postići da interes komune bude regulator i na tom području. Već su prvi koraci u pravcu prebacivanja izvesnih zadataka socijalne zaštite na komune dali pozitivne rezultate, koji potvrđuju da smo na pravom putu. Ali treba ići dalje, treba smelije razvijati i usavršavati sadašnje oblike.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, „Kultura” Beograd 1960, str. 155—172.

NEKA NAČELNA PITANJA IZGRADNJE KOMUNA

Iz izlaganja na sednici Saveznog izvršnog veća, 12. juna 1954. i na savetovanju u Sekretarijatu za zakonodavstvo SIV-a, 6. septembra 1954.

U toku poslednjih godina pred nas se već postavljao problem izgradnje i razvoja naših opština i odnosa između njih i srezova, odnosno problem komune. Do danas nismo prilazili njegovom neposrednom rešavanju, jer uslovi za to još nisu bili sazreli. Međutim, sada je naš društveni razvoj došao do toga stepena da više ne možemo i ne bismo ni smeli odlagati rešavanje toga pitanja.

U praksi se ovaj problem izražavao u dva vida. Prvo, gradovi su u priličnoj meri pokazivali tendenciju da se odvoje od svoje okoline i da se, u izvesnom smislu, zatvore u sebe. Kao razlog takvom odvajanju davana su formalna objašnjenja da grad ne sme i ne treba da bude pod pritiskom sela i da usled toga treba da ima posebna samostalna prava na svojoj teritoriji. Tačno je da postoji pritisak sela na grad, na industriju, odnosno na fondove koji se u njoj stvaraju. Pokušalo se da se taj problem reši formiranjem gradova sa posebnim pravima. To je dalo izvesne rezultate, ali su se u daljem razvoju ispoljile i neke negativne pojave. Sve više gradova je zahtevalo takav položaj. Neki su tražili čak i to da se potpuno osamostale i odvoje od sreza.

Tendencija odvajanja grada od svoje neposredne okoline je reakcionarna i politički štetna, pogotovo u našim uslovima, pošto smanjuje i onemogućava uticaj grada na selo. Nasuprot tome, u stvari, potrebno je obezbediti sve življe privredno, političko i kulturno strujanje između grada i sela. Konačno, i sami pojedini ekonomski zahtevi grada često su u osnovi neopravdani, jer mnogi radnici koji rade u fabrikama stanuju van grada, a i oni treba da odlučuju o upotrebi viška rada.

Druga pojava je tendencija što većeg osamostaljenja opština. Ona postaje naročito snažna u trenutku kada se nametnuo problem spajanja grada sa njegovom okolinom i proširenja srezova. Izvan svake je sumnje da to spajanje ne može biti centralističko. Možemo li dozvoliti da se grad, odnosno novi srez, sa gradom kao centrom opštine, poveže na administrativno-centralistički način, a da same opštine ne dođu do izražaja? Zar takvo spajanje grada i sela i povećanje srezova ne bi značilo odvajanje organa vlasti, privrednih organa itd. od narodnih masa, ako ne bi bilo zasnovano na proširenju i jačanju opština i njihove samostalnosti?

Tendencija spajanja siromašnih i zaostalih srezova sa razvijenijim je potpuno normalna, jer su srezovi sa manjim brojem stanovnika skupi i za samo stanovništvo. Pored toga, u njima je slab upravni aparat, što još više zatvara vrata napretku. Celokupna ta problematika, dakle, lakše će se rešavati ako opština dobije veća prava. Ako se u opštini budu rešavala sva pitanja koja su od neposrednog interesa za gradove i ako tamo bude i sreski sud, neophodni administrativni organi, filijala Narodne banke i sve drugo što je čoveku za normalan život potrebno, onda je sigurno da neće biti nikakvog otpora od strane stanovništva da se ovi srezovi spoje, nego će ono, naprotiv, takvu tendenciju prihvatiti. Tačno je da u težnji da se slabiji srez ujedini sa bogatijim ima želje da se koriste sredstva bogatijeg. To je, u stvari, zdrava tendencija, jer ona vodi ka normalnom i prirodnom formiranju ekonomske celine. Treba pustiti da se taj problem rešava prirodnim putem, odozdo. Kada postoji jak centar, onda će se perspektiva pred ljudima stvarati mnogo brže. Iako to možda neće dati neki neposredan ekonomski efekat, ipak će mobilisati ljude odozdo i povećati inicijativu. A videli smo i do sada da je svaki korak koji je učinjen na razvijanju inicijative odozdo dao ne samo političke nego i materijalne rezultate.

Kada je počela diskusija oko rešavanja ovih problema, pokazalo se da za njihovo rešavanje treba, pre svega, načelno raspraviti pitanje: šta je naša komuna, kakav treba da bude njen teritorijalni opseg, kakve privredne, administrativne i druge funkcije? Potrebno je načelno raščistiti to pitanje i onda će sva ostala pitanja biti jednostavnija i lakše ćemo ih rešavati.

Kada je pre nekoliko godina počela razrada pitanja komune u našem sistemu, onda je bila orijentacija na srez onakav kakav je danas. Ali još od samog početka postavljeno je da sadašnji administrativni srez nije buduća komuna, nego da on treba da bude samo prvi korak na putu stvaranja komune i da kadrovi sreza treba

da budu nosioci naše politike u tom pravcu. Buduća komuna će se formirati u okviru sadašnjeg sreza ili sadašnje opštine, a najverovatnije negde između jednog i drugog, u zajednicama koje čine ekonomsku celinu. Uvek smo bili načisto, i stalno je postavljano kao osnova našeg shvatanja, da komuna treba da bude ona društvena ćelija koja će biti najbliže povezana sa masama, u kojoj ljudi mogu neposredno doći do izražaja. To znači, u krajnjoj liniji, osnova komune treba da bude opština, ali opština izmenjena teritorijalno i ekonomski, kao i po svojoj socijalnoj strukturi.

Zašto se nije odmah u tom pravcu išlo na opštine? Pre svega zato što su današnje opštine administrativne tvorevine, kao i sami današnji srezovi. Otuda takve opštine ne mogu biti baza novog sistema. Osim toga, naše su opštine velikim delom zatvorene, male seljačke opštine koje, u stvari, nemaju nikakvih perspektiva da iz samih sebe — bez intenzivne društvene pomoći — izrastu u jače ekonomske organizme.

Međutim, odvijanjem privrednog razvitka stvari počinju sve više da sazrevaju. Razume se da tamo gde gradovi počinju da igraju određenu ekonomsku ulogu i gde nastaju industrijski centri, to se pitanje postavlja jasnije. Gde god nastaje industrija, tu sam ekonomski razvoj nameće nove odnose, stvara nove zajednice. Novi industrijski centri privlače sebi okolinu. Novi odnosi stvaraju i nova ekonomska gravitaciona područja, utiču na granice između administrativnih jedinica. Stare, nasleđene granice opština i srezova počinju da se menjaju. Ostaju čvršće jedino izdvojene stare seoske opštine.

Postavlja se pitanje: kojim putem danas treba ići i kojim tempom raditi na stvaranju i razvijanju komuna? Kao odgovor na to potrebno je, mislim, utvrditi nekoliko osnovnih principa kojih bi se trebalo pridržavati pri rešavanju toga pitanja.

Pre svega, moramo biti načisto sa jednom stvari. Danas još nema izgrađenih komuna: njihovo formiranje je proces i svakako će morati da prođe jedan duži period dok se one uobličie kao izgrađene ćelije socijalističkog društva. Radi toga se ne mogu i ne treba naprečac donositi neke odluke o reorganizaciji.

Razvitak ne samo da ne može biti suviše brz nego ni ravnomeran u celoj zemlji. Radi toga to pitanje ne bi trebalo rešavati kampanjski „odozgo”, ni u saveznom okviru ni u okviru pojedinih republika. Ne može se pristupiti rešavanju toga pitanja nekim saveznim zakonima ili čak nekim jedinstvenim republičkim zakonima, nego treba da idemo postepeno od sreza, prilagođavajući se

razvitku u raznim delovima naše zemlje. Rešavanju treba prilaziti kad stvari sazru i kad se samo zainteresovano stanovništvo na to odluči. Razume se, komunisti, odnosno naši politički organi, mogu se zalagati za takva rešenja, ali stvari ne treba na brzinu rešavati i zaleteti se, jer bi to bilo štetno. Inicijativa treba da dođe odozdo.

Takav postupak nameće nam činjenica da su razni krajevi naše zemlje na vrlo različitom stepenu ekonomskog razvitka. Ekonomski razvijenije opštine i srezovi sputani su u svom socijalističkom razvitku pritiskom sadašnjih upravnih formi i sistema, koji su sračunati na zaostaliye odnose. Mi moramo svim srezovima i opštinama omogućiti da idu maksimalno brzo napred u razvijanju socijalističkih odnosa, u okviru njihove ekonomske razvijenosti i stepena razvoja društvenog upravljanja. Svakako je za celo naše društvo korisno da one delove zemlje gde su uslovi sazreli za brži razvitak svih oblika socijalističkih društvenih odnosa u tom razvitku ne koči naš upravni sistem. Istovremeno, kao društvena zajednica, kao federacija, kao republika i kao srez, treba iz naše zajedničke privrede da crpemo sredstva koja su potrebna za ubrzanje razvitka proizvodnih snaga u onim krajevima koji zaostaju, to jest da obezbedimo materijalne uslove za ubrzanje njihovog društvenog razvitka. S druge strane, ne treba da navlačimo veštačke kalupe na odnose i uslove koji nisu sazreli.

Takav razvoj neće biti teško postići pod sledećim uslovima.

Prvo, ako svi građani u Jugoslaviji budu imali jednak položaj u zajednici, ako sva preduzeća u pogledu materijalnih i finansijskih obaveza prema našoj zajednici budu u jednakom položaju, ako pojedini srezovi budu prema jugoslovenskoj zajednici i prema republici u jednakom položaju. Uz održavanje ovih principa, različitost forme organizacije, koja će biti odraz veće ili slabije razvijenosti sreza, reona itd. ni u kom slučaju neće uticati na jedinstveni socijalistički razvitak zemlje, niti će ometati opšti brži napredak. Te razlike i danas postoje, bez obzira na sve propise i samo ih na papiru nema. Srezovi su različiti, različiti je i njihov razvitak. Za društvenu zajednicu je bitno da prema njoj svi izražavaju svoje obaveze, a brži razvitak socijalističkih odnosa u razvijenijim krajevima, sa svoje strane, ubrzaće razvitak tih odnosa i u zaostalijim krajevima.

Pošto će ove promene nastati kroz jedan postepeni duži proces, ne treba bitno menjati naše sadašnje zakonodavstvo. Sve promene koje se budu vršile unutar srezova i u odnosima između sre-

zova i komuna vršiće se za sada, uglavnom, samo u onom okviru koji je po zakonu prepušten srezovima odnosno komunama. Za federaciju, za republiku, za naše zakonodavstvo u celini, srezovi treba i dalje da ostanu u osnovi polazna tačka. Ne treba da se kroz neke savezne ili republičke propise sada počne sa diferenciranjem prava opština i srezova, jer Zakon o narodnim odborima predviđa ovaj proces. U njemu ima odredaba koje predviđaju da srezovi mogu prenositi na opštine pojedine kompetencije čim se za to ukaže potreba. Prema tome, postoji zakonska baza koja omogućava da se, za sada, uglavnom statutom sreskih narodnih odbora rešavaju sva ta pitanja.

Dalje, ove promene, kao i teritorijalno ujedinjavanje, ne bi se mogli vršiti u jednom srezu ako to nije povezano sa istovremenim predlaganjem statuta. Najpre jer tako predviđa zakon, a zatim i iz sledećih bitnih razloga. U celoj zemlji postoji prilično raspoloženje za ujedinjavanje, odnosno za regulisanje odnosa između sreza i opštine na nov način. Taj proces treba pažljivo sprovesti, jer ne smemo pustiti da se vrše promene, ako za to još nisu sazreli uslovi. Stoga ujedinjavanje treba vezati sa izradom statuta. Ako se donese statut, onda se mora načelno rešiti pitanje odnosa sreza i opština na njegovoj teritoriji, mora se rešiti finansiranje celog sistema. U tom slučaju će diskusija biti solidnija i temeljnija, bolje će se ispitati sve okolnosti, bolje će se stvar pripremiti, neće biti štetne žurbe i grešaka, a politički će ceo proces biti čvršće pod kontrolom društvene zajednice.

Sem toga, to će omogućiti republičkim izvršnim većima, koja sadašnjim zakonom potvrđuju sreski statut (u stvari, to bi imalo biti pravo samih republičkih skupština), da mogu individualno uticati. Ovi organi će moći da temeljno razmotre svaki statut, da ispituju situaciju na terenu, da se konsultuju i sa stanovništvom, i tek posle toga da pomognu, ako je potrebno, narodnom odboru da pravilno i realno izradi statut, vodeći računa o tome kakav je srez i kakvi su uslovi u kojima se statut donosi. Razume se, zakonska baza je jedinstvena za sve statute. Odstupanja ne može biti u osnovnim pitanjima kompetencija i odnosa sreza i opštine, kao i njihove organizacije.

Pri izradi statuta moramo imati jasnu koncepciju šta je i šta treba da bude komuna i da u razradi „prenošenja funkcija” sa sreza na opštinu, u stvari, polazimo od te koncepcije. Komuna je osnovna ćelija našeg društvenog i političkog uređenja. Ona je osnovica socijalističkog sistema koji gradimo. Njena prvenstvena fun-

kcija treba da bude društveno-ekonomska, dok težište političke funkcije treba da bude na srezu. Komuna treba, u stvari, da bude onaj faktor koji će preuzeti na sebe inicijativu za proširenje proizvodnih snaga, koju u kapitalističkom društvu ima kapitalist, a istovremeno da bude i faktor koji usklađuje interese individualnog proizvođača sa interesima društva. U njoj individualni interes mora biti u ravnoteži sa društvenim. Sve osnovne ekonomske funkcije treba da imaju svoj izvor u komuni i ona treba da bude ćelija toga sistema, a iz funkcija komuna treba izdvojiti one koje bi otežavale njen nesmetani razvitak i preneti ih na srez i više organe.

Polazeći od jasnih shvatanja o komuni i njenim funkcijama, lakše ćemo proceniti „podelu kompetencija” između komuna i zajednice komuna — opština i sreza. Istina, u svakom pojedinom slučaju sam obim prava opštine i sreza zavisiće i od konkretne politike i ocene stvarnih mogućnosti. Ali sve to ne može menjati osnovnu postavku da je „prenošenje” poslova samo tehnika, moguć metod, a da je bitno izgradivanje opština kao komuna, kao osnovnih socijalističkih društveno-ekonomskih zajednica.

Iz toga proizlazi, u prvom redu, da statuti koji će se donositi treba da budu **statuti komune** i **statut zajednice komuna**, a ne narodnog odbora. Bitno je da u statutima budu jasno formulisane funkcije komune i funkcije zajednice komuna. U statut sreza treba da se iznesu one funkcije koje su zadržane u srezu i koje se ne mogu preneti, a sve ostalo, u principu, treba da se razradi u statutu komune. Pri razrađivanju statuta komune, naročito u propisivanju opštih obaveza komune, potrebno je izneti njene obaveze prema građanima, ali treba obratiti naročitu pažnju da se komuna ne pretvori u neko zatvoreno malo društvo; ona zaista treba da bude osnovna ćelija celog društvenog organizma.

Prema sadašnjem stanju, sve socijalno-ekonomske funkcije dosadašnjeg sreza prenele bi se uglavnom na komune, a na srezu bi ostale one koje obezbeđuju ekonomsko jedinstvo sreza, funkcije koje se odnose na obezbeđenje sistema i nadzorna funkcija. Konkretno, na primer, komuni bezuslovno mora ostati da deli dobit, da rešava određena pitanja oko plata, da bude nosilac svih privrednih izvora, a da srez u tom pogledu ima funkcije nadzora i koordinacije. Potvrdu pravila preduzeća može i dalje zadržati srez, s tim što komuna treba da daje svoju saglasnost, ili da na drugi način u tome učestvuje. Srez bi trebalo da zadrži kompetenciju ekonomsko-planske koordinacije, njemu treba da ostanu fondovi za pomoć i za razvijanje zaostalih komuna, kao i fondovi za prosvetu, zdrav-

lje itd. Zatim, srez treba da se brine o regionalnom planiranju, putevima i drugim poslovima od zajedničkog interesa za komune.

No na nove opštine — komune — ne bi se ni u kom slučaju smele mehanički prenositi sadašnje kompetencije srezova. Ni u ovoj situaciji srez ne postaje samo administrativna stepenica ili samo administrativna kontrola nad radom opštine, nego treba da bude upravo kao zajednica komuna — deo živog organizma komune, jer samo kao takav može sve komune povezati u jednu ekonomski povezanu zajednicu. Srez i komune treba da budu jedna živa zajednica, u kojoj će se stalno odvijati proces ujedinjavanja ljudi.

Prilikom formiranja novih opština i srezova ne treba da idemo na mehaničko prenošenje svih dosadašnjih organa u nove centre. Na primer, sreski sudovi neka ostanu gde jesu. Kod nas, u stvari, ima malo, a ne mnogo sreskih sudova. Zašto ne bismo mogli imati dva, ili čak tri, sreska suda na teritoriji jednog sreza? Ne isključujemo mogućnost da će biti potrebno da i druge „sreske“ institucije ostanu i dalje na području gde su sada, to jest, u stvari, u opštinskim centrima.

Stručni aparat bi trebalo što više koncentrisati u srezu. Bilo bi veoma štetno ako bismo uzeli orijentaciju da i manjim komunama-opštinama damo iste stručne institucije koje sada ima srez. To bi bilo ne samo nepotrebno skupo i rasipanje snaga nego to naprosto ne bismo mogli da ostvarimo, jer nemamo dovoljno kadrova. Tako, primera radi, biće dovoljno da u srezovima stvorimo zavode za privredno planiranje, kakve imamo na saveznom i republičkom nivou. Oni bi izrađivali planove za sve komune na područjima srezova, naravno, za račun komuna i prema njihovim predlozima i odlukama. No ne bi trebalo zabraniti da neka razvijena komuna, ukoliko ima sredstava, stvori sopstveni stručni aparat. I sam argument štednje orijentisao komune na pomoć takvih sreskih stručnih centara, ako budu pravilno postavljeni odnosi tih aparata prema komunama. U komuni samoj, međutim, treba obezbediti pre svega odgovarajući sposoban stručni izvršni aparat, koji će se moći boriti za sprovođenje mera i praćenje tendencija razvitka.

I pored toga što ćemo imati srez sa razvijenim komunama, imaćemo i seoske opštine, koje se mogu ujedinjavati gde je to neophodno, ali mogu ostati i u dosadašnjem statusu. Ne bi trebalo da idemo mehanički na spajanje i ujedinjavanje seoskih opština gde za to nema uslova, ali formalna prava moraju biti u principu ista. Biće, razume se, potrebna pomoć sreza seoskim opštinama, ne u smislu socijalnih davanja, nego u razvijanju njihovih proizvodnih sna-

ga, što će ih tek učiniti stvarnom komunom. To opet ne znači da ne treba, tu i tamo, ići i na ujedinjavanje sadašnjih seoskih opština. Ali treba ostaviti, u prvom redu, samim opštinama da one u tom pogledu donesu odluku.

U svakom slučaju, tamo gde uz razvijene imamo i zaostale opštine i sela, ne bismo smeli stvar rešavati tako da sve odnose postavljamo prema potrebama zaostalih. To bi bilo pogrešno. Treba, međutim, pomoći zaostalim opštinama da idu napred, a ne da ceo mehanizam prilagođavamo najzaostalijim sredinama. Pasivnim seoskim opštinama treba pomagati, no i one same moraju se boriti za brži privredni razvitak. Centar komunalne zajednice biće zainteresovan da investira sredstva u poljoprivredu da bi obezbedio harmoničan privredni razvitak. Uveren sam, ako seoska opština bude imala veća prava, da će i sami seljaci početi da se bore za industriju, a ne samo za sopstveno gazdinstvo, da će se boriti da opština bude što naprednija i razvijenija. Samo na taj način će grad, ili industrijski centar sa okolinom koja mu gravitira, moći stvarno postati komuna, a to će značiti neuporedivo veći uticaj na seljačku okolinu nego što je to do sada bilo.

Ali u onim situacijama gde dode do spajanja postojećih opština, biće potrebno pojedinim mestima (selima) obezbediti da obrazuju neke svoje mesne odbore ili savete. Te ustanove narodnog samoupravljanja ne bi bile — načelno govoreći — neki samostalni organi vlasti, ali ne bi bili ni seoski odbori koje predviđa postojeći zakon. Mesni odbori bi se starali o sitnijim, čisto lokalnim pitanjima i, uz podršku gradana, bi ih uređivali. Ali bi oni obavljali i neke poslove opština. Kakve bi sve poslove oni vršili, to će se odlučiti prema konkretnim potrebama. S druge strane, u svakom slučaju nekorisno je u komuni centralizovati takve službe, kao što su, na primer, matična, izdavanje raznih dozvola, potvrda itd. Za obavljanje ovih poslova biće potrebna i manja administracija, čiji bi aparat iz budžeta finansirale komune.

Mesni saveti ili mesni odbori vršili bi, u prvom redu, izvesnu kontrolu nad radom tog aparata koji se nalazi u njihovom mestu, jer ukoliko ne bi bilo neposredne kontrole društvenog organa, pojedini službenici bi mogli da se izoluju, što bi se loše odrazilo i na razvitak tog aparata. Sem toga, ta administracija bi, za izvesna sitna lična pitanja, mogla biti i prvostepeni organ u upravnom postupku.

Uspostavljanje mesnih odbora ne bi trebalo vezati za postupak formiranja narodnih odbora. Za izbor ovih organa može se postavi-

ti neki novi postupak, bilo putem zborova birača ili na neki drugi način, ali u svakom slučaju to treba da bude što jednostavniji sistem. Formiranje tih organa dovešće i do toga da će sva ona sela koja se sada kolebaju da uđu u veću zajednicu, tome prilaziti lakše, jer će im, u stvari, time i lokalna uprava biti bliža. Kad se bude formulisalo koji su organi komune, ne bi trebalo reći da je to samo narodni odbor opštine, nego narodni odbor opštine i narodni (mesni) odbori u naseljima, da bi se time pokazalo da je to jedna zajednica koja ima nekoliko organa za različite funkcije.

Posebni problemi se javljaju u velikim gradovima. Veliki grad predstavlja jednu celinu koja se ne može razbiti u nekoliko samostalnih komuna. Pored toga, veliki grad sa svojom širom okolinom koja njemu gravitira, čini jednu ekonomsku celinu, koja može s njime činiti zajednicu komuna. Opštine unutar grada ne mogu biti samostalne komune, ali će morati da postoje, da bi se u svim poslovima, gde je to moguće a da se ne razbije celina, preko opština, gradski narodni odbor približio građanima. Periferne, udaljene opštine biće, naravno, samostalnije. Na taj način će takav grad vršiti i funkciju komune, a u izvesnoj meri i funkciju zajednice komuna.

Gradski narodni odbor bio bi organ komunalne celine toga grada, i to sa svojim određenim funkcijama. U nizu funkcija, gradske opštine ne bi bile vezane za gradski narodni odbor nego direktno za sreski narodni odbor, odnosno za zajednicu komuna. Gradski narodni odbor bi imao najuže socijalno-privredne funkcije i kontrolu ubiranja gradskih prihoda. U tim stvarima bi gradska opština bila vezana za gradski narodni odbor, i to bi bio prvi stepen po upravnoj liniji za opštine. U pogledu školstva, prosvete, unutrašnje uprave i administracije, opštine bi možda mogle biti direktno vezane za sreski narodni odbor, čime se sprečava uspostavljanje velikog broja stepenica. Što se tiče problema komunalnih delatnosti, oni bi se rešavali u gradskom odboru, a ostale stvari u opštinama. Sve to ne bi bilo mnogo komplikovano, a opštinama bi dalo veći značaj i mogućnosti za brži razvitak.

U razrađivanju statuta treba videti da li da se ide na poseban izbor gradskog narodnog odbora ili da se on formira od odbornika sreza sa teritorije gradskog odbora.

Veća proizvođača u opštinama-komunama ne bi trebalo uvoditi, sve dok se celokupan proces ne dovede do kraja. Taj problem postoji jer je reč o izvesnoj ekonomskoj funkciji proizvođača koji će delovati u sistemu komuna. U onim gradovima gde su postojala već do sada veća proizvođača, ona će ostati. To će stvoriti razlike inedu

komunama pa će, verovatno, komune koje nemaju veća proizvođača tražiti da se ona formiraju. Međutim, to se ne može sprovesti bez temeljnije izmene zakona, a za sada nema uslova za to.

Mehanizam i organizacija narodnih odbora sa savetima pokazala se dobrom i nema potrebe za unošenjem nekih promena. Treba ostati na savetima i stvoriti ih u komunama. I u sadašnjim opštinama negde su se počeli uvoditi saveti, što se takode pokazalo dobrim. U postojećim zakonima i propisima moraće se vremenom raščistiti pitanje: šta je narodni odbor, a šta su saveti, to jest o bitnim pitanjima nadležnosti saveta i odbora nužno je ostvariti jedinstveni sistem, jer inače ceo mehanizam ne bi mogao da funkcioniše. No biće i pitanja koja će se moći u pojedinim krajevima različito tretirati. U svakom slučaju, u saveznim i republičkim propisima to pitanje će se morati što jednostavnije regulisati.

Što se tiče inspekcija, sigurno je da će komuna morati imati neke svoje inspekcije, samo treba znati da u komuni mogu biti efikasne samo one inspekcije koje su u njenom interesu. Tako, na primer, teško je verovati da bi se finansijska inspekcija, povezana s komunom mogla koristiti u višim društvenim organima. Radi toga će se ona formirati u srezu i republici, a u komuni može da bude tržišna inspekcija i druge koje su joj potrebne. Kod istovrsnih inspekcija ne bi trebalo uspostavljati neki hijerarhijski sistem, jer će u praksi automatski doći do pravilne raspodele kompetencija; komunalna inspekcija će biti zainteresovana za praktične poslove, kao što je tržište, higijena, rad itd., dok će srez biti više zainteresovan za finansijsku inspekciju. Može se dozvoliti i formiranje školskih inspekcija u komunama, mada je, u stvari, osnovno da u komuni bude dobar savet za prosvetu, koji će biti povezan sa upravnim odborima škola. Oni će predstavljati daleko bolju inspekciju.

Miliciju ne bi trebalo razbijati, s obzirom da ona treba da bude jedinstvena. No u funkcijama komune biće potrebno da se preciziraju i njene funkcije prema miliciji, pre svega u pogledu toga da se jasno odredi na kojim područjima komuna ima neposredni uticaj. Sem toga, pošto će milicija izvršavati odluke narodnog odbora, biće nužno da se narodnom odboru u tom pogledu daju određene kompetencije. Tako bi komuna mogla da ima uticaj i na broj milicije, a uporedo s tim postavlja se i pitanje materijalnog održavanja. Komuni bi, takođe, trebalo dati i neka disciplinska prava u pogledu izvršavanja vlastitih odluka itd.

Što se tiče ekonomskih odnosa komuna i srez, ima mišljenja da bi trebalo vršiti oporezivanje komune kao celine. Takvo rešenje

bi načelno bilo problematično, a praktično nesprovodljivo, čim bi trebalo da bude opšti princip. Problematično zbog toga, jer za društvo ne može biti drugog izvora materijalnih prihoda sem individualnog rada, odnosno viška rada, i u tom pogledu svaki pojedinac treba da bude stavljen u iste odnose. Nerazvijenim krajevima se može pružiti pomoć u vidu dotacije. Razume se, radi pomoći tim krajevima mogu se uvesti i neke dodatne obaveze aktivnih komuna, ali to nikako ne treba da bude opšti i jedini sistem. To bi onemogućilo stimulaciju za razvijanje proizvodnih snaga, a, pored toga, nikada ne bi bilo objektivno, jer se, s obzirom na dosadašnji razvitak pojedinih krajeva, ne bi mogao naći odgovarajući ključ.

Sem toga, ne bi nikako bilo dobro kad bi se komuna uzimala kao jedan novi svojinski elemenat u našem sistemu, to jest kao nosilac neke posebne komunalne svojine, što bi se desilo ako bi se išlo na oporezivanje komune kao celine, a što bi omogućilo razvijanje svih mogućih partikularističkih tendencija. Najzad, iz toga bi se razvijala shvatanja o komunama kao nekim zatvorenim zajednicama, što bi dovelo do razbijanja jedinstva sistema. U našem sistemu mora se sprovesti u svakom pogledu načelo da su komune ćelije jednog jedinstvenog društvenog organizma. One vrše svoje određene funkcije, ali u uzajamnoj povezanosti. Komuna jeste osnovni faktor koji raspolaže sredstvima, ali su ta sredstva istovremeno i „svojina“ sreza i republike i federacije, samo su funkcije različite. Komuna ima prihode, ali u njima u određenim iznosima učestvuju i savez i republika i srez, za pokrivanje svojih funkcija, a ostalo ostaje za regulisanje odnosa između komune i preduzeća. Nepravilno bi bilo postaviti da srez određuje učešće komune u dobiti preduzeća, jer prema svojim funkcijama svako treba sebi da određuje sredstva, a ostatkom, koji njoj pripada samostalno raspolaže sama komuna; razumljivo, uz pravo žalbe preduzeća srezu.

„Komuna“ br. 1, oktobar 1954. godine, str. 5—10.

KOMUNA

— OSNOVNA SOCIJALNO-EKONOMSKA ĆELIJA DRUŠTVA

Iz predavanja aktivu radničke partije Norveške, u Oslu, 8. oktobra 1954. objavljenog pod naslovom Socijalistička demokratija u jugoslovenskoj praksi.

...

Kao što sam rekao, baza... mehanizma socijalističke demokratije u nas — pored radničkih saveta i drugih neposrednih organa samoupravljanja proizvođača — jeste komuna sa svojim narodnim odborima na čelu. U dosadašnjem razvitku u nas funkciju komune vršili su pre svega srezovi, jer su opštine premale da bi mogle obavljati taj zadatak. Sa 1955. godinom mi pristupamo, opšte uzev, teritorijalnom povećanju opština, tako da one mogu predstavljati izvesnu ekonomsku celinu. Istovremeno, prenosimo izvesna prava dosadanih srezova na opštine, dok će novi, uglavnom povećani srezovi predstavljati zajednicu nekoliko komuna. Zadatak sreza je da vrši neke zajedničke poslove, da koordinira razvoj komuna, da obezbeđuje pomoć zaostajalijim i nerazvijenijim itd. Ta pomoć nema karakter socijalne pomoći, pa čak ni dotacija lokalnom budžetu nije njen prvenstveni zadatak, iako je i u tome njena funkcija. Ona je usmerena prvenstveno na ekonomsko i socijalno podizanje i razvoj komuna. Slično postupa republika u odnosu na zaostaliye srezove i federacija u odnosu na nerazvijene krajeve i republike.

Snaga i velika društvena uloga komune je, prvo, u njenoj akcionoj samostalnosti u oblasti prvirednog razvitka i, drugo, u njenoj organskoj povezanosti sa radničkim savetima i drugim demokratskim organima samoupravljanja proizvođača. Komuna je, dakle, ne samo politički nego pre svega socijalno-ekonomski organizam, pri čemu će prva funkcija postepeno slabiti, a druga jačati. Preko komune se, u stvari, vrši osnovna raspodela viška rada koji ostaje na području komune. Ona na taj način postaje direktno za-

interesovana za stalno razvijanje proizvodnih snaga na svom području.

Takvom karakteru odgovara i organizaciona struktura narodnih odbora, to jest vodećih političkih i socijalno-ekonomskih organa komune i sreza kao zajednice komuna.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, „Kultura“ Beograd 1960, str. 223—224.

SMISAO DECENTRALIZACIJE

Iz razgovora sa učesnicima seminara sreskog aktivu u Bjelovaru, 19. novembra 1954.

Pitanje izgradnje komuna ušlo je u fazu kada ga treba početi praktički, organizaciono rešavati. U načelu je ta politika u Jugoslaviji u širokim masama i u kadrovima već naišla na pozitivan prijem i na razumevanje, tako da su osnovni principi jasni i perspektiva otvorena.

Razume se, još uvek ima oko toga pojava neshvatanja i raznih prudonističkih i anarhističkih tumačenja, koja polaze od shvatanja komune kao neke samozadovoljavajuće i zatvorene društvene zajednice, koja će na svojoj teritoriji biti gazda svega i jedini faktor društvenog samoupravljanja. A, s druge strane, pojavljuju se i tendencije da se komunalni sistem i politika decentralizacije tumače tako kao da se državne funkcije prenose na sreske, odnosno opštinske narodne odbore koji sada na stari, administrativni način treba da rukovode svim granama društvenog života.

Međutim, komunalni sistem, kako ga mi gradimo i kakav ima svoje osnove u Marksovim tezama o komuni, nešto je drugo. Komuna je za nas osnovni socijalno-ekonomski faktor koji treba da usklađuje individualne i kolektivne interese, ali ona nije jedini takav faktor. Čak i kad ne bismo vodili računa o činjenici da imamo prilično ostataka iz kapitalističkog sistema i ozbiljne antisocijalističke snage u zemlji, odnosno čak kad bismo pretpostavljali da je naše društvo već socijalističko društvo bez nekih dubokih klasnih antagonizama, jasno je da moderno društvo ne može da se atomizuje, da se razdrobi u neke elementarne osnovne jedinice, bez unutrašnjeg organskog povezivanja. Savremeno čovečanstvo se sve više ujedinjuje. Karakteristika je socijalizma i procesa razvoja ka socijalizmu i komunizmu da, s jedne strane, čovek (individuum) dobiva na snazi i ulozi i da njegova inicijativa sve više dolazi do izražaja, a, s druge strane, da se ljudi kao društvo, kao celina, sve

više iznutra ujedinjavaju, odozdo do gore, ne samo u granicama pojedinih država nego i u merilu kontinenta i celog sveta. To znači da politika izgradnje komuna, samoupravljanja proizvođača, nikako ne protivreči politici organske centralizacije, koja treba da raste odozdo.

Na kraju krajeva, atomska energija koja će sutra — zajedno sa drugim tekovinama savremene nauke — sigurno postati glavni faktor u ekonomskom razvitku celog sveta i koja će, to već danas možemo predvideti, odigrati za socijalizam ulogu neke vrste industrijske revolucije — možda još u daleko većoj meri nego što ju je para odigrala na početku kapitalističkog razvitka — traži velika ujedinjavanja ljudi ne samo na nacionalnoj nego i na internacionalnoj osnovi.

Sve to traži da nađemo takav put razvitka komuna koji ne samo da neće biti prepreka već će biti podstrek neophodnog vertikalnog ujedinjavanja.

Ako hoćemo da uporedo sa samoupravljanjem u društvenoj bazi obezbedimo i normalan i nužan proces centralizacije na područjima gde je ona potrebna, onda stojimo pred dve mogućnosti: ili ćemo ići na birokratsko ujedinjavanje, na državni aparat, koji će u ime društva vršiti te centralizovane funkcije, ili ćemo se orijentisati na ujedinjavanje samoupravnih organa odozdo prema gore. U tom smislu ćemo, na primer, ujedinjavati preduzeća preko stručnih i poslovnih udruženja, preko komora: industrijske, trgovinske, spoljno-trgovinske itd. Smatramo da je taj drugi put pravi, da je to put daljeg razvitka društvenog samoupravljanja. To se odnosi i na ostala područja, socijalno osiguranje, zdravstvo itd., pa čak — u izvesnom smislu — na ujedinjavanje komuna putem Savezne i republičkih skupština.

Sada težimo tome da stvorimo autonomni vertikalno povezani mehanizam za socijalno osiguranje. U njega ulaze sreski i republički zavodi za socijalno osiguranje i Savezni zavod. Propisi koje će država dati treba da omoguće da ceo taj mehanizam može da deluje samostalno, nezavisno od republike, komune i federacije, ali pod opštedruštvenom kontrolom. Dakle, radnički savet i komuna, plus sistem vertikalnog samoupravnog ujedinjavanja — to je jezgro našeg sistema društvenog samoupravljanja. Naša decentralizacija, dakle, ne razbija društvo u neke zatvorene partikularističke jedinice, nego postaje upravo polazna tačka i pokretačka snaga njegovog demokratskog ujedinjavanja na bazi socijalističkih društvenih odnosa.

Tu i tamo preovlađuje mišljenje da će komuna i decentralizacija same po sebi značiti rešenje za sve materijalne potrebe koje sada pritiskaju srezove i opštine. To nije tačno. Reorganizacija sama po sebi neće ove godine dovesti komune do osetnije većeg udela u opštoj raspodeli nacionalnog dohotka u Jugoslaviji. Taj će se udeo tek postepeno povećavati. Ali današnja i neposredna prednost reorganizacije je u nečem drugom. Ta je prednost u prvom redu u činjenici da će direktna odgovornost komune podstaći i komunu, i tvornice, i radnike, i seljake na povećanje proizvodnje, na povećanje produktivnosti rada, tj. da će oni početi da otkrivaju rezerve koje postoje kod nas u procesu proizvodnje. A zatim, ta će nam reorganizacija omogućiti da sistematskije priđemo rešavanju niza otvorenih pitanja u našem privrednom i društvenom sistemu, kao što je, na primer, sistem raspodele, odnosno platni sistem. Puni značaj komune i materijalni efekt za komunu osetiće se tek kada oba ta kompleksa zadataka budu na putu bržeg ostvarivanja. I konačno, ta će reorganizacija takode omogućiti da skinemo izvesne administrativne mere koje sada ometaju razvijanje privredne inicijative odozdo, i da težište društvene kontrole prenesemo na odnos između preduzeća i komune. To će, takođe, dati nove podsticaje inicijativi pojedinih ljudi i povećanju produktivnosti rada. To očekujemo od komuna u privrednom pogledu.

Politički efekat, razume se, biće daleko jači. Sa njim ćemo stvoriti osnovnu društveno-ekonomsku samoupravnu ćeliju koja će postepeno moći da postane baza i polazna tačka celog našeg političkog sistema, odnosno mehanizma neposredne demokratije. Izvanredno snažno će komuna uticati i na svest ljudi. Tako, na primer, bez komune mi ne bismo mogli ostvarivati princip da preduzeća sama određuju plate i da vode politiku koja će biti ekonomski za njih najefikasnija. Ako bi preduzeća bila izolovana, van ekonomskih odnosa, koji imaju svoj izraz u komuni, obavezno bismo došli do probijanja platnih fondova i do jakog razvijanja egoizma pojedinih radnih kolektiva, koji bi hteli da za sebe imaju više, bez obzira na opšte stanje privrede i socijalne potrebe. Kroz komune stvar dobija drukčiji karakter. Kad radnik dođe u komunu, koja je nosilac cele privredne i socijalne politike na određenom području, on tamo mora da gleda na svoje lične interese kroz interes cele komunalne zajednice. Kad se nalazi u narodnom odboru komune, moraće da odlučuje o pitanju, na primer, da li komuni treba škola, da li joj treba stambena izgradnja, da li treba vodovod, da li treba popraviti cestu, da li treba dalje razvijati proizvodne snage te ko-

mune, izgraditi neku novu tvornicu, uložiti u unapređenje poljoprivrede itd. Taj opšti interes vrši moralni pritisak na građanina u tom smislu da on počinje na drukčiji način da gleda na svoj položaj u fabrici. Drugim rečima, radnik će, kao delegat u komuni, kroz interes komunalne zajednice i celog društva posmatrati i individualni materijalni standard radnog čoveka. U tom smislu je komuna onaj faktor koji najneposrednije usklađuje individualni i kolektivni interes, razume se u okvirima zajedničkog društvenog plana. Tu će ulogu komuna moći u toliko većoj meri izvršiti ukoliko bude jača njena materijalna osnova. Sada je materijalna baza još prilično slaba, jer su izdaci za zajedničke fondove prilično veliki. Ipak, iz godine u godinu će se stanje u tom pogledu popravljati, tako da će komune stvarno moći da postanu osnovna društveno-ekonomska ćelija, koja će omogućiti privlačenje ogromne mase ljudi svesnom privrednom i društvenom upravljanju, u kojem će, tako reći, ekonomika i politika postati sinonim. Ako pomislimo na to da ćemo takvom funkcijom komuna za nekoliko godina imati na terenu stotine hiljada ljudi koji će prestati da misle kroz svoju platu, koju im određuje neko drugi, već će početi da gledaju na svoj položaj i materijalni napredak kroz proizvodnju i veću produktivnost rada i koji će umeti da gazduju nacionalnim dohotkom, onda nam ogroman društveno-politički značaj takvog puta postaje očigledan.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, Kultura, Beograd 1960, str. 237—240.

AKTUELNA PITANJA REORGANIZACIJE SREZOVA I OPŠTINA

Iz izlaganja na godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, 17. maja 1955. u Sarajevu. Dnevna štampa je 18. maja 1955. objavila kraći rezime izlaganja, a ovde se ono objavljuje sa manjim skraćenjima koja se odnose na neka praktična pitanja organizacije opština i srezova.

Naslov je dala redakcija.

...

Pitanje srednjih i većih gradova principijelno je rešeno već time što su u našem novom sistemu u srednjim gradovima predviđeni i tzv. međuorgani, gradska veća, koja nisu neki punopravni organi vlasti nego više jedna društvena funkcija, delom gradskih opština, a delom, i to više, sreskih narodnih odbora. Razume se, u Beogradu ili Zagrebu ne postavlja se pitanje da pored sreskog narodnog odbora, koji će istovremeno biti i gradski, treba da postoji još neko posebno gradsko veće, jer su interesi grada, kao kompaktnog gradskog naselja, obezbeđeni u samom sreskom narodnom odboru. Okolina koja je pripojena tim gradovima nije takva da bi mogla bitno uticati na politiku gradskog, odnosno sreskog narodnog odbora. Međutim, situacija je drukčija kod onih gradova gde je okolina pripojena gradu tako velika da u sreskom narodnom odboru neće moći biti dovoljno zaštićeni interesi gradskog naselja, i gde bi okolina mogla da otežava da se grad normalno razvija. Zbog toga je bilo potrebno da se interesi grada na neki način i posebno zaštite. U takvim slučajevima će gradsko veće vršiti funkciju koju će u Beogradu ili Zagrebu vršiti narodni odbor kao sreski i gradski istovremeno. Prema tome, ovo nije neki novi organ vlasti. To je jedna organizaciona forma za ostvarenje samoupravnog prava opštine koje u Beogradu ili Zagrebu, kao velikim centrima, neće biti ugroženo, a ovde bi moglo da bude. To gradsko veće u izvesnom smislu bi se

moglo uporediti sa Većem naroda u Saveznoj narodnoj skupštini. Kao što Veće naroda nije neki poseban dom, nego više organizaciona forma za obezbeđenje određenih prava narodnih republika, tako će i gradsko veće biti više organizaciona forma za obezbeđivanje prava gradskih opština. Prema tome, gradsko veće ni u kom slučaju ne bi trebalo da se razvije u samostalni narodni odbor. Ono treba da se svede isključivo na organ koji će raditi na pitanju usklađivanja komunalne izgradnje i obezbeđenja pravilne komunalne politike na teritoriji grada. Zbog toga ono ne treba da ima ni poseban aparat, osim onog koji je najneophodniji za vođenje sednica, zapisnika itd., dok će odluke gradskog veća sprovesti aparat sreskog, odnosno opštinskog narodnog odbora.

Položaj gradskih opština u Beogradu i Zagrebu gde neće biti gradskog veća ili u bilo kom gradu gde će to veće postojati, neće se razlikovati. Pošto se te opštine nalaze na teritoriji koja čini jedinstvenu gradsku celinu, izvesne funkcije će se u prvom slučaju preneti na gradski odnosno sreski odbor koji će vršiti funkciju koordinacije, dok će u drugom slučaju tu istu funkciju imati sreski odbor kroz gradsko veće. U našem će zakonodavstvu postojati jedinstven pojam opštine, a savezni propisi će sreskim i gradskim narodnim odborima dati samo pravo da vrše funkcije koordiniranja koje su potrebne na kompaktnom gradskom naselju.

Ima mišljenja da se položaj srednjih i većih gradova može rešiti tako što bi se gradsko područje formiralo kao jedna opština. Kod nekih — manjih — gradova to svakako dolazi u obzir. Međutim, načelno uzevši, time se ne štite posebne potrebe grada, jer će položaj takve gradske opštine biti izjednačen sa položajem svake druge seoske opštine. No preko gradskog veća obezbeđuje se uticaj grada na odluke koje inače donosi srez, a tiču se specifičnih komunalnih problema grada. Prema tome, ta forma jače obezbeđuje interese grada kao jedinstvenog komunalnog područja, ali istovremeno ne odjava grad od okoline koja mu gravitira.

Gradsko veće moći će se formirati ili od članova sreskog veća sa teritorije grada ili od posebnih predstavnika gradskih opština prema broju stanovnika ili jednih i drugih. Da li će se gradsko veće formirati na jedan ili drugi način, zavisice od konkretnih prilika. U prvom redu to će zavisiti od uloge i značaja koji će gradsko veće imati u pojedinim gradovima. U slučajevima kad je grad u odnosu na svoju okolinu slabiji, odnosno kad su njegovi predstavnici u sreskom veću u znatnoj manjini, tada će i značaj gradskog veća biti veći i verovatno će biti potrebno da se ono formira od delegata



Kardelj govori na V skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, u Sarajevu 1955.

gradskih opština. Naprotiv, ako je grad u odnosu na svoju okolinu jači, ako je on snažan centar, moći će i preko sreskog veća da se obezbede specifični interesi grada. U tim slučajevima gradsko veće će igrati manje važnu ulogu. Možda će biti dovoljno da se članovi sreskog veća sa teritorije grada sastanu samo nekoliko puta godišnje da prodiskutuju o nekim posebnim problemima svog gradskog područja. Pošto je ovo, po mome mišljenju, čisto praktično pitanje, ono ne treba da se rešava saveznim propisima, pa čak ni republičkim. Tu treba ostaviti srezovima punu slobodu. No mislim da je, s druge strane, potrebno da to pitanje bude regulisano sreskim statutom, a ne opštinskim, zato što gradsko veće ima funkciju koordiniranja na području gradova, koja će se zakonom preneti na srezove, a ne na opštine. S obzirom na položaj i značaj gradskog veća, samo je po sebi jasno da opštinske statute, privredne planove opština itd. treba da potvrđuje srez. Sreski plan je instrument koji treba da uskladuje privredne odnose na celom svom području, pa prema tome i u gradu. Stoga, ako bismo ma šta prenosili u nadležnost gradskih veća, samo bismo unosili zbrku u sistem.

Ima prigovora da je načelno nemoguće da se isti organ, to jest gradsko veće, koje rešava u prvom stepenu, bar jednim delom, pojavljuje i kao drugostepni organ u sreskom narodnom odboru. Po mome mišljenju, to je čisto formalno pitanje i ono ovde ne igra nikakvu ulogu. Ovaj organ se, naime, ne pojavljuje u drugom stepenu kao uži organ. To su, u stvari, samo isti ljudi koji u sreskom narodnom odboru u širem društvu i sa drukčijih pozicija rešavaju drugostepeno. Osim toga, sreski narodni odbor će se veoma retko pojavljivati kao drugostepeni organ, jer će pitanja koja će biti u nadležnosti gradskog veća biti koncentrisana na vrlo uzak krug specifičnih problema komunalne izgradnje na području grada. Međutim, naši novi sreski narodni odbori biće uopšte birani po delegatskom principu, to jest komune će iz svoje sredine slati u sreski narodni odbor svoje predstavnike. Prema tome, ni tu nećemo izbeći da isti ljudi kao članovi sreskog narodnog odbora rešavaju drugostepeno mnoga pitanja koja će kao opštinski narodni odbor rešavati prvostepeno. No to nije loše; naprotiv, to će uticati pozitivno na razvijanje društvene svesti naših ljudi, pošto će morati sami sebe često korigovati kada u sreskom narodnom odboru pogledaju stvar kroz druge naočare, na osnovu širih društvenih interesa. To će uticati da i prvostepene odluke budu zrelije i u manjem konfliktu sa interesima zajednice.

U vezi sa pitanjem gradskih veća vrlo važno je i pitanje izgradnje društvenog upravljanja u komunalnim ustanovama, kao što su gradski saobraćaj, vodovod, električna mreža, kanalizacija, gradska čistoća itd. Sve su to, u stvari, privredne ustanove i one treba da dejstvuju tehnički centralizovano, utoliko ukoliko je problematika komunalne izgradnje i komunalnih usluga pitanje koje treba rešavati jedinstveno za ceo grad. Te ustanove treba da dejstvuju kao privredna preduzeća, samostalno, na bazi sopstvenih pravila i statuta koje će odobravati srez uz saglasnost gradskih veća gde ona budu postojala. Problem političke kontrole nad njihovom delatnošću rešice se uvođenjem društvenog upravljanja kroz upravne forme ovih preduzeća, u koje će opština delegirati svoje predstavnike. Na taj način će se u praksi obezbediti jedinstveno rešavanje niza pitanja iz komunalne problematike, a gradsko veće će svojom odlukom, koja će obavezivati sve opštine na području grada, određivati politiku komunalne izgradnje i materijalni doprinos opština srazmerno njihovom ukupnom društvenom prihodu.

U diskusiji je bilo reči i o odnosu i položaju komune i sreza prema sticanju i korišćenju raznih fondova. Tačno je da u pogledu raspodele i veličine raznih fondova ima izvesnih disproporcija. No mislim da se ta pitanja u sadašnjoj fazi statutom ne mogu rešiti.

Stvaranje i razvijanje raznih fondova vršeno je, pre svega, zbog toga da bismo na neki način obezbedili minimalne potrebe normalnog komunalnog društvenog života time što bi se ta pitanja rešavala automatski, a ne prema subjektivnim odlukama političkih organa. U izvesnim slučajevima, na primer kad je reč o obnovi i održavanju stambenog fonda, nužno je isključiti da ne samo federacija i republika nego i organ komune subjektivno odlučuju o tome, jer je elementarni interes cele zemlje da se stambeni fond popravljaja, inače bi društvo kao celina trpelo štetu. Možda se negde sa tim fondovima išlo i suviše široko. No tek će praksa pokazati šta je minimalno potrebno da ide u te fondove, a koliko će se eventualno moći prebacivati, naravno opet po jednom propisanom postupku.

S druge strane, mislim da principijelno ne možemo stati na stanište da svi prihodi komuna u celini treba da budu prepušteni isključivo volji opštinskog narodnog odbora. Ma koliko se samoupravljanje razvijalo, ipak ono ne sme i ne može da narušava jedinstvo društva kao celine. Smatram da će u našem sistemu načelno i dalje ostati tako da će samoupravne jedinice jednim delom sredstvima koja im pripadnu moći samostalno raspologati, a da će

u pogledu drugog dela imati izvesne kompetencije srezovi, republike i federacija, i to pre svega u pogledu usmeravanja trošenja tih sredstava. Naša težnja treba da bude da to usmeravanje ne vršimo toliko preko godišnjih privrednih planova ili preko subjektivnih odluka raznih tela narodnih odbora, republike, federacije, koliko preko fondova koji će se stalno popunjavati i obezbeđivati sredstva, a koji će biti — u određenim okvirima — nezavisni i od komune, i od republike, i od federacije. No sve dok fondovi ne nađu svoje mesto u jedinstvenom privrednom planu, dotle će se morati pomagati na taj način što će srez, republika i federacija morati imati određeni uticaj na jedan deo materijalnih sredstava koja inače pripadaju komuni. To opet ne znači da je potpuno svejedno da li ta sredstva ima komuna ili srez, kad već srez određuje kako ona treba da se na teritoriji komune upotrebljavaju. Srez je dužan da opštinama koje imaju određene izvore prihoda ta sredstva i ostavi i ne može ih prosto prebacivati iz opštine u opštinu. On samo orijentiše opštine kako da troše data sredstva.

U svakom slučaju, ta se pitanja ne mogu rešavati statutom, ni sreskim ni opštinskim, nego bar za sada i za još nekoliko godina to će biti stvar saveznih propisa, pošto to spada u opšti sistem raspodele dohotka. Sigurno je da ćemo u daljem razvoju, negde brže a negde sporije, stalno ići napred i pronalaziti forme koje će sve bolje i sve više zadovoljavati i usklađivati potrebe i zahteve i komuna i zajednice.

Na kraju bih hteo da pomenem još dva pitanja.

Jedno od centralnih pitanja nove organizacije je pitanje zavoda za privredno planiranje sreza. U pripremama za organizovanje novih srezova treba uzeti kao osnovni zadatak da se kod inicijativnih odbora odmah formiraju privredni biro, ili grupe za privredno planiranje, koje će prerasti u budući sreski zavod za planiranje. Za ovo treba uzeti najsposobnije ljude, one za koje se predviđa da će kasnije biti jezgro novog planskog zavoda u srezu. Ove grupe treba da pripremaju jedinstvene pokazatelje za nove srezove, za sva privredna područja i da na osnovu tih jedinstvenih pokazatelja odmah otpočnu da pripremaju, bar u najgrubljim crtama i privredne planove za novi srez. Jedino na taj način moći ćemo obezbediti, čak i ako ponegde u administraciji, naročito u rokovima, i bude grešaka, da usled reorganizacije ne nastanu štete u privrednom životu zemlje, a to je za nas najvažnije. Zbog toga se sve može odgađati, ali ovo nikako.

Drugo pitanje je kadrovsko. Za celokupan dalji razvitak novih srezova i komuna od ogromnog značaja biće kako će novi srezovi biti opremljeni sposobnim kadrom. Hteo bih posebno da naglasim da bi bilo štetno već sada stvarati kod opštinskih narodnih odbora nekakve široke sheme aparata. Tu treba da idemo postepeno, prema praksi, i to da pođemo od onoga što danas imamo. Nikako ne bi trebalo da ujedinjene opštine, uzevši u celini, imaju više aparata nego što su ga imale ranije kao pojedinačne. Naprotiv, normalno bi bilo da ga imaju znatno manje. Međutim, već sada se prave po nekim opštinama sheme i sistematizacije, koje, po mome mišljenju, idu i suviše daleko i nepotrebno proširuju aparat. To naročito važi za manje opštine, gde nema neke krupne problematike, a ponegde im se natura glomazni aparat koji je iznad njihovih potreba, a i iznad njihovih ekonomskih mogućnosti.

U prvi mah je najvažnije da solidno postavimo sreski aparat, da taj aparat bude sposoban da pomogne opštinama i da kroz praksu, kako se budu postavljali problemi i pred srez i pred opštinu, pomaže opštinama u izgradnji aparata. Ako bismo se istovremeno rasplinuli na suviše širokom frontu, prouzrokovali bismo sebi nepotrebne troškove jer ne bismo mogli celom tom procesu obezbediti kvalitetno rukovodstvo.

Ne mislim uopšte da potcenjujem sposobnost i mogućnost mnogih naših opština da već sada samostalno razvijaju i svoj aparat privrednog upravljanja. No to nije opšte pravilo. Činjenica je da sposobnim kadrovima, naročito u oblasti privrede, još uvek slabo raspoložimo. Zbog toga tu moramo voditi plansku i veoma ekonomičnu politiku kadrova. Zato je sada bitno da obezbedimo dobar kadar u srezovima, koji će moći sistematski da radi na izgradnji komuna na svom području. Razume se, sreske narodne odbore treba na neki način i politički obavezati, učiniti ih odgovornim pred društvenom zajednicom za pravilno funkcionisanje opština na njihovom području. Ako opštine u prvi mah ne budu sposobne da funkcionišu, onda sreski narodni odbori treba da se za njih pobrinu, da ponekad umesto njih izvršavaju zadatke dok se one ne osposobe za samostalan rad.

Postoje dve suprotne a jednako štetne tendencije koje se javljaju u vezi sa problemom vertikalne povezanosti i odgovornosti upravnog aparata narodnih odbora.

Prema jednoj, aparat odnosno službenici narodnog odbora trebalo bi da budu zavisni isključivo od narodnog odbora kojem pripadaju, bez ikakve vertikalne povezanosti ili odgovornosti. Prema

drugoj, međutim, traži se sprovođenje jedne vrlo rigorozne i sves-trane potčinjenosti aparata nižeg organa višem, tobože u interesu zaštite pravilnog rada, zakonitosti itd. Ništa ne bi bilo štetnije nego mehaničko izvlačenje aparata ispod kompetencije odgovarajućeg predstavničkog organa. Međutim, društvenoj zajednici kao celini uopšte ne može biti svejedno da li će aparat narodnih odbora biti dobar, sposoban, stručan ili ne, i da li će narodni odbori voditi praviu ili štetnu kadrovsku politiku itd.

Uticao zajednice treba da se obezbedi, pre svega, u sledećim pitanjima:

— prvo, da aparat u narodnim odborima bude stručan i da uvek radi samo po zakonu, to jest da se suprotstavi na određeni način i odluci organa narodnog odbora, ako je ona protivzakonita, odnosno da snosi odgovornost pred višim upravnim organima ako te organe nije upozorio na nezakonitost ove ili one odluke prema narodnom odboru;

— drugo, da se obezbedi načelno organizaciono i metodološko jedinstvo upravnog sistema od komune i sreza pa do republičke i savezne uprave;

— treće, da zasnivanje i raskidanje radnog odnosa službenika bude javno i utvrđeno zakonski propisanim postupkom, kako bi na taj način i društvena zajednica i pojedini službenici bili što manje zavisni od subjektivističkih odluka pojedinih ljudi ili organa narodnog odbora.

Ta će pitanja načelno rešiti budući savezni zakon. Za sada treba to jedinstveno da obezbeđujemo uvođenjem davanja saglasnosti na određene kadrovske mere opštine od strane personalne komisije sreza i propisivanjem određene odgovornosti za stručni nivo aparata prema gore. Zato će sreska personalna komisija dati negativan odgovor samo u onim slučajevima kada utvrdi da kandidat nema stručnih i drugih kvalifikacija koje se traže za određeni položaj i kada način postavljanja ne bude odgovarao propisima. Time smo — kao i nadzorom u pogledu zakonitosti rada uopšte — dovoljno obezbedili jedinstvo našeg upravnog aparata. Druge potrebe za vertikalnim povezivanjem aparata nemamo, ali takva povezanost je svakako neophodno potrebna.

Zbog nedostatka kadrova, naročito rukovodećih stručnih kadrova, biće potrebno da u našem službeničkom sistemu još zadržimo izvesne propise koji će omogućiti da se službenici i obavezno premeštaju između komuna, srezova i republika, razume se, po određe-

nom postupku. U saveznim propisima treba da predvidimo i to da službenici koji bez razloga budu odbijali premeštaje koji im po stručnom i društvenom položaju ne nanose štetu a sprovedeni su sasvim zakonito snose izvesne posledice, na primer, da se zadrže u unapređenju u pogledu zvanja i plate za određeno vreme ili — u najtežim slučajevima — da se čak primene oštrije disciplinske sankcije koje će omogućiti da se razbije onaj štetni individualizam koji neće da vodi nimalo računa i o odgovornosti pojedinca prema interesima celokupne društvene zajednice. Daleko sam od toga da mislim da treba da napuštamo princip slobode rada. Naprotiv, smatram da treba slobodu rada zakonom i dalje da obezbeđujemo, kako za radnike tako i za službenike. Međutim, ako društvena zajednica obezbeđuje takvo pravo slobode rada, onda će ona imati i pravo da traži i od pojedinca da vodi računa o interesima zajednice.

POVODOM NOVOG UREĐENJA SREZOVA I OPŠTINA

Ekspoze na sednici Savezne narodne skupštine, održanoj 16. juna 1955. Ovaj ekspoz je podnet povodom Opšteg zakona o uređenju opština i srezova, koji je toga dana usvojen na sednici Saveznog veća.

I

Novim uređenjem opština i srezova činimo značajan korak dalje u razvijanju političkih formi socijalističke demokratije i socijalističkih odnosa u našoj zemlji uopšte. Doduše, ove promene ne unose nešto principijelno novo u naš društveni razvitak. Po svojoj suštini, one su samo dalja izgradnja i usavršavanje političkog sistema, čije smo temelje postavili uvođenjem radničkog samoupravljanja. I do sada nam je bio cilj da u osnovu našeg društvenog sistema ugradimo — pored radničkih saveta u preduzeću i socijalistički orijentisane zadruge na selu — komunu kao osnovnu socijalno-ekonomsku ćeliju društva i kao, prema Marks-u, „onu najzad pronađenu političku formu u kojoj može da se sprovede oslobodenje rada”. I do sada nam je cilj takođe bio da naše društvo bude organska „nacionalna zajednica” komuna, što znači ne federacija komuna, nego jedinstveni organizam u kojem pojedine ćelije žive punim životom i crpu svoju snagu iz društva kao celine i iz svoje sopstvene inicijative. I do sada smo nastojali da ceo organizacioni mehanizam takvog društva bude što bliže radnim masama, da bi one mogle što neposrednije i što šire učestvovati u njemu.

Međutim, težište rada u tom pravcu morali smo u prvoj fazi orijentisati na srez, a opštine su ostale prilično nerazvijene. Uvođenjem takozvanih opština sa posebnim pravima mi smo, doduše, učinili korak dalje od sreza prema opštini, ali broj opština sa posebnim pravima — koje su mogle da se ostvaruju samo u razvijenim

gradovima — vrlo je malen. Zato se do sada u nas uvek kada smo govorili o komuni, u stvari, mislilo na srez.

Takva orijentacija odgovarala je objektivnim uslovima u kojima se razvijao naš sistem društvenog samoupravljanja, a nije bila posledica nekih određenih principijelnih pretpostavki. Naprotiv, često smo isticali da je izgradnja samoupravnog sreza samo prvi korak ka izgradnji samoupravne opštine. I zaista, danas je naše društvo već u stanju da uspešno učini i drugi korak u razvitku organizacionog mehanizma socijalističke demokratije, to jest da pojača ulogu opštine i utvrdi perspektivu njenog razvitka kao socijalističke komune.

Taj korak, međutim — iako po svojoj suštini ne unosi ništa principijelno novo u opštu orijentaciju naše socijalističke izgradnje — ipak je izvanredno značajan akt u napretku našeg društva na socijalističkom putu. S njime izvanredno proširujemo masovnu osnovicu društvenog samoupravljanja, a time i celokupnog našeg sistema. Milioni naših radnih građana sada će moći još neposrednije i još aktivnije da učestvuju u rešavanju bitnih pitanja društvenog života, što će im dati nove mogućnosti i novi podstrek da razvijaju svoju inicijativu na svim poljima izgradnje socijalističkog društva, a još pogotovo na daljem razvijanju proizvodnih snaga i opšteg materijalnog i kulturnog društvenog standarda. Ta činjenica imaće za posledicu da će se u mnogo čemu izmeniti i uloga sreza i republičkih organa, a u izvesnom smislu postepeno čak i saveznih organa. Zato nećemo nimalo preterati ako kažemo da je akcija, čijoj realizaciji sada pristupamo, jedna od najznačajnijih faza u razvitku socijalizma u našoj zemlji.

Revolucija je izvršila nacionalizaciju sredstava za proizvodnju i uspostavila jak državni sistem kao instrument revolucionarne vlasti radnog naroda. Prirodno je da je u prvim fazama taj centralizovani državni sistem morao da igra odlučujuću ulogu u preorijentaciji društva na nove koloseke socijalističkog razvitka. Samo jednom centralizovanom i uticajnom državnom mašinom bilo je moguće ne samo suzbiti otpor svrgnutih klasa nego i orijentisati milione ljudi koji su se po navikama, po sposobnostima i po shvatanjima formirali u uslovima kapitalističke privatne svojine da se organizuju na nov način, na bazi društvene svojine sredstava za proizvodnju i da počinju da stiču nove navike, nova shvatanja, novu društvenu svest, koja odgovara i novim društvenim odnosima. I ne samo to; sektor podruštvljenih sredstava za proizvodnju bio je preslab da bi mogao postati odlučujuća ekonomska snaga u našem društ-

vu, to jest snaga koja bi sama po sebi bila u stanju da obezbedi opstanak i dalji razvitak socijalističkih odnosa. Zato je bilo potrebno uzeti kurs na ubrzani tempo industrijalizacije. A taj je zadatak u njegovoj prvoj fazi, u objektivnim i subjektivnim uslovima u kojima se ostvarivao, mogla da izvrši samo jedna snažno centralizovana državna mašina. I zaista, država radnog naroda, sa svojim organizacionim formama revolucionarnog etatizma u oblasti privrede, odigrala je krupnu ulogu u uspostavljanju i jačanju materijalne baze socijalističkog razvitka, u organizaciji socijalističkog sektora i u uspostavljanju sistema planske privrede uopšte. Materijalna snaga našeg društva uopšte, a napose socijalističkih faktora u njemu, time je ogromno porasla, što nam je i omogućilo da idemo dalje i u razvijanju naprednijih odnosa među ljudima.

Kao aktivni graditelji socijalizma mi se, naravno, nismo mogli ograničiti samo na izgradnju fabrika, elektrocentrala, puteva i drugih objekata. Mi bismo zaboravili da smo svesni graditelji socijalizma ako bismo se orijentisali isključivo na ekonomsko jačanje društva kao takvog, a ne bismo neprekidno mislili i na to da, u skladu s razvitkom materijalnih snaga socijalizma, progresivno moraju da se razvijaju u socijalističkom smislu i **odnosi među ljudima**, jer to i jeste smisao socijalističke izgradnje. Koliko god su, naime, etatističke forme prvih faza posleratnog razvitka bile neophodne, korisne i uspešne — pa zato potencijalno i socijalističke — i koliko god su one imale široku podršku radnih masa, koje su u tim etatističkim formama s pravom videle svoj sopstveni instrument, koji je bio upotrebljen u skladu s njihovim težnjama i raspoloženjima, ipak ostaje činjenica da su se u njima formirali odnosi među ljudima, koji se po tendenciji razvitka svakako mogu nazvati socijalističkim, ali njihove konkretne etatističke forme nosile su u sebi još snažna obeležja državnokapitalističkih odnosa. Takve forme mogle su odigrati i odigrale su progresivnu ulogu samo kao prvi korak ka socijalizmu, a pretvorile bi se u kočnicu socijalističkog razvitka čim bi postale same sebi cilj. Konzerviranje takvih etatističkih formi ne samo što bi vodilo afirmaciji birokratizma nego bi potkopavalo i političku stabilnost našeg društvenog sistema, odnosno vodećih socijalističkih snaga u tom sistemu. Radnik-proizvođač u takvim odnosima počeo bi da gubi osećanje da je postao kolektivni sopstvenik društvenih sredstava za proizvodnju, a u izvesnom smislu on bi stvarno prestao da bude to. Razume se da bi to zakočilo kako raz-

vitak ekonomske i društvene inicijative radnika i radnog čoveka uopšte tako i razvitak nove socijalističke društvene svesti masa, bez koje nema ni stabilnog sistema socijalističke demokratije.

Te činjenice smo u razvijanju našeg društvenog i državnog sistema uvek imali pred očima. Prema tome, ma koliko da su u prvim fazama našeg društvenog razvitka oblici revolucionarnog etatizma bili neophodni i nezamenljivi za stvaranje materijalne i političke osnove socijalističke izgradnje, toliko je bilo takođe jasno da je to samo prvi korak mladog društva ka socijalizmu, a da dalji progres socijalizma ne zavisi samo od ekonomskog jačanja društva nego i od neprekidnog menjanja odnosa među ljudima u pravcu sve doslednijeg razvijanja njihovog socijalističkog i slobodarskog karaktera. A jedan od bitnih faktora toga procesa jeste svakako i postepeno savlađivanje etatističkih formi na pojedinim područjima društvenog života, s jedne strane, postepenim pretvaranjem pojedinih državnih funkcija u funkcije demokratskog društvenog samoupravljanja, organizovanog kako po horizontalnoj tako i po vertikalnoj liniji, to jest kako u teritorijalnim zajednicama tako i u okviru pojedinih grana društvene aktivnosti, a, s druge strane, postepenim unutrašnjim preobražajem — putem odgovarajućih demokratskih političkih formi — pojedinih državnih organa u stvarne organe društvenog samoupravljanja.

Taj zadatak, naravno, ne može biti stvar nekog mehaničkog državno-pravnog akta; on može biti ostvaren samo u rezultatu jednog dugotrajnog organskog razvitka društva na bazi društvene svojine na sredstvima za proizvodnju. Taj proces zavisi kako od materijalnih uslova tako i od tempa razvitka nove društvene svesti u glavama ljudi. Mi smo se tu držali, i moramo se držati, starog marksističkog principa, da ni stepen samoupravljanja ni stepen državnog autoriteta nisu nikakve apsolutne kategorije koje su same po sebi ili apsolutno dobre ili apsolutno rdave, nego da njihova uloga i značaj uvek zavise od potreba razvitka proizvodnih snaga, a u skladu s tim i od potreba razvijanja socijalističkih odnosa, kojima treba dati odgovarajuću političku formu.

Razume se, taj se odnos ne da matematički odrediti. Lako je tu zatrčati se napred, a još lakše zaostati za potrebama i mogućnostima. Međutim, mi se tu nismo upuštali u neke problematične konstrukcije. Tempo razvitka smo utvrđivali uglavnom empirijski, neprestano su-

očavajući postojeći politički i ekonomski mehanizam društva s potrebama i kretanjima rastuće — svesne i stihijske — socijalističke ekonomske, političke i duhovne inicijative naših radnih ljudi u svakodnevnoj praksi. Ta je inicijativa rasla sve više, u istoj srazmeri u kojoj je materijalno jačao društveni sektor proizvodnih sredstava zemlje i istim tempom kojim su naši radni ljudi svojim navikama i shvatanjima počeli da se snalaze u ekonomskim odnosima koji su se razvili na osnovi društvene svojine na sredstvima za proizvodnju. Tu inicijativu i takvo kretanje mi smo neprestano nastojali da oslobađamo svakojakih smetnji u političkom i ekonomskom sistemu. I upravo tim procesom prilagodavanja političkih formi razvijanju socijalističke inicijative odozdo bio je, dakle, empirički određen tempo razvitka društvenog samoupravljanja i postepenog podruštvljenja, pojedinih funkcija državnog administrativnog aparata. Upravo zato što uglavnom nismo ni zaostajali niti se zatrcavali ispred mogućnosti, mi smo i postigli ozbiljne uspehe na tom putu.

Uspehi koje smo postigli u punoj meri potvrđuju da je pravilna i orijentacija koja leži u osnovi izgradnje naše socijalističke demokratije. A načelno su tu orijentaciju dali još Marks i Lenjin; Marks naročito svojom analizom Pariske komune, a Lenjin osobito u prvim godinama posle oktobarske revolucije. Koliko god je u to vreme Lenjin insistirao na revolucionarnom etatizmu diktature proletarijata — kojim je u uslovima materijalne i kulturne zaostalosti, nasledene od carske Rusije, bilo jedino moguće organizovati zemlju za socijalistički razvitak — toliko je on uvek insistirao i na neophodnosti sve većeg proširivanja masovne baze sovjetske vlasti da bi se suzbila rastuća snaga birokratizma i da bi se stvarno podruštville funkcije koje su bile u rukama birokratskog aparata.

„Boriti se s birokratizmom do kraja, do pune pobede nad njim, to je moguće tek tada kada sve stanovništvo bude učestvovalo u upravljanju”, govorio je Lenjin na Osmom kongresu Komunističke partije Rusije, pa je zatim dodao: „Nizak kulturni nivo čini da su sovjeti — iako bi po svom programu trebalo da budu organ upravljanja preko radnog naroda — u stvari, sada organ upravljanja za radni narod, preko najnaprednijeg sloja proletarijata, ali ne preko radnih masa. Ovde je pred nama zadatak koji ne možemo rešiti drukčije nego dugotrajnim vaspitavanjem.”*

* V. I. Lenjin, Referat o partijskom programu na Osmom kongresu RKP (b), 19. marta 1919, Izabrana dela, Kultura, Beograd 1960, tom XIII, str. 96.

Na drugom mestu Lenjin svemu tome još dodaje da je i taj sloj najnaprednijeg proletarijata, koji stvarno učestvuje u upravljanju, „neverovatno tanak”, što još više potvrđuje njegovu ocenu karaktera sovjeta.

Drugim rečima, Lenjin je smatrao da je protiv birokratizma moguće boriti se samo sve većim i sve širim privlačenjem radnih masa neposrednom društvenom upravljanju, s kursom da se upravljanje za radne ljude pretvori u neposredno upravljanje radnih masa samih. Da bi se to moglo postići, Lenjin je smatrao potrebnim, prvo, da se radnici i radni seljaci na odgovarajući način organizuju, kako bi mogli izvršiti svoj odlučujući uticaj na aparat upravljanja i, drugo, da se organizuje dugotrajni vaspitni rad koji će omogućiti da radne mase budu zaista i sposobne da vrše takav socijalistički zadatak.

Naša praksa u punoj meri odgovara perspektivi koju je dao Lenjin i potvrđuje je. Razume se, razvijanjem sistema društvenog samoupravljanja radni ljudi naše zemlje ne odriču se niti se mogu odreći države kao instrumenta svoje vlasti. Ako bi se bavili takvim utopijama, činili bi rđavu uslugu socijalizmu. Živimo u svetu razvijenih međunarodnih suprotnosti, u kojem je strano mešanje u unutrašnje poslove pojedinih zemalja jedno od najvažnijih sredstava borbe. Pa ni u samoj zemlji nismo još savladali klasne antagonizme do te mere da oni više ne bi bili ozbiljnija opasnost za socijalizam. I jedno i drugo traži da državna organizacija našeg mladog socijalističkog društva bude sposobna da brani njegov opstanak i njegov nesmetani dalji razvitak. Ali, iako u oblasti borbe za opstanak i slobodan razvitak socijalizma i za odbranu nezavisnosti naših naroda stvari stoje tako, smatramo da sve to ne treba da bude prepreka procesu, u kojem će u oblasti razvijanja socijalističkih odnosa državne funkcije postepeno prelaziti na organe društvenog samoupravljanja, odnosno u kojem će se pojedini državni organi sami po svojoj sadržini pretvarati u takve organe društvenog samoupravljanja. Upravo zato mi pridajemo tako veliku važnost razvitku radničkih saveta i sličnih formi samoupravljanja radnih ljudi u proizvodnji i u drugim oblastima društvenog života, kao i njihovom samoupravljanju u opštinama i srezovima. Očigledno je da upravo u takvim političkim formama društvo na socijalističkom putu može i mora postepeno prevazići ostatke prošlih društvenih sistema, i po sadržini i po oblicima.

II

U dosadašnjem razvijanju tog procesa mi smo izvršili četiri kruna zadatka:

- 1) uspostavili smo i učvrstili radničke savete;
- 2) poslednjim Zakonom o narodnim odborima* dali smo opštu orijentaciju na izgradnju komuna, bacajući u prvoj fazi težište na razvijanje samoupravnih srezova;
- 3) izvršili smo bitne promene u privrednom sistemu u smislu njegovog prilagodavanja orijentaciji na radničke savete i komune i radi oslobađanja privrednog života, koji se odvija na bazi društvene svojine na sredstvima za proizvodnju, raznih štetnih i nepotrebnih administrativnih formi i metoda, koji sputavaju inicijativu odozdo, a radaju birokratizam, i
- 4) odlukama Šestog kongresa Saveza komunista** i Četvrtog kongresa Socijalističkog saveza radnog naroda*** komunisti i svi vesni borci za socijalizam prilagodili su svoju ulogu i svoje metode rada takvoj opštoj orijentaciji u našem društvenom razvitku.

U svim tim pravcima postigli smo poslednjih godina ozbiljne uspehe, koji su u celini potvrdili pravilnost naše osnovne orijentacije.

Radnički saveti naglo i snažno su jačali. Oni su dali i svoj ekonomski i svoj politički efekat. Pokazalo se da oni ne samo što nisu smetnja nego su podsticaj bržem razvijanju proizvodnih snaga i podizanju produktivnosti rada. I drugo, što je sa gledišta borbe za socijalističke odnose naročito važno, oni su ogromno doprineli razvijanju socijalističke svesti u našim radnim masama i masovnom školovanju naših radnih ljudi za zadatke društvenog upravljanja. Naše fabrike su danas prvorazredna škola masovnog društvenog vaspitavanja. U tim školama svakodnevno rastu novi kadrovi, tempom koji se ranije nije mogao ni zamisliti. To su upravo kadrovi koji mogu preuzeti na sebe odgovornost i za rad komuna. Bez te prethodne škole samoupravna komuna uopšte ne bi bila ostvarljiva.

U snažan samostalni društveni faktor su se razvili i sreski narodni odbori sa celim svojim demokratskim organizacionim mehanizmom. U toku poslednjih godina na njih su bili prebacivani sve teži zadaci društvenog upravljanja, i u oblasti privrede i u dru-

* Reč je o Opštem zakonu o narodnim odborima usvojenom na zajedničkoj sednici Saveznog veća i Veća naroda, održanoj 1. aprila 1952, *Stužbeni list FNRJ*, br. 22/1952.

** Šesti kongres KPJ (SKJ) održan je u Zagrebu, 2-7 novembra 1952.

*** Četvrti kongres SSRNJ održan je u Beogradu, 20-25. februara 1953.

gim oblastima društvenog života. Oko njih — a često i oko opštinskih narodnih odbora — stvarala se mreža saveta* i drugih društvenih organa i organizacija na koje se narodni odbori oslanjaju u svome radu i preko kojih se povezuju s radnim masama. Te demokratske organizacione forme pokazuju radnim ljudima pravi značaj i perspektive socijalističkog samoupravljanja. Učestvujući u raznim organima narodnih odbora, mnogobrojni građani su stekli značajna iskustva u poslovima društvenog upravljanja i metoda korišćenja organizacionog mehanizma socijalističke demokratije za rešavanje aktuelnih društvenih pitanja. Svojim tesnim povezivanjem s masama, a napose neposrednom odgovornošću pred zborovima birača narodni odbori su postali ne samo stabilna politička tela nego su se u većini slučajeva razvili u snažne organe društvenog samoupravljanja, čime su odigrali i ogromnu vaspitnu ulogu u masama i izgradili veliki broj sposobnih i inicijativnih društvenih radnika.

I u razvitku novog privrednog sistema prebrodili smo početne teškoće i postigli značajne rezultate, koji takođe potvrđuju pravilnost naše opšte političke orijentacije. Privredni život je postepeno oslobađan administrativnih metoda upravljanja i raznih birokratskih naslaga, a sve šire su otvarana vrata samostalnoj socijalističkoj inicijativi proizvođača, to jest radnih kolektiva, zadruga i individualnih radnih seljaka, povezanih sa socijalističkim sektorom privrede. Samim tim je neposrednom privrednom upravljanju privučena ogromna masa radnih ljudi, a otpala je potreba za glomaznim centralnim privredno-upravnim aparatom. Udruživanje privrednih organizacija po vertikalnoj liniji u komorama i sličnim centralnim samoupravnim organizacijama — iako je razvitak tih organizacija tek na početku — takođe je dalo pozitivne rezultate, tako da danas već možemo tvrditi da je privredna praksa potvrdila i našu orijentaciju na prenošenje određenih centralnih društvenih funkcija s državnog aparata na samoupravna socijalistička privredna udruženja. Samim tim naše privredne organizacije prestaju da budu pasivni administrativni izvršioc i detalje razrađenih državnih planova, i postaju samostalni socijalistički stvarao i u okviru jedinstvenog društvenog plana, to jest u okviru zajedničkih društvenih interesa. Novi privredni sistem dao im je materijalnu

* U članu 72. stav 2. Opšteg zakona o narodnim odborima od 1. aprila 1952. kaže se: „Radi učešća što šireg broja građana u vršenju lokalne uprave, narodni odbori mogu obrazovati za pojedine grane uprave ili područja delatnosti savete građana i komisije građana.“

U članu 24. Opšteg zakona o uređenju opština i srezova od 16. juna 1955. kaže se: „Saveti se obrazuju za vršenje određenih izvršnih i upravnih poslova.“ U sastavu saveta po ovom Zakonu bili su pored građana i odbornici.

bazu za takvu samostalnost. Daljim razvitkom proizvodnih snaga ta će materijalna baza biti sve snažnija, čime će se proširivati i okviri za raznovrsnu samostalnu društvenu inicijativu i aktivnost radnih ljudi u okviru komuna, kako u interesu društvene zajednice kao celine tako i u njihovom individualnom interesu.

I najzad, značajni uspjesi postignuti su i u oblasti političkih odnosa. Komunisti i svi svesni borci za socijalizam već su stekli veliko iskustvo u novim metodima rada. Oni ne postavljaju sebi zadatak da sami — preko aparata države — upravljaju društvom za radne ljude; njihov je zadatak prvenstveno u tome da vaspitavaju i osposobljavaju radne mase za to da one same socijalistički upravljaju društvom preko odgovarajućeg mehanizma socijalističke demokratije.

Ti me oni upravo ostvaruju zadatak, koji je drug Tito formulisao na Šestom kongresu SKJ:

„Kad smo načisto s tim da uloga KPJ nije danas u komandovanju, da se ona ne miješa u sve i svašta kao neki vrhovni arbitar i sudija, koji o raznim problemima društvenog života — naučnim, privrednim i drugim, donosi svoj sud kao nešto neopozivo i nepogrešivo, onda je jasno da se uloga KPJ sastoji u najvažnijoj njenoj zadaći — u idejno-vaspitnom rukovođenju, u njenoj budnosti da se socijalističko društvo kod nas razvija normalno i pravilno; to jest — uloga komunista sastoji se u prevaspitavanju i vaspitavanju građana naše zemlje u socijalističkom duhu.“*

Danas već možemo tvrditi da je borba za ostvarenje ovog zadatka, u kojem je tako jasno izražena uloga svesne i organizovane socijalističke akcije u našim uslovima, dala značajne rezultate. Taj je metod rada omogućio tešnje i direktnije povezivanje najsvesnijih i najaktivnijih boraca za socijalizam sa širokim radnim masama, olakšao njihovu vaspitnu ulogu u njima i omogućio neposredniji uticaj komunista i svih socijalističkih snaga na njihovu svakodnevnu praksu.

Kada smo na Šestom kongresu SKJ proklamovali takvu liniju političkog razvitka, tada su se antisocijalistički krugovi kod nas, i u inostranstvu, nadali da će time socijalističke snage u našoj zemlji same sebi podrezati korene. Međutim, te su se nade izjalovile. Mi smo uvek smatrali da trajni izvor snage aktivnih boraca za socijalizam nije u državnom aparatu nego u radnim masama. A Še-

sti kongres SKJ i Četvrti kongres SSRNJ orijentisali su socijalističke borce upravo na snažnije povezivanje s masama i na njihovu socijalističku inicijativu kroz te mase, a ne samo kroz administrativni aparat države. Zato su socijalističke snage ojačale, a celokupan naš sistem postao je politički stabilniji. I ti uspjesi su faktor koji nam omogućuje da danas možemo da idemo bržim korakom dalje putem razvijanja organizacionog mehanizma socijalističke demokratije.

Razume se, u svom radu na ostvarenju pomenutih zadataka mi smo se susretali i još se susrećemo sa mnogim negativnim tendencijama i sa mnogim slabostima i nedostacima. O tome bismo mogli govoriti veoma opširno. Međutim, danas, i u vezi s pitanjem koje ovde tretiramo, to nije potrebno činiti. Mi nikad nismo imali iluzija da se veliki zadaci mogu izvršiti bez borbe, bez sukobljavanja s negativnim tendencijama koje ne izviru samo iz ostataka starog klasnog sistema nego i iz izvesnog konzervativizma kojeg ima i u socijalističkim redovima. Međutim, ovde je za nas bitna osnovna tendencija razvitka, bitno je za nas da li je praksa u osnovi potvrdila pravilnost naše orijentacije ili nije. A da je tu praksa dala potvrđan odgovor, u to se ne može uopšte sumnjati. Uspesi koje smo postigli su toliko značajni da nam ne izgleda teško boriti se protiv nedostataka i negativnih pojava sa kojima se susrećemo. Najubedljivija potvrda toga je i činjenica da se iz godine u godinu sve više pojačava politička stabilnost našeg sistema, što pokazuje, prvo, da se sistem razvijao u skladu s težnjama radnih ljudi i, drugo, da smo zaista na putu koji odgovara potrebama zakonitog društvenog razvitka na bazi društvenih sredstava za proizvodnju. A rastuća moralnopolitička snaga socijalizma istovremeno i sama postaje faktor koji omogućuje dalji napredak.

III

Postignuti rezultati su nam ne samo omogućili nego i kategorički traže da idemo dalje u realizaciji politike koja leži u osnovi naše socijalističke prakse. To se naročito odnosi na pitanje o daljoj izgradnji komuna.

Značaj komune u našem društvenom sistemu jeste u tome što je ona, s jedne strane, takva društveno-ekonomska zajednica u kojoj se može izvršiti osnovno usklađivanje individualnog interesa radnih ljudi i kolektivnog interesa društvene zajednice — čime, na-

* Josip Broz Tito, *Izbor iz djela* (referat sa kongresa KPJ i SKJ), Udruženje Izdavači, Sarajevo 1977, tom I, str. 224—225.

ravno, ne tvrdim da je samo na njoj taj zadatak, — a, s druge strane, što je baš zbog takvog svog karaktera i najpogodnija politička forma preko koje se najširi krug ljudi može privući da neposredno učestvuje u društvenom upravljanju. Kroz takve forme bude se, dakle, ka svesnom 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 kvalifikovani gospodari svoje sudbine s jasnim uvidom kako u potrebe tako i u objektivne mogućnosti. Kao zajednica proizvođača komuna je istovremeno i zajednica potrošača. Ta činjenica upućuje svakog građanina da konkretnim pitanjima ne prilazi sa stanovišta ovakve ili onakve partijske demagogije, kakva je često uobičajena u drugim sistemima, nego da samostalno i s punom odgovornošću odlučuje na bazi stvarnih materijalnih mogućnosti i sa ciljem da te mogućnosti budu što pravilnije iskorišćene. Zadaci te vrste su istovremeno elementarna škola građanina da bi mogao da na isti način gleda i na rešavanje ostalih društvenih pitanja o kojima donose odluke viši društveni organi. Zato za nas pogotovo važi pravilo da je **samoupravna komuna najvažnija škola socijalističkog demokratizma.**

Nema sumnje da će takva komuna postati osnova celokupnog 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 samoupravnim organizacijama uopšte, a napose u komunama, građani sticati društveni ugled i sposobnosti za funkcije društvenog upravljanja i da će ih upravo te organizacije predlagati i kao kandidate za predstavnička tela viših organa društvenog upravljanja.

Jasno je, međutim, da komuna nije i ne sme biti zatvorena organizacija koja bi slabila ili na bilo koji način ometala jedinstvo društva kao celine ili samostalnost 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 aktivnost komuna i drugih samoupravnih organizacija i jedinstvene principe za raspodelu viška rada. Time će se istovremeno obezbediti nesmetani 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 postići maksimalne rezultate.

Na prvim koracima razvitka u tom pravcu mi smo, doduše, imali izvesne teškoće s pojavama partikularizma. Međutim, te pojave nisu bile rezultat naše opšte orijentacije, nego prvenstveno posledica nedogradenosti sistema. Već ove godine znatno su smanjene takve štetne tendencije, a daljim usavršavanjem i učvršćivanjem celokupnog sistema praktički će svaki samoupravni organ biti postavljen u određene materijalne mogućnosti u čijim će okvirima doduše moći slobodno da se kreće i da ih maksimalno iskoristi, bez opasnosti da bi time mogao naneti štetu zajednici, a preko njih neće moći da ide. Razume se da će na određenim područjima biti i dalje potrebno primenjivati odgovarajući sistem administrativnih mera i kontrole koji će obezbeđivati da se osnovno kretanje privrede odvija u skladu s proporcijama koje će predvideti jedinstveni društveni privredni plan. Pravilna kombinacija ekonomskih mera i opštih administrativnih instrumenata omogućiće zadovoljavajuće usklađivanje opštih interesa zajednice sa 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 oni bditi nad zakonitošću toga 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 građana 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, takode 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. Građanin i razne samoupravne organizacije nisu vezani sa društvom kao celinom isključivo preko komune, nego i preko drugih društvenih organa, organizacija i udruženja, i lokalnih, i republičkih, i saveznih, a njihova prava i obaveze prema komuni utvrđeni su zakonima, tako da ih ni komuna ne može menjati na štetu građana ili na štetu društvene zajednice.

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 sprečiti da u komuni trajnije zacare neka uskogruda ili konzervativna shvatanja koja bi vukla društvo nazad. Sve naše samoup-

ravne organizacije moraju biti dovoljno otvorene da bi ih napredna društvena strujanja uvek mogla ispuniti svežim vazduhom.

Sve ovo sam izneo naročito zato što se u nas ponekad javljaju 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 uskogrudu 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 da posmatramo ne kao neku zatvorenu univerzalnu društvenu organizaciju, nego kao ćeliju složenog ali jedinstvenog društvenog organizma, iz kojeg ona isto tako mora da crpe svoju snagu i sposobnost za život kao što je i organizam kao celina mora crpsti iz svojih ćelija. Upravo zbog toga odbijamo kako tumačenje da naše društvo postaje 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 sa decentralizacijom „predali“ preduzeća srezovima, odnosno opštinama. To je veoma pogrešno shvatanje. Društvo nije ta preduzeća „predalo“ nikakvim posebnim organima van tih preduzeća, nego je upravljanje poverilo samim radnim kolektivima, time što je u okviru društvenog plana i propisa istovremeno utvrdilo i prava i obaveze tih samoupravnih organa proizvođača prema društvu. U zavisnosti od karaktera određenih svojih obaveza ili prava preduzeća, odnosno njihova udruženja, imaju i svoje odnose prema raznim državnim i društvenim organima od komune do federacije. Prema tome, mi danas više nemamo ni saveznih, ni republičkih, ni lokalnih preduzeća, ali imamo samoupravna društvena preduzeća koja su sva istovremeno i savezna, i republička, i lokalna, i istovremeno ničija — to jest ona su društvena.

Razume se, povezanost preduzeća s komunom je izvanredno važan faktor u razvijanju proizvodnih snaga i socijalističkih odnosa. Upravo ta povezanost omogućuje usklađivanje individualnog i

kolektivnog interesa na njegovom elementarnom stepenu, što je preduslov da se samostalnost preduzeća ne pretvori u samovolju radničkog kolektiva ili čak u antisocijalistički faktor. Ali i pored takvog društvenog značaja povezanosti preduzeća i komune, u principu ipak ostaje činjenica da komuna može imati prema preduzeću samo ona prava koja joj društvo kao celina Ustavom i zakonom daje.

Tako jasno utvrđena samostalnost preduzeća je neophodno potrebna i zbog toga što u našem društvu — kao i u svakom savremenom društvu — značajnu ulogu moraju igrati vertikalna udruženja preduzeća po raznim granama. Ako hoćemo da prenesemo pojedine centralne društvene funkcije s državnog upravnog aparata na takva samoupravna udruženja, onda mora biti utvrđena i odgovornost takvih udruženja prema društvu, odnosno prema njegovim centralnim organima. Na taj način će društvo u borbi za dalje razvijanje proizvodnih snaga i socijalističkih odnosa dejstvovati ne samo preko komune nego i preko takvih samoupravnih privrednih udruženja; na izvesnim područjima čak u većoj mjeri preko ovih poslednjih.

4. Isto to važi i za razne neprivredne samoupravne organizacije i delatnosti, na primer za prosvetu, zdravstvo itd. Marks je 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 mogućnost da razvijamo takve 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 direktno tiče, to jest naših radnih ljudi. Ako se mi uzimamo za to da prosveta ne bude stvar uskogrudih činovnika, to ne znači da je treba dati u ruke konzervativnih filistara ili razbarušenih malograđanskih smušenjaka 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. Mi smo u organizaciji prosvete već uspešno krenuli tim putem i već stičemo prva iskustva. Očigledno je da tim putem treba i dalje da idemo. Država treba na tom području

da vrši svoju ulogu pre svega zakonima i propisima, a manje nekim velikim mešanjem upravnog aparata. A to se isto odnosi i na komunu. Time neću da kažem da komuna treba da se dezinteresuje za ta pitanja. Naprotiv, ona će morati finansijski da obezbedi osnovno obrazovanje i masovni prosvetni rad. Zato ona ne može biti nezainteresovana za sadržinu rada u toj oblasti. Međutim, ona treba pri tome da se osloni na određene samoupravne organizacije na tom području, sa organima demokratskog društvenog upravljanja na čelu, čija će opšta prava i obaveze biti utvrđeni zakonima i statutima komuna. Ona, dakle, pre svega treba da obezbedi — pored materijalne strane — da prosveta i prosvetne institucije ne budu ničija priča nego da pripadaju društvu, radnim masama i njihovim organima društvenog upravljanja i društvene kontrole. Ako svesni socijalistički borci budu aktivni u svim tim samoupravnim organima, ne treba se bojati da bi od takvog razvitka mogla nastati šteta za socijalizam. Naprotiv, biće samo koristi.

Pomenuo sam ovde samo sektor prosvete da bih jasnije istakao suštinu problema društvenog samoupravljanja nasuprot etatičkim metodima. Tim istim putem, naravno, moraćemo napredovati i na drugim područjima društvene delatnosti. Sve to nije ništa novo, jer smo mi i u tom pravcu već postigli ozbiljne rezultate. No, pomenuo sam to pitanje kako bih ukazao da i na tom području komuna ne može biti neograničena u svojim pravima.

5. I konačno, želeo bih da upozorim još na jedno pitanje na istoj liniji. Potrebno je da komuna bude u svoj 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 kojem pravcu ne pretvori u neku zatvorenu organizaciju uskogruđnog lokalizma ili čak da postane domen ma kakvih lokalnih grupa ljudi, svi odnosi komune prema građanima, prema samoupravnim organizacijama, kao i prema višim društvenim organima treba da budu utvrđeni statutom u kojem bi svaki građanin mogao da nađe i svoja prava, i svoje obaveze, i sve svoje mogućnosti uticaja na upravljanje komunom i preko nje društvom uopšte.

Sem toga, treba precizirati i status stručnog i administrativnog aparata komune. Tačno je da stručni aparat treba u načelu samo da pripremi predloge za predstavničke organe i da izvršava njihove odluke, a da sam ne vodi politiku niti da rešava o bitnim društvenim pitanjima. Ali tačno je i to da taj aparat nije i ne treba da

bude društvo nekih slepo poslušnih činovnika starog tipa, nego je i on sastavljen od svesnih socijalističkih građana, koji treba stvaralački da učestvuju u napretku našeg društva. Zato taj aparat i ne treba da bude shvaćen kao mehaničko oruđe narodnog odbora, nego treba da ima i svoja utvrđena prava i obaveze kako prema narodnom odboru tako i prema višim društvenim organima i prema građanima. Aparat je dužan da radi zakonito i da upozorava narodni odbor na eventualne nezakonitosti njegovih odluka; službenici mogu da se postavljaju i razrešavaju samo po određenom javnom postupku koji isključuje razne subjektivne uticaje, a stručni nivo i zakonitost rada treba da budu obezbeđeni određenim ingerencijama viših organa prema narodnom odboru. Samo takvim statusom stručnog aparata mi ćemo postići odgovarajući nivo njegovog kvaliteta i sprečiti da on postane oruđe ma kakve politike lokalne samovolje ili partikularizma.

Dosadašnja praksa je takode potvrdila opravdanost i vanredno važnu ulogu takvih organa kao što su saveti u narodnim odborima, zborovi birača i razne druge slične forme saradnje građana s narodnim odborom. Te forme se sada predloženim zakonom i statutima narodnih odbora još više učvršćuju i razvijaju. To je još jedan faktor više koji će nesumnjivo dejstvovati u smislu sprečavanja da se samoupravna komuna razvije u negativnom pravcu.

Opširnije sam se zadržao na pitanju o kompetencijama i o granicama prava komune iz dva razloga. Pre svega, u nas ima ljudi koji očekuju da će samoupravna komuna, baš zbog toga što je samoupravna, biti branilac raznih zaostalih ili reakcionarnih tendencija, pa čak svoje vrste zaštita od progresivnog uticaja socijalističkog društva. No ovo što sam izneo dovoljno je da ukaže na neopravdanost takvih nada. S druge strane, ima u nas i ljudi — doduše vrlo odanih stvari socijalizma, ali i pomalo konzervativnih kada treba probijati nove puteve — koji se plaše da samoupravna komuna ne postane barikada iza koje će se kriti štetni partikularizam i koji bi se zbog toga radije držali starih administrativnih metoda rukovođenja. Ako imamo pred očima sve faktore o kojima sam ovde govorio, biće jasno da su takva strahovanja nepotrebna i neopravdana, odnosno da društvena zajednica ima sve mogućnosti da obezbedi jedinstvo sistema i osnovne interese zajednice, iako će otvoriti široke puteve socijalističkoj inicijativi radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija.

Sve te principe je imala pred očima Savezna komisija za izgradnju komuna kada je u saradnji s odgovarajućim republičkim i

sreskim organima koordinirala i usmeravala rad na pripremi novih sreskih i opštinskih statuta i podela republike na nove opštine i srezove. Ti su principi i u osnovi zakona o kojem danas ovde diskutujemo i propisa koji će naknadno biti predloženi ovoj Skupštini.

IV

Sav 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, razvijajuć 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 neposrednom društvenom upravljanju privuku milioni radnih građana koji su do sada, 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 gradana; 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. Razrada tih principa — koji su delom sadržani u predloženom zakonu, delom su predmet drugih saveznih ili republičkih zakona koji su sada u pripremi i koji će sukcesivno biti predlagani Saveznoj skupštini i republičkim skupštinama, a delom će biti formulisani u statutu opštine i sreza i u statutima raznih drugih samoupravnih organizacija na čijim se projektima uporedo radi — biće snažan doprinos usavršavanju i učvršćivanju celokupnog našeg političkog sistema i odstraniće mnoge teškoće s kojima smo se do sada sretali.

3. Pokazalo se odmah u početku da se takva reorganizacija ne može sprovesti ako se ne izvrše i odgovarajuće promene u područ-

jima postojećih srezova i opština. Sadašnje male opštine nikako ne mogu da preuzmu na sebe zadatke koji se sada stavljaju u njihovu nadležnost, niti bi se mogle koristiti pravima koja dobijaju. Sadašnja naša opština mora biti određena elementarna ekonomska zajednica, to jest kakva-takva proizvodno-potrošačka zajednica, 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. Zato se republičkim zakonima o novoj političko-teritorijalnoj podeli predviđa smanjenje broja opština od ranije 4.121 na sadašnjih 1.438 i smanjenje broja srezova od ranijeg 341 na sadašnjih 107. Takva nova podela omogućuje velikoj većini opština i srezova ne samo da mogu pokriti svoje elementarne potrebe iz sopstvenih izvora i uložiti veće napore na razvijanju proizvodnih snaga nego i uspostaviti kvalifikovanija rukovodstva, koja će moći da odgovore novim zadacima. Naročito će srezovi moći sada zaista imati dobra rukovodstva sa dobrim stručnim aparatom. Na taj način će novi srezovi biti materijalno, politički i stručno sposobniji da pomažu komunama u njihovom radu i razvitku, a i da sami najcelishodnije iskoriste sve materijalne i druge mogućnosti za privredni, politički i kulturni napredak svog područja.

Neću se upuštati u navođenje detaljnijih podataka o novoj političko-teritorijalnoj podeli, jer su i analiza i podaci uglavnom izneti u materijalu koji je priložen predlogu zakona i u samom obrazloženju zakona. Želeo bih samo da upozorim na društveno-ekonomsku strukturu novih organizacionih jedinica, u prvom redu srezova.

Prema prethodnim (grubim) podacima, broj novih srezova sa većinom nepoljoprivrednog stanovništva biće :

u NR Srbiji	3 (od ukupno 42)
u NR Hrvatskoj	5 (od ukupno 27)
u NR Sloveniji	8 (od ukupno 11)
u NR BiH	2 (od ukupno 15)
u NR Makedoniji	1 (od ukupno 7)
u NR Crnoj Gori	0 (od ukupno 5)
u FNRJ	19 (od ukupno 107)

Prema tome, relativno mali broj srezova — svega 19 — imaće većinu nepoljoprivrednog stanovništva. To je, konačno, razumljivo s obzirom na opštu strukturu stanovništva u našoj zemlji, prema kojoj — kao što je poznato — poljoprivredno stanovništvo iznosi 61%

Čini mi se potrebni da se zadaju još ne nekoliko konkretnih pitanja manje ili više principijalnog značaja, o kojima je bilo u toku rada komisije, nešto diskusija.

Na prvom mestu želeo bih ^{upoznaći vas} ~~postaviti~~ pitanje o tome, da li su nam u opštinama potrebna ili nisu potrebna veća proizvodjača. ^{kao što je izloženo u pr. predlažu} Savezna komisija je u početku smatrala da u opštinama ne bi trebalo stvarati veća proizvodjača, ^{to} ona tu u svojoj osnovnoj funkciji ne bi došla do punog izražaja. Međutim, u toku rada komisije ipak se pokazalo, prvo, da je sahter sa stvaranjem veća proizvodjača (u opštini ~~ostala~~ ^{da je kod toga uvek ubacivo iskazano da} terenu veoma jak i, drugo, već sama ekonomska uloga veća proizvodjača ~~ne može biti opravdana~~ ^{ništa} opravdava uspostavljanje u opštinama. Čak u čisto zemljoradničkim opštinama, ^{koje imaju razvijeni poljoprivredni proizvodnju} ~~ne može biti opravdana~~ sa zadrugara i sa više ili manje razvijenim društvenim sektorom u ^{to} ~~poljoprivrednoj~~ proizvodnji, veća proizvodjača kao manifestacija najnaprednijeg elementa u poljoprivredi mogu biti od koristi, a pogotovo to važi za opštine s mešovitom proizvodnjom. Sporno ostaje ^{samo} pitanje ~~ostaje~~ ^{gde se odlučuje} opština ~~o~~ ^{ostavljanju} uspostavljanja ^{većih} proizvodnje, ^{gde bi sastav veća proizvodjača bio potpuno} ~~gde bi sastav veća proizvodjača bio potpuno~~

Ukratko, mislim da je pitanje na kome treba insistirati, pogotovo jer se radi o razvijenoj opštini, a ne o nekakvoj, nego o opštini koja je u toku razvoja. U ovom slučaju, kao što je rečeno u predlažu, treba biti oprezni i ne treba stvarati veća proizvodjača u opštinama, a mogućnost elastičnosti u samom broju opština. Međutim, u sadašnjoj fazi razvoja naše zemlje, kao što je rečeno u predlažu, treba biti oprezni i ne treba stvarati veća proizvodjača u opštinama, a mogućnost elastičnosti u samom broju opština. Međutim, u sadašnjoj fazi razvoja naše zemlje, kao što je rečeno u predlažu, treba biti oprezni i ne treba stvarati veća proizvodjača u opštinama, a mogućnost elastičnosti u samom broju opština.

celokupnog stanovništva. Sem toga, prvih jedanaest gradova po veličini, zajedno sa svojom okolinom, čine jednu desetinu svih srezova, a obuhvataju preko jedne trećine celokupnog nepoljoprivrednog stanovništva. Razume se da je ta koncentracija nepoljoprivrednog stanovništva u ovih nekoliko srezova morala uticati na smanjenje broja srezova sa većinom nepoljoprivrednog stanovništva.

Međutim, drukčije stoji stvar ako se uzme udeo stanovništva u strukturi nacionalnog dohotka. Sledi broj srezova čiji nacionalni dohodak iz nepoljoprivredne delatnosti — prema planu za 1955. godinu — iznosi više od 50% ukupnog nacionalnog dohotka.

u NR Srbiji	24 (od ukupno 42)
u NR Hrvatskoj	18 (od ukupno 27)
u NR Sloveniji	10 (od ukupno 11)
u NR BiH	13 (od ukupno 15)
u NR Makedoniji	6 (od ukupno 7)
u NR Crnoj Gori	4 (od ukupno 5)
Svega u FNRJ	75 (od ukupno 107)

Prema tome, novom političko-teritorijalnom podelom biće postignuto to da u oko 75% srezova dohodak iz nepoljoprivredne delatnosti prelazi 50% ukupnog nacionalnog dohotka. To znači da je i sa ove strane osiguran preovlađujući uticaj socijalističkih snaga na usmeravanju daljeg razvoja u našoj zemlji. Ovakva ekonomska struktura većine srezova ne samo što će omogućiti brži ekonomski i društveni razvoj zaostalijih i poljoprivrednih komuna u takvim srezovima nego će snažno uticati i na one srezove u kojima socijalistički sektor još nema odlučujuće ekonomske uloge.

Razume se, treba imati u vidu da veći nacionalni dohodak iz nepoljoprivrednog sektora privrede u priličnom broju srezova ne odražava uvek i visoku razvijenost tih srezova, nego, ponekad, to jest u nerazvijenim predelima pre svega nerazvijenost poljoprivrede. Naročito u pogledu Makedonije treba istaći da je u dohodak od nepoljoprivredne delatnosti uračunat i prihod od proizvodnje duvana. A, s druge strane, visok udeo poljoprivrede u razvijenim poljoprivrednim rejonima nikako nije izraz opšte privredne nerazvijenosti, nego određene privredne strukture. No i pored toga, gornji odnosi prilično verno odražavaju snagu socijalističkog sektora u našoj zemlji i može se reći da broj srezova sa većim nacionalnim dohotkom iz nepoljoprivrednih delatnosti ne samo da neće opadati nego će i rasti.

Koncept ekspozea podnetog na zasedanju Savezne narodne skupštine, 16. juna 1955. godine, povodom donošenja Zakona o uredenju opština i srezova

V

Čini mi se da je potrebno da se zadržim još na nekoliko konkretnih pitanja, manje ili više principijelnog značaja, o kojima je u toku rada Komisije bilo većih diskusija.

Na prvom mestu želeo bih upozoriti na pitanje da li su nam u opštinama potrebna veća proizvođača ili nisu. Kao što je u izveštaju izloženo, Savezna komisija je u početku smatrala da u opštinama ne bi trebalo stvarati veća proizvođača, pošto ona tu u svojoj osnovnoj političkoj i socijalnoj funkciji ne bi došla do punog izražaja. Međutim, u toku rada Komisije ipak se pokazalo, prvo, da je zahtev za stvaranjem veća proizvođača i u opštinama na terenu veoma jak i, drugo, da je pri tome uvek ubedljivo isticano da već sama ekonomska uloga veća proizvođača opravdava njihovo uspostavljanje i u opštinama. Čak u čisto zemljoradničkim opštinama, koje imaju napredniju poljoprivrednu proizvodnju, sa zadrugama i sa više ili manje razvijenim društvenim sektorom u toj proizvodnji, veća proizvođača kao manifestacija najnaprednijeg elementa u poljoprivredi mogu biti od koristi, a pogotovo to važi za opštine s mešovitom proizvodnjom. Sporno ostaje samo kako rešiti to pitanje u opštinama gde preovlađuje zaostali tip poljoprivredne proizvodnje i gde bi sastav veća proizvođača bio potpuno jednak sastavu opštinskog veća. Međutim, taj izuzetak nikako ne bi trebalo da utiče na našu opštu odluku, pogotovo zato što je pred nama zadatak da pomognemo zaostalim područjima da se brže razvijaju. Zato su i Komisija i Savezno izvršno veće u principu prihvatili i podržali orijentaciju na uspostavljanje veća proizvođača i u opštinama. Međutim, u sadašnjoj fazi je već iz tehničkih razloga nemoguće nanovo uvoditi veća proizvođača, jer bismo u tom slučaju odmah morali ići na izbore, što bi mnogo usporilo sprovođenje predstojeće reorganizacije, a ovaj posao nikako ne smemo zadržavati jer bismo u protivnom imali teškoća u toku cele iduće godine. Zbog toga su Komisija i Savezno izvršno veće zauzeli stav da se za sada zadrže veća proizvođača samo u onim centrima gde su do sada bila sreska veća proizvođača a sada postaju opštine, a da se ostale opštine formiraju bez veća proizvođača, s tim da se pre održavanja novih izbora narodnih odbora u odgovarajućim zakonima i definitivnim statutima uvede princip veća proizvođača za sve opštine.*

* Veće proizvođača kao jedno od veća skupština teritorijalno-političkih zajednica uvedena su Ustavnim zakonom od 1953. Odredbama Zakona o izmenama i dopunama Opšteg zakona o uređenju opština i srezova, Sl. list FNRJ, br. 29 od 10. VII 1957, propisano je da narodni

Na osnovu takvih odluka formulisan je i predlog zakona koji je pred nama.

U toku rada Komisije postavilo se takođe pitanje da li treba da idemo — sa gledišta pravnog sistema — na jedinstvenu opštinu ili na nekoliko tipova opština, s obzirom na različite uslove u pojedinim delovima zemlje. Komisija je zauzela gledište da opština treba da bude jedinstvena. Različiti tipovi opština bi, prvo, uneli vrlo značajne teškoće u administrativne odnose, a, drugo, — što je zapravo i najvažnije — različiti status opštine ne može biti prihvaćen ni sa gledišta jednakih prava građana. Na kraju krajeva, zaostale opštine neće biti uvek zaostale. Od momenta kada proizvodne snage i ekonomski odnosi na njihovom području dostignu određeni stepen i one će koristiti određena prava. Smatrali smo, dakle, da pravni sistem ne treba da toleriše zaostalost, nego, naprotiv, on treba da podstiče njeno brže savlađivanje. Zato osnovu pravnog statusa opštine ne predstavlja zaostala nego razvijena opština, s tim što su sreskim narodnim odborima date obaveze i instrumenti za pomoć opštinama koje ne mogu sopstvenim snagama vršiti određene funkcije, na koje su po zakonu obavezne.

Iz istih razloga se Komisija takođe nije mogla složiti sa predlogom da se u Crnoj Gori uspostavi poseban tip opštine, sa ciljem da se srezovi učine nepotrebnim. Komisija se u početku, doduše, složila sa mogućnošću ukidanja srezova u Crnoj Gori, ali samo pod uslovom da status opštine u toj Republici bude u načelu isti kao u ostaloj Jugoslaviji. Pošto se pokazalo da se taj uslov ne može ostvariti bez štete za pravilno funkcionisanje administrativnog mehanizma, doneta je odluka da za sada i Crna Gora zadrži srezove. Dalji razvitak statusa i strukture naše opštine možda će omogućiti da Crna Gora u budućnosti to pitanje ponovo postavi na dnevni red.*

Postavlja se takođe pitanje da li statuti treba da daju sliku komune kao društvene zajednice u svim njenim unutrašnjim odnosima ili da oni budu samo statuti narodnog odbora komune. Praktično je to pitanje rešeno na taj način što je sadašnji projekt privremenih statuta uglavnom kompromis između jednog i drugog stanovišta,

odbor opštine sačinjavaju opštinsko veće i veće proizvođača, a narodni odbor sreza sresko veće i veće proizvođača. Ove zakonske odredbe sprovedene su na izborima za narodne odbore u jesen 1957.

Ustavom SFRJ iz 1963. umesto veća proizvođača obrazovana su veća radnih zajednica

* Republičkim Zakonom o ukidanju srezova, Sl. list NR Crne Gore, br. 27 od 28. XII 1957, ukinuti su srezovi u NR Crnoj Gori, a poslove iz nadležnosti narodnih odbora srezova preuzeli su narodni odbori opština i republički organi.

s tim da se statuti ipak pretežno bave organizacijom i funkcionisanjem narodnog odbora. Komisija je smatrala da je to u sadašnjoj fazi praktički jedino moguće, jer su mnoga pitanja sa područja samoupravljanja u preduzećima, ustanovama itd. još nedovoljno raščišćena i ne mogu se raščišćavati samim statutima, nego pre svega saveznim i republičkim zakonima. No, iako su sada stvari takve, mi ipak moramo težiti tome da se statut komune vremenom dopuni i drugim elementima, to jest da on vremenom postane za građanina u neku ruku njemu najbliži kodeks njegovih prava i dužnosti u sistemu društvenog upravljanja. Prema tome, vremenom statut ipak treba da bude odraz celokupne strukture komune i njenog odnosa prema građaninu i prema društvu kao celini. No to je stvar daljeg rada na dograđivanju celokupnog sistema.

U vezi s tim se takođe postavlja pitanje da li treba u statute uneti sasvim konkretno koji su materijalni izvori komune, da bi se na taj način nekako stabilnije odredila materijalna baza samoupravljanja u opštini. Komisija je mišljenja da je to statutima nemoguće učiniti. Pre svega, celo pitanje raspodele društvenog dohotka u nas još nije ni principijelno ni praktički dokraja raščišćeno i bilo bi potpuno pogrešno davati karakter trajnosti nekim sadašnjim formama koje su možda privremene. No i bez obzira na to, raspodela dohotka uvek zavisi od najrazličitijih objektivnih okolnosti i društvenih potreba u određenom vremenu, koje će morati utvrđivati društvo kao celina. Očigledno je, dakle, da je nemoguće statutom unapred i detaljno određivati karakter izvora prihoda. U načelu, te vrste odluke svakako mora da donosi društvena zajednica, to jest njeni centralni organi. Zato je zakonom i statutima predviđeno samo to da opštine, odnosno srezovi imaju svoje izvore prihoda koji su jedinstveno utvrđeni zakonom i da s tim приходima samostalno raspolažu, bez mešanja nekih viših upravnih organa, sem ukoliko je reč o kontroli zakonitosti. Iz istih razloga stalo se na stanište da ni problem fondova* ne može da se rešava statutom.

* Osnovnim zakonom o budžetima, donetom na sednicama Saveznog veća i Veća proizvođača Savezne narodne skupštine 10. odnosno 11. marta 1954 (Stužbeni list FNRJ br. 13/54), predviđeno je da se, pored obaveznog rezervnog fonda, „Zakonom odnosno odlukom Narodnog odbora, sreza, grada, gradske opštine sa posebnim pravima i opštine mogu osnivati i ukidati posebni fondovi“.

Na osnovu odredaba toga zakona i odgovarajućih uredbi i odluka osnivali su se budžetski i samostalni fondovi. Budžetski fondovi u srezu, gradu ili opštini bili su rezervni fond, fond voda, fond za puteve, fond za unapređenje poljoprivrede, vatrogasni fond, fond za unapređenje šumarstva itd. Sredstva ovih fondova obrazovala su se od budžetskih i drugih prihoda. Bu-

Kao što znate, mi smo pristupili stvaranju i razvijanju društvenih fondova, pre svega zato da bismo na neki način obezbedili minimalne potrebe normalnog društvenog života komune time što bi se sredstva za ove fondove obezbeđivala automatski, a ne prema subjektivnim odlukama političkih organa, niti onih u federaciji ili republici, niti onih u srezu ili opštini. Razume se, i formiranje fondova zavisiće kako od raspoloživih materijalnih sredstava tako od opšte raspodele dohotka. Osim toga, biće potrebno da i zajednica kao celina zadrži izvesne kompetencije u pogledu orijentacije trošenja ovih fondova bez obzira na to što će se oni trošiti po pravilu samo tamo gde su stvoreni, to jest opštinski u opštinama. Eto zbog čega i ovaj problem treba, bar za sada, rešavati saveznim propisima, a ne statutima.

Posebno pitanje, oko kojeg je bilo mnogo diskusije, bio je problem organizacije srednjih i velikih gradova. Pošto se o tome mnogo javno govorilo i pisalo, neću stvari ponavljati. Problem je, u stvari, bio u tome, prvo, da se srednji i veliki gradovi ne odvoje od svoje okoline i, drugo, da njihovi organi upravljanja budu dovoljno bliski građanima da bi ovi mogli uticati na njih, ali da istovremeno područje grada ne izgubi svoje komunalno jedinstvo. Pitanje je rešeno na taj način što se u gradovima s unutrašnjim gradskim opštinama predviđa i mogućnost uspostavljanja posebnog gradskog veća, s određenim pravima na području komunalne izgradnje, čime bi bili obezbeđeni i komunalno jedinstvo grada i njegova nezavisnost od seoske okoline u pitanjima komunalne izgradnje.

Kod manjih gradova — koji takođe mogu da stradaju od eventualnog nerazumevanja seoske okoline za njihove komunalne potrebe — Komisija je smatrala da se problem može rešiti samo na taj način da se njima ne priključuje suviše velika okolina, da bi se obezbedio preovlađujući uticaj gradskog stanovništva u takvim opštinama.

Na tim principima je izgrađen i predlog zakona koji je podnesen Narodnoj skupštini. Razume se, iskustva u praksi a i promenjeni uslovi u budućnosti možda će tražiti da se neka pitanja kasnije drukčije reše. Međutim, u sadašnjim uslovima Savezno izvršno veće smatra da su to najadekvatnija rešenja.

džetski fondovi mogli su imati posebne organe upravljanja, zasebne tekuće račune i pravo stvaranja obaveza do visine svojih prihoda.

Samostalni fondovi bili su: opšti investicioni fond, fond za kreditiranje stambene izgradnje, fond socijalnog osiguranja i drugi. Ovi fondovi su bili potpuno samostalni u odnosu na budžet i formirali su se iz tačno određenih izvora.

VI

Hteo bih ukratko da se zadržim na sprovođenju zakonom predviđenih mera i na nekim konkretnim zadacima koji su još pred nama. Pošto izveštaj o radu Savezne komisije govori podrobnije o ovom problemu, upozoriću samo na neke od najbitnijih zadataka.

Zakon pre svega predviđa stvaranje privremenih sreskih i opštinskih narodnih odbora na bazi delegiranja od strane sadašnjih narodnih odbora. Ti privremeni narodni odbori će zatim usvojiti statute, koji će takođe imati privremeni značaj i organizovati sebi potreban aparat, uglavnom na principima dosadašnje sistematizacije. Drukčijim putem mi ne možemo ići ako želimo u odgovarajućim rokovima da sprovedemo celokupnu reorganizaciju. Uzelo bi nam mnogo vremena ako bismo išli najpre na izbore. Međutim, neophodno je da naročito privredni organi novih srezova i opština odmah počnu s radom, kako se ne bi zakašnjavalo sa donošenjem plana novih srezova i opština za 1956. godinu, jer će s tim novim sreskim planovima morati da računa i savezni plan. Osim toga, pitanje je da li bi preuranjeni izbori — pre nego što se nove zajednice kako-tako uhodaju — mogli dati predstavničke organe koji bi u punoj meri odgovarali potrebama.

Iz tih razloga Savezno izvršno veće smatra da treba privremenim narodnim odborima dati dovoljno dugačak rok kako bi mogli izvršiti sve potrebne organizacione mere za normalno funkcionisanje celog sreskog i opštinskog mehanizma, pa da se tek onda kada bude ovaj posao završen pređe na izbore za nove narodne odbore. Zadatak novih narodnih odbora biće da posle izvesnog vremena i sticanja novih iskustava dopune i usavrše dosadašnje privremene statute i da ih donesu kao definitivne. Predloženi zakon daje formalno ovlašćenje za celokupan taj proces.

Uporedo s takvim organizacionim merama biće, posle donošenja ovog zakona, potrebno da se neposredno pristupi završavanju i donošenju svih drugih pravnih instrumenata potrebnih da bi se upostavila nova organizacija opština i srezova. Savezna narodna skupština imaće uskoro pred sobom zakon o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova,* koji treba da potvrdi, kroz konkretnu nadležnost, nov položaj i funkcije opštine kao osnovne ćelije našeg društvenog i političkog uređenja i odgovarajuće mesto i ulogu sre-

* Zakon o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova usvojen je na odvojenim sednicama Saveznog veća i Veća proizvođača od 5. jula 1955. Službeni list FNRJ, br. 34/55.

za kao zajednice opština. Republičko zakonodavstvo takođe ima svoju važnu ulogu u ovom pogledu, a naročito zakon koji će odrediti područje novih opština i srezova i time zameniti postojeće republičke zakone o političko-teritorijalnoj podeli. Republičke skupštine će istovremeno doneti zakon o uređenju opština i srezova, koji treba da dopuni i konkretizuje savezni zakon koji mi danas pretresamo, kao i republički zakon o podeli nadležnosti između opština i srezova na osnovu dosadašnjih republičkih propisa o nadležnosti. Savezno izvršno veće doneće odluku o načinu budžetskog finansiranja budućih narodnih odbora i o drugim privredno-finansijskim pitanjima vezanim za uspostavljanje novih opština i srezova.

Posle donošenja navedenih propisa, posebnu pažnju i napore treba koncentrisati na sastavljanje i donošenje statuta opština i srezova. Nacrt statuta jedne konkretne opštine i jednog konkretnog sreza, koji je pripremila i objavila Savezna komisija za izgradnju komuna, predstavlja osnovu, pa u izvesnom smislu i osnovni obrazac za donošenje statuta ostalih naših opština i srezova. Ali bilo bi pogrešno smatrati da su ovi statuti šabloni koji treba i mogu da se u svakoj konkretnoj opštini, odnosno srezu bukvalno i automatski prihvate i primene. A pogotovo se sve to odnosi na organizaciju upravnog aparata. Različitost konkretnih opština pa i srezova zahteva veliku pažnju i obazrivost prilikom postavljanja unutrašnje organizacije narodnog odbora. U opštinama koje su manje razvijene ili sa jednostavnijom privrednom strukturom i koje imaju faktički znatno manje poslova i zadataka treba prihvatiti jednostavniju i jevtiniju organizaciju uprave nego što će to biti potrebno kod razvijenijih opština.

Takođe ne treba gubiti iz vida da opštine nisu povezane jedna s drugom samo kao deo jedinstvenog društvenog i političkog poretka naše zemlje, već i nizom međusobnih zajedničkih interesa i problema, koji se, prema tome, lakše, sa manje troškova i efikasnije mogu rešavati zajednički, zajedničkim institucijama i sredstvima. Najrazličitiji oblici komunalne saradnje moraju postojati u našim lokalnim zajednicama i treba ih omogućiti i statutima. Ako u jednoj opštini nema dovoljno posla za veterinara, sudiju za prekršaje i druge službenike i stručnjake, nema razloga da se oni ne koriste na području dve ili više opština. To pogotovo važi ako se stručnjaci ne mogu naći u dovoljnom broju. Isto tako treba da se obrazuju, gde god za to ima uslova i potrebe, zajedničke ustanove za vršenje pojedinih službi i poslova. Ovim ustanovama treba naše

buduće zakonodavstvo da posveti posebnu pažnju i da im nađe odgovarajući status.

Da bi se svi ovi problemi pravilno sagledali i rešili, kao i da bi se obezbedio jedinstveni kriterijum samoupravljanja u svim našim opštinama i srezovima, statute sreskog odbora potvrđivaće republičke skupštine, a za statute opština, pored potvrde sreza, traži se ovog puta i saglasnost komisije republičke narodne skupštine. Kasnije to neće biti potrebno, ali sada se nameće takva mera da bi se obezbedio jedinstveni osnovni kurs u sprovođenju nove organizacije srezova i opština. Pored toga, svi republički i savezni organi u okviru svojih zadataka i delokruga treba da se interesuju za odgovarajuće odredbe statuta i odgovarajuća organizaciona i kadrovska rešenja u srezovima, odnosno opštinama, pomažući narodnim odborima da njihove odluke budu zakonite i celishodne. Isto tako bilo bi potrebno, kao što se već u nekim republikama to i čini, da se — pored Sekretarijata za zakonodavstvo koji se stalno stara o ovom organizaciono-pravnom poslu — obrazuju izvesne grupe stručnjaka za privredna, organizaciono-pravna, budžetska i druga pitanja, koji će pratiti rad narodnih odbora i ukazivati im svu stručnu i tehničku saradnju, a — prema potrebi — i obilaziti određene srezove ili opštine.

Vrlo je važan problem kadrova. Tu treba istaći, pre svega, dva pitanja; prvo, raspored raspoloživih kadrova i, drugo, politiku obrazovanja novih, odnosno usavršavanje postojećih kadrova narodnog odbora. Smanjenjem broja naših opština i srezova stvaraju se uslovi da u novim narodnim odborima, u pogledu stručnosti, sposobnosti, socijalističke svesti i iskustva, kadrovska pitanje bude rešeno bolje i na višem nivou nego ranije. U prvom redu treba obezbediti kvalifikovan kadar u srezovima, ali ni opština ne može biti bez kvalifikovanog kadra, naročito onog na području sekretara, načelnika nekih službi, sudija za prekršaje i slično. U srezu treba pre svega da se obučavaju i pripremaju novi kadrovi kako za potrebe sreza tako za potrebe opština. Nepravilna je praksa prenia kojoj se sve što je sposobnije u opštini prvom prilikom prebacuje u srez. Naša kadrovska politika treba da ima svoj smer, a stručnjaci i službenici perspektivu za usavršavanje i napredovanje.

Drugi problem na ovom području jeste politika obrazovanja novih, odnosno usavršavanja postojećih kadrova narodnih odbora. Mi ne možemo ostvariti kvalitet rada narodnog odbora kakav želimo da imamo bez stručnih, sposobnih i školovanih službenika. Međutim, bilo bi i nemoguće i sasvim pogrešno i nepolitički ako bi se

uzeo kurs na sveopštu zamenu sadašnjih kadrova u upravnom aparatu narodnog odbora — koji često nemaju odgovarajućih formalnih ili stvarnih kvalifikacija — novim kadrovima sa fakulteta i srednjih škola. Naš kurs treba da bude — pored privlačenja novih kadrova — pre svega u tome, prvo, da omogućimo postojećem kadru da postigne više kvalifikacije i, drugo, da zahtevamo od njega da te mogućnosti iskoristi. I tek pod takvim uslovima možemo postepeno osloboditi upravni aparat onih ljudi koji ne pokazuju — uprkos datim mogućnostima — ni truda ni volje da postignu stvarnu kvalifikaciju kakva je potrebna za obavljanje određenog posla koji danas vrše. Zato bismo morali odmah — ali, razume se, organizovano i planski — pristupiti zavodenju izvesnih oblika školovanja, tečajeva i slično, na pravnim fakultetima ili u nekim posebnim administrativnim školama* gde bi se dopunila stručna znanja postojećih službenika narodnih odbora. Ovim školama i diplomama treba davati određeni rang i određene pravne posledice u pogledu dobijanja platnih razreda i slično. Sem toga, biće potrebno pomoći i rukovodećim političkim kadrovima u narodnim odborima da bi bolje mogli izvršavati svoje zadatke. Naravno, iako najvažniji, to nisu svi problemi kadrova koji se postavljaju. Republički organi treba da reše niz drugih problema, kao što su visina dopunskih plata, situacija kadrova koji neće biti angažovani u novim narodnim odborima, obezbedenje stanova za službenike i niz drugih neodložnih pitanja.

Nova područja opština i srezova izazivaju odgovarajuće promene i adaptacije takode u organima i organizacijama koje nisu neposredno obuhvaćene komunalnom samoupravom. Tu dolaze pitanja sudova, javnog tužilaštva, javnog pravobranilaštva, statističke službe, katastra, vojno-teritorijalnih organa, zadružnih organizacija, privrednih udruženja i komora. Dosadašnji sreski sudovi trebalo bi po pravilu da ostanu u svojim centrima i ne bi trebalo smanjivati njihov broj. Isto važi i za javno tužilaštvo. Međutim, statistička služba zajedno s planom trebalo bi da bude samo u novom sreskom centru. Trebalo bi takode usredsrediti u jednom sreskom centru institucije kao što su zadružni savezi i druga privredna udruženja, jer se jedino tako može obezbediti neposredna politička i druga pomoć i ostvarivati jedinstvo sistema.

Zakonom koji je sada na našem dnevnom redu ulazimo, dakle, u završnu fazu onih pravnih akata i organizacionih mera koji us-

* Od 1956. sve narodne republike, sem Crne Gore, osnovale su republičkim propisima više upravne škole, čiji je osnovni zadatak bio stručno uzdizanje kadrova iz prakse za rad u upravnim službama narodnih odbora.

postavljaju novo uređenje opština i srezova u našoj zemlji. Samim tim činimo, kao što sam u početku rekao, značajan korak dalje u razvitku mehanizma naše socijalističke demokratije i socijalističkih odnosa uopšte. Te će mere, nesumnjivo, još više povezati našeg radnog čoveka sa organima njegove vlasti i sa mehanizmom društvenog upravljanja; još više će razviti njegovu socijalističku aktivnost i stvaralačku inicijativu; još više će angažovati lokalnu inicijativu i lokalna sredstva u rešavanju pitanja od društvenog interesa i u razvijanju proizvodnih snaga, što istovremeno može da bude i nov doprinos poboljšanju materijalnih i kulturnih uslova za život građana. Ostvarenje tog zadatka će zato nesumnjivo biti snažan moralni podstrek našim radnim ljudima u borbi za izgradnju socijalizma, unese više političke stabilnosti u naš sistem, u znatnoj meri ubrzati napredak naše zemlje. Uspehi koje budemo postigli na tom putu biće istovremeno najbolja potvrda pravilnosti naše osnovne orijentacije u izgradnji socijalističkog društva, i time će postati značajno iskustvo za ceo međunarodni socijalizam.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IV, „Kultura“ Beograd 1960, str. 259—289.

NEOPHODNOST JAČANJA MATERIJALNE OSNOVE RADNIČKIH SAVETA I KOMUNA

Iz govora u Saveznoj narodnoj skupštini, 7. decembra 1956, povodom rasprave o Rezoluciji o osnovama Saveznog društvenog plana za 1957. Govor je objavljen pod naslovom Ekonomska politika i socijalistička demokratija.

...U daljem razvijanju našeg političkog i društvenog sistema moramo poći od pretpostavke da su samoupravljanje proizvođača u fabrikama i drugim proizvodnim jedinicama socijalističkog sektora i samoupravljanje radnih ljudi u opštinama i srezovima, odnosno da su radnički saveti i komune osnovni društveni faktori preko kojih društvena svojina na sredstvima za proizvodnju dobija svoju doslednu socijalističku sadržinu. Upravo zato oni i jesu ona polazna demokratska forma preko koje se obezbeđuje prvo i najelementarnije usklađivanje kolektivnog i društvenog interesa, ne odlukama nekog samostalnog državnog aparata, nego ekonomskom i društvenom aktivnošću samih radnih ljudi. Učvršćenje statusa radničkih saveta i komuna, prema tome, mora danas i sutra biti naš prvenstveni zadatak, jer sve šira demokratizacija društvenog života i ujedno njegova sve veća stabilizacija mogući su samo ako rastu iz tih osnovnih elemenata našeg društvenog mehanizma.

Mi smo u prošlim godinama učinili značajne korake u pravcu izgradnje radničkih saveta, komuna i drugih demokratskih formi društvenog upravljanja. Upravo zahvaljujući tome mi smo u prošlosti savladali velike teškoće. Ne može se zamisliti da bismo bez radničkih saveta mogli savladati ekonomske i političke teškoće posle 1948. i ne može se ni zamisliti da bismo bez komuna i samostalnih srezova mogli savladati napregnute privredne planove nekoliko poslednjih godina.

A ipak smo u poslednje vreme zastali u razvitku tih organa. Može se čak reći da smo u toku poslednje godinu-dve dana, nizom raznih ekonomskih i drugih propisa, do te mere sputali samostalno

delovanje radničkih saveta i komuna da je ta samostalnost na izvesnim područjima svedena ispod dopustivog minimuma — na primer, u oblasti sistema plata — i da takve naše intervencije imaju tendenciju da se tu i tamo direktno pretvore u birokratsko-administrativne metode rukovođenja. Osim toga, po našim propisima, komune su sada gotovo u nizu značajnih pitanja obavezne da traže saglasnost srezova, a ovi opet saglasnost republika. Za neke od tih mera ima, naravno, i opravdanih razloga, naročito što se tiče komuna. Trebalo je, naime, najpre uspostaviti organizacioni mehanizam, koji bi bio sposoban da preuzme zadatak, pa da se onda sukcesivno proširuju uloga i obim nadležnosti tih organa. Međutim, ne može se poreći da bismo u daljem izgrađivanju tih organa ipak mogli ići brže. A to pogotovo važi za radničke savete.

Za ovakvo stanje postoje razni uzroci. Tačno je pre svega da smo poslednjih godina prvenstveno morali poboljšati organizaciju državne uprave, s obzirom na to što smo u prvom periodu demokratizacije i decentralizacije društvenog, političkog i ekonomskog mehanizma zaostali u izgradnji instrumenta za kontrolu nad zakonitošću rada samoupravnih organa, kao i za koordinaciju određenih područja društvene aktivnosti. Stavši, finansijska kontrola i inspekcija nisu nam bile dovoljno efikasno organizovane. Zbog toga smo imali niz negativnih pojava. Takvo stanje je moralo sputavati razvitak organa samoupravljanja.

Na liniji otklanjanja tih nedostataka mi smo prošle godine izvršili i izvesnu reorganizaciju državne uprave.* Tim merama data je stručnim upravnim organima izvesna veća samostalnost i u njihovoj delatnosti u okviru zakona i propisa i obezbeđeno efikasnije ispunjavanje njihovih funkcija i kontrole zakonitosti rada organa društvenog samoupravljanja. Opšti rezultati su pozitivni, ali nedovoljna preciznost u kompetencijama pojedinih organa još uvek sputava samostalnost komuna, radničkih saveta, a i nižih organa same uprave.

Pored toga, činjenica je da za niz otvorenih problema još nismo našli adekvatna rešenja. U takvim slučajevima često pribegavamo privremenim administrativnim merama, koje se mogu trpeti jednu ili dve godine, ali koje postaju velika smetnja ako duže potraju. Ovakva otvorena, „viseća” pitanja mogu i zakočiti razvitak

* Reč je o reorganizaciji uprave koja je delom izvršena Opštim zakonom o uređenju opština i srezova, usvojenim 16. juna 1955, a posebno Zakonom o državnoj upravi, usvojenim na sednici Saveznog veća Savezne narodne skupštine 24. marta 1956, koji je objavljen u Službenom listu FNRJ, br. 13 od 26. marta 1956.

na celim sektorima. Takva su, na primer, pitanja o platnom fondu i o načinu formiranja budžeta. Za te probleme mi još nismo našli rešenja koja bi organski izrastala iz strukture našeg društva i njegovih ekonomskih odnosa. Tako smo putem plana, u prvom redu odredbom o niskim obračunskim platama, zakovali platne fondove, a s njima i borbu za veću produktivnost rada — kao i budžete — i dalji razvitak komunalnog sistema i lokalne društvene inicijative. Takvih primera ima još.

Međutim, ti nedostaci nisu ono što je najvažnije i oni se mogu u dogledno vreme odstraniti. Pri tome je bitno da se odmah u početku pravilno orijentisemo. U rešavanju tih problema polazna tačka bezuslovno mora biti orijentacija na dalje razvijanje samostalnosti i inicijative radničkih saveta i komuna, kao i drugih organa društvenog samoupravljanja. U tom smislu i u tom okviru treba, pre svega, dalje usavršavati upravni aparat i jasnije utvrđivati njegove kompetencije na pojedinim područjima. Zatim, naročito je bitno da u okviru reorganizacije bankarskog sistema što pre uspostavimo jedan jedinstveni nezavisni mehanizam, ne toliko upravne koliko stalne stručne finansijske kontrole i revizije, koji će u svakom trenutku moći pružiti sliku poslovanja pojedinih privrednih organizacija i odmah pokrenuti pred odgovornim društvenim i upravnim organima postupak u slučaju nezakonitih postupaka. On će biti istovremeno od pomoći organima društvenog upravljanja da pravovremeno preduzmu potrebne mere za poboljšanje rada u preduzećima i ustanovama. To će znatno smanjiti potrebu mešanja upravnih organa u rad samoupravnih organizacija, ali će bitno poboljšati društvenu evidenciju i mogućnost adekvatne intervencije društva tamo gde to bude zaista potrebno.

Takve i druge slične mere su danas oni neophodni politički i organizacioni koraci koje u najskorije vreme moramo preduzeti da bismo obezbedili zakonitost rada svake samoupravne jedinice, čime ćemo ujedno omogućiti brže i smelije proširivanje kompetencija i društvene uloge tih organa. Sa tako učvršćenim demokratskim samoupravnim mehanizmom u bazi moraćemo, po mome mišljenju, postepeno sve neposrednije povezivati i narodne skupštine i izvršna veća republika i federacije.

No osnovni uzroci naših teškoća za razvitak radničkih saveta i komuna ne leže u pitanjima koje sam gore pomenuo. Glavni izvor je svakako u našoj ekonomskoj situaciji i našim postojećim ekonomskim odnosima, koji se, kao što sam ranije rekao, kako iz objektivnih tako i iz subjektivnih razloga prilično sporo menjaju.

Činjenica je, na primer, da je materijalna baza samostalnog delovanja radničkih saveta i komuna u nas još uvek veoma slaba. Tu je, na ekonomskom planu, po mome mišljenju, sada glavni izvor našeg zaostajanja u razvitku radničkih saveta i komuna kao i mehanizma socijalističke demokratije uopšte.

Svako zna da je nemoguće odozgo nametati veoma napetu ekonomsku politiku, koja od celog naroda traži veoma velike napore, i ujedno obezbediti napredak demokratizma u društvenom i političkom sistemu. Jasno je, na primer, da se ne može govoriti o punom stvaralačkom razmahu radničkih saveta i komuna ako je njihova materijalna baza svedena na minimum.

Možda smo u prošlosti premalo vodili računa o toj uzajamnoj zavisnosti ekonomskih i političkih faktora. Na to su nas nagonile objektivne teškoće, napose težak međunarodni položaj u kojem smo se nalazili, a i odsustvo iskustva jednog mladog društva kakvo je naše. No ako bismo i posle mnogih naših i tuđih iskustava još padali u takve greške, ne bismo ih mogli ničim opravdati.

Na slaboj materijalnoj bazi samoupravljanja radničkih saveta i komuna mehanizam samoupravnih organizacija radnog naroda ne može se praktički afirmisati u dovoljnoj mери i ne može sa svoje strane uticati na rešavanje krupnih materijalnih problema. Upravo ta slaba materijalna baza pre svega dovodi do stagniranja tih organa. Zbog takvog stanja nesumnjivo trpimo i ekonomske štete, verovatno daleko veće nego što danas možemo i oceniti.

U tim se činjenicama, između ostalog, izražava i jedna stara slabost naše ekonomske politike, na koju smo u svoje vreme bili prinuđeni, ali koja bi danas sigurno bila na štetu našeg društva, ukoliko bi se i dalje održavala. Mislim na činjenicu da mi ne iskorišćavamo pravilno i u punoj mери postojeće privredne kapacitete i ne ostavljamo socijalističkim proizvođačima dovoljno materijalnih sredstava i prostora da bi mogli — borbom za veću produktivnost rada — da ih samostalnom inicijativom razvijaju i usavršavaju na nivou savremene tehnike. Kao što je već u diskusiji pomenuto, od preduzeća i komuna oduzima se takav deo sredstava da su preduzeća često osuđena na tehničku i privrednu stagnaciju, a komuni se bitno otežavaju njeni naponi za bolji rad, veću produktivnost rada, za uspešnije osposobljavanje kadrova, za obezbeđenje minimalnog društvenog standarda, kao što su škole, bolnice itd. Godinama su se oduzimali i blokirali značajni delovi amortizacionih fondova, a u svoje vreme čak i celokupni iznosi amortizacionih fondova, što je značilo, na kraju krajeva, direktno dezinvestiranje.

Ponavljam, ne tvrdim da su takve mere bile uopšte nepotrebne i nepravilne. U teškoj situaciji u kakvoj smo se godinama nalazili bilo je u osnovi pravilno orijentisati se na što bržu izgradnju onih industrijskih kapaciteta koji bi obezbedili zemlji veću ekonomsku samostalnost. No očigledno je da je takva politika za jedan duži period štetna, jer ona u krajnjoj liniji ipak slabi ekonomsku i političku bazu od koje zavisi stabilnost celokupnog društva.

Naravno, tome treba dodati da se u preduzećima, komunama i srezovima i ona sredstva kojima raspolazu ti organi ne utroše uvek najbolje. No protiv toga ima efikasnih lekova. Treba pre svega i bezuslovno obezbediti kontrolu radnih ljudi nad svakim dinarom iz budžeta i planova narodnih odbora. Gde takva kontrola već postoji u dovoljnoj mери, tamo nema nepotrebnog trošenja sredstava. Ali i bez obzira na to, jasno je da pojedine slabosti radničkih saveta i komuna ne smeju da nas pokolebaju u načelnom kursu koji smo uzeli.

U realizaciji tih zadataka, po mome mišljenju, svakako naša polazna tačka treba da bude napor da se što je moguće brže postojećim proizvodnim kapacitetima obezbede stabilni materijalni uslovi, u kojima će radni kolektivi zajedno s komunama — a u okviru opštih planskih ciljeva — moći da se bore za stalno povećavanje produktivnosti rada, za tekuće tehničko usavršavanje preduzeća i za takvo podizanje ličnog i društvenog standarda koji je u srazmeri s postojećim rezultatima produktivnosti rada i daljim razvijanjem proizvodnih snaga. Taj minimum morao bi u normalno doba da bude neprikosnoven. Ostali izdaci trebalo bi da se prilagođavaju materijalnim mogućnostima, koje bi davao ostatak akumulacije. Pri upotrebi tih sredstava moralo bi se — u okviru opštih interesa naše prirede — voditi prvenstveno računa o razvitku proizvodnih snaga nerazvijenih delova zemlje.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga V, „Kultura“ Beograd 1964, str. 65—70.

ODNOS PREDUZEĆA I KOMUNE

Iz izlaganja na sednici Saveznog pravnog saveta, 26. januara 1957, na kojoj su razmatrani nacrti zakona o osnovama socijalnog osiguranja, o naučnim ustanovama, o radnim odnosima i o komorama i privrednim udruženjima. Rad je objavljen pod naslovom O daljoj izgradnji društvenog i pravnog sistema.

...

Drugi kompleks pitanja odnosi se na dalje učvršćenje statusa radničkih saveta i komuna. Pravilno rešen problem sistema raspodele utvrdiće bolje i pravni status radničkih saveta i komuna. Rešenjem prvog problema stvorićemo materijalnu bazu za radničke savete i komune...

U tom okviru posebno mesto zauzima problem odnosa između preduzeća i komune. S obzirom na postojanje mnogih administrativnih elemenata u našem sistemu raspodele, komuna još uvek ima suviše veliku ulogu u određivanju ekonomske politike preduzeća, strukture cena itd. Drugim rečima, ona sputava samostalnost preduzeća na pojedinim sektorima delatnosti. Povezanost preduzeća i komune ne sme da znači podređivanje preduzeća komuni. Mi moramo dalje razvijati princip da su preduzeća društvena i samostalna, znači nisu ni lokalna, ni republička, ni savezna, a svaki društveni ili državni organ ima prema svakome od njih samo ona prava koja im daju zakon i plan. Načelno smo to, doduše, raščistili. Međutim, zastareli sistem raspodele (naročito u pogledu formiranja budžeta) dovodi još uvek do toga da komune (i ostali nosioci budžeta) postaju za preduzeće ekonomski, a ne samo društveno-organizatorski i regulativni faktor. Umesto da materijalnu bazu komune predstavlja individualni dohodak pojedinog proizvođača, koji zavisi od veće ili manje produktivnosti rada u preduzeću, komuna je još uvek zainteresovana za ovakvu ili onakvu ekonomsku politiku preduzeća, preko koje često teži da izvrši preraspodelu u svoju korist, a time negativno utiče

na samo preduzeće, na formiranje cena itd. A, u stvari, komuna nije skup preduzeća, nego skup građana i njihovih međusobnih ekonomskih i društvenih odnosa. Njeni prihodi treba da zavise od individualnih prihoda građana. U tom okviru komuna treba da utiče, po mome mišljenju, na raspodelu viška rada, a ne na ekonomsku politiku preduzeća kao takvog. Veća produktivnost rada, veći individualni dohodak, a na bazi toga — i to pod jednakim uslovima za sve — i veći dohodak komune, to bi, po mome mišljenju, trebalo da bude pravac razvijanja našeg ekonomsko-društvenog sistema. Princip „Svakome prema radu” na toj liniji može biti dosledno primenjen i za pojedinog proizvođača i za komunu. A ujedno bi se time obezbedila neophodna samostalnost preduzeća ne samo u odnosu na upravni aparat nego i u odnosu na administrativna uplitanja komune. Drugim rečima, ne dobit preduzeća, nego individualni dohodak proizvođača treba da bude faktor materijalnog povezivanja preduzeća, to jest proizvodnje i komune. A visina individualnog dohotka se globalno određuje jedinstvenim društvenim planom, to jest izdvajanjem glavnih društvenih fondova, uključujući, naravno, i fondove za dalje razvijanje proizvodnih snaga.

Prema tome, ako govorimo o jasnijem određivanju statusa preduzeća kao samostalnog društvenog organizma, i tu treba prvenstveno da raščistimo njegove odnose prema komuni. Bilo bi veoma pogrešno ako bismo mislili da komuna uvek pozitivno utiče na preduzeće. Naprotiv, ako materijalni odnosi ne budu počivali na odgovarajućim socijalističkim postavkama, mogao bi se izroditi i sam društveni karakter komune.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga V, „Kultura” Beograd 1960, str. 86—88.

ZADACI STAMBENIH ZAJEDNICA

Iz diskusije na sednici Savezne narodne skupštine, 26. februara 1957. Na zajedničkoj sednici oba veća Skupštine razmatrani su principi stambenog zakonodavstva i tom prilikom je usvojena Rezolucija o osnovnim principima stambenog zakonodavstva.

Stambenom zajednicom dobijamo instrument koji može mnogo doprineti izgradnji našeg komunalnog sistema. Tu svakako nije reč o nekom novom organu vlasti niti organu uprave. Stambena zajednica bi, u stvari, trebalo da, pored upravljanja stambenim fondom i unapređenja stambenog gazdinstva, osigura saradnju građana u rešavanju izvesnih problema i potreba u njihovom svakodnevnom životu, a napose u pogledu brige o materijalnoj bazi porodice.

Postoji niz problema koji bi se mogli užom saradnjom građana, nekom vrstom samopomoći, uspešno rešavati. U većim gradovima i industrijskim centrima često se postavlja problem dečjih domova, dečjih vrtića itd. Danas ta pitanja rešavamo skupnim domovima i vrtićima, koje ne možemo izgraditi koliko nam je potrebno, jer nemamo dovoljno sredstava; zbog toga za veći deo dece, u stvari, problem i ne rešavamo. Isto tako, postoje potrebe za rešavanjem nekih problema domaćinstava, kao, na primer, perionice i slično. Ovakvi i slični problemi mogli bi se rešavati s dosta skromnim sredstvima u okviru stambenih zajednica, i to u većini slučajeva sredstvima samih stanara, uz izvesnu pomoć komune. Isto tako, stambena zajednica bi mogla postepeno postati i neka vrsta saveta potrošača prema detaljističkoj trgovini, kao i prema nekim uslužnim delatnostima koje najneposrednije služe svakodnevnom potrebama građana. Ukoliko bi stambene zajednice same doprinele uspehu takvih organizacija, mogla bi i neka minimalna sredstva ići u njihovu korist.

Prema tome, stambena zajednica neće moći da se bavi nekim krupnim zadacima, za koje bi, pored ostalog, bili potrebni veliki društveni fondovi, kojima mi sada ne raspolazemo. Ali ipak će se

ona moći postepeno afirmisati kao veoma značajan faktor u borbi za viši društveni standard. Već postoje izvesni društveni fondovi koji mogu biti usmeravani preko stambenih zajednica. Sem toga će one deo materijalnih sredstava moći dobiti od samih stanara, od njihove saradnje i samopomoći. Građani će sami nastojati da nađu sredstva da ih ulože u slične svrhe, jer će to biti u njihovu korist. Deo sredstava svakako će moći obezbediti i komuna iz fondova koje je i do sada koristila u slične svrhe. Na taj način bi se kroz stambene zajednice povećala borba za postepenu izgradnju minimalne materijalne osnove, koja će omogućiti da naša porodica, pri dosadašnjoj našoj ekonomskoj strukturi, ne bude zarobljena zaostalim domaćinstvom.

Razume se da sve ovo ne možemo sprovesti preko noći, nego postepeno, ali će se niz problema moći rešavati mnogo jeftinije, a istovremeno na mnogo širem frontu nego što to danas činimo.

Da bi stambene zajednice mogle uspešno delovati, potrebno je da im se pruži veća pomoć. U prvom redu komuna treba da bude osnovno uporište stambenih zajednica. Zatim će biti potrebna i velika pomoć društvenih organizacija. Tu treba da se angažuju organizacije za zaštitu dece i druge.

Propisima treba obezbediti samo mogućnost stvaranja stambenih zajednica i odrediti glavne zadatke i odnose koji se u njoj stvaraju. Razvoj i delovanje stambenih zajednica treba prepustiti inicijativi samih građana i njihovoj saradnji s komunom. Jasno je da će se zajednica razvijati negde brže a negde sporije i da će se u prvom redu stvarati u industrijskim centrima i većim gradskim naseljima, gde se i problemi koje će zajednica rešavati najviše i nameću. Nema sumnje da će u tom smislu stambena zajednica dobiti vrlo važno mesto u razvitku socijalističkih društvenih odnosa u našoj zemlji.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga V, „Kultura“ Beograd 1964, str. 91—92.

O SAMOFINANSIRANJU KOMUNA I STAMBENIH ZAJEDNICA

Iz diskusije na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova, održane u Zagrebu, 17. maja 1957. Na ovoj skupštini razmatrana su pitanja: materijalni osnovi gradskih komuna, snabdevanje gradova i problemi daljeg razvoja stambenih zajednica.

Uzimajući učešće u diskusiji želeo bih da ukážem na izvesna načelna pitanja koja se postavljaju kada raspravljamo o zadacima samofinansiranja komuna. U prvom redu osvrnuo bih se na pitanje šta zapravo treba razumeti pod problemom jačanja materijalnog položaja komuna.

Kad govorimo o određivanju materijalnog statusa komune, onda, u stvari, nije reč o visini prihoda cifarski izraženoj ili o pitanju pravljanja materijalnog položaja naših komuna prema sadašnjem stanju. Naime, naša postojeća sredstva su ograničena i možemo ih povećati samo većom proizvodnjom. Ono o čemu sada diskutujemo jeste pitanje veće stabilnosti u finansiranju komuna, uključivanje komune u što stabilniji sistem raspodele dohotka, pri čemu njen sopstveni napor treba da bude jedan od glavnih njenih izvora finansiranja. U tom pogledu pravilno se ukazuje na činjenicu da je stabilnost materijalnog položaja komune, tvornice i individualnog proizvođača neophodan faktor za zdrav razvoj privrede i socijalističkih odnosa u našoj zemlji.

Ranijih godina smo u nastojanju da što brže sprovedemo industrijalizaciju stvari često postavljali tako da smo pre svega osiguravali prihode centralnih fondova, dok su prihodi komune, a često i individualni dohodi, u priličnoj meri zavisili od situacije stvorene na osnovu takve unapred određene raspodele dohotka. Čini mi se da ubuduće odnose treba postaviti tako da, makar i na skromnijoj materijalnoj bazi, prihodi komune i individualnih proizvođača budu sta-

bilniji. Na taj način bismo našim radnim ljudima uopšte i komuni posebno otvorili jasniju perspektivu daljeg razvitka.

No da bi taj metod dao očekivane rezultate, potrebno je da istovremeno, odnosno čak u prvom redu, pravilno rešimo pitanje položaja individualnog proizvođača na društvenim sredstvima za proizvodnju. Moramo težiti tome da se iz našeg sistema radnih odnosa postepeno odstranjuju ostaci spoljnih formi najamnog radnog odnosa, nasleđenih iz starog sistema. Moramo postići da radnik misli kao gospodar kako u državi i komuni tako i u fabrici i na svom radnom mestu. To će biti moguće ako i radnik, odnosno radni čovek na društvenim sredstvima za proizvodnju — a preko njega i radni čovek na svim ostalim područjima društvene aktivnosti — ima u sistemu raspodele viška rada isto tako utvrđen stabilan status kao i preduzeće, komuna, država. Drugim rečima, mi moramo sve više preodolevati sistem „plate“ takvim sistemom raspodele dohotka koji će pod jednakim uslovima za sve radne ljude u Jugoslaviji obezbeđivati svakome od njih da sam utiče na visinu svoje zarade u okviru utvrđenih proporcija globalne društvene raspodele, da utiče produktivnošću svoga rada i intenzivnom aktivnošću u okviru radničkih saveta u pravcu boljeg poslovanja preduzeća i takve kooperacije po vertikalnoj liniji koja najviše doprinosi većoj produktivnosti rada i većoj proizvodnji.

U takvim uslovima moći će i pojedini radni čovek na društvenim sredstvima za proizvodnju u izvesnom smislu za sebe praviti „perspektivni plan“ za niz godina unapred, to jest u iole stabilnim privrednim odnosima on će moći predvideti tempo podizanja svog životnog standarda za nekoliko godina unapred, i to ne samo na bazi utvrđenih opštih proporcija društvenog plana nego i na bazi sopstvenog rada, bilo na njegovom radnom mestu bilo u okviru poslovanja preduzeća kao celine.

Takav položaj pojedinca u opštoj raspodeli dohotka biće i najpravilnija i — da tako kažem — „najpravednija“ osnova za finansiranje društvenih potreba komune. Ne treba, naime, zaboraviti da je komuna naročito nosilac onih društvenih funkcija koje izviru prvenstveno iz potreba svakodnevnog života radnih ljudi kao građana i potrošača. Normalno je da se te njene funkcije finansiraju iz izvora namenjenih opštoj društvenoj potrošnji preko ličnih prihoda. Prema tome, kada je društvena zajednica kao celina globalno utvrdila tempo investicione izgradnje i lične potrošnje, ona je samim tim utvrdila i izvore za finansiranje komune i budžetske potrošnje uopšte. Ono što je bitno i odlučujuće za pravilno funkcionisanje celo-

kupnog tog sistema jeste, dakle, jedinstven sistem i način formiranja ličnog dohotka kao jednog od glavnih izvora finansiranja komuna i budžeta uopšte.

Sistem finansiranja iz individualnog dohotka proizvođača, odnosno stanovništva na području komune može biti takav stabilan metod finansiranja komune koji će omogućiti da preduzeća slobodno i nezavisno od komune deluju prema svome interesu, jer će upravo time i najviše doprineti samoj komuni.

Naš zadatak bi, u stvari, bio da s odgovarajućim sistemom izdvajanja akumulacije ostvarimo takvo stanje, da bi izvori individualnog dohotka svugde u Jugoslaviji, u svim preduzećima bili isti, a konkretna visina individualnog dohotka zavisila od napora pojedinih radnih ljudi i kolektiva da te izvore što bolje iskoriste, na svoju korist i na korist društva. Znači, u individualnom dohotku — posle izdvajanja akumulacije i privrednih fondova — praktički bi se izražavao dohodak prema radu pojedinca. Prema tome, i komuna koja bi svoje prihode gradila na takvom odnosu individualnog dohotka prema radu zavisila bi od produktivnosti rada na svom području. Veća produktivnost rada stvarala bi uvek veći individualni dohodak i, razume se, veću individualnu platu i veći budžet komuna.

U takvom će se položaju izmeniti celokupna orijentacija komuna. Ona će prestatu da gleda svoje prihode samo kroz odnos fabrika — komuna, za nju će postati odlučujuće pitanje prosečna produktivnost rada na njenom području. Ona će se morati starati o tome da se u svim privrednim granama postiču maksimalni rezultati. Napor za veće lične prihode kroz veću produktivnost rada i kroz opšte razvijanje proizvodnih snaga postaće glavni zadatak komune u oblasti borbe za podizanje društvenog standarda radnih ljudi. U sagledavanju ovih problema treba pre svega rešiti pitanje: šta, u stvari, treba da bude individualni dohodak i kako on treba da se formira. Tu se naročito postavlja pitanje: da li lični dohodak treba da bude identičan sa ukupnom zaradom, platom, ili on tek treba da bude obračunski faktor na osnovu kojeg treba da se formiraju svi društveni fondovi i lična zarada, izuzev privrednih fondova i dela društvene akumulacije, koji bi se izdvajali direktno iz dohotka preduzeća?

U vezi s tim postavlja se i pitanje preliivanja sredstava finansiranja društvenih potreba u raznim komunama. Meni se čini da se to pitanje uopšte ne može tako postaviti, to jest kao direktno preliivanje iz komune u komunu. Društvo je celina i ono mora obezbeđivati jedinstveno finansiranje određenih neophodnih društvenih službi. Tamo gde komune ne budu sposobne da izdržavaju takve slu-

žbe, jasno je da će one morati ovim ili onim putem dobiti dotacije, odnosno sredstva iz određenih društvenih izvora i fondova. Takvih komuna biće uvek, u svakom srezu i u svakoj republici, jer je razvitak uopšte neophodno neravnomeran, i bilo bi potpuno besmisleno očekivati da će sada, i za još dugo vremena, sve komune podjednako moći samofinansiranjem rešiti sve svoje probleme. Nesumnjivo, biće nerazvijenih komuna, koje iz ličnih prihoda građana neće imati dovoljno sredstava da, recimo, izdržavaju škole, zdravstvenu službu itd., što je, međutim, društvu neophodno potrebno.

No meni se čini da to pitanje ne treba rešavati nekim direktnim preliivanjem između komuna, nego preko prihoda srezova, republika i federacije. Drugim rečima, kada je jednom utvrđen jedinstveni kriterijumi za određivanje dela ličnog dohotka koji ide na plate i na prihode komuna, onda bi bilo sasvim nepravilno vršiti neka preliivanja, jer bi se time stvarao neopravdano nejednak položaj. Fondovi viših društvenih zajednica treba da obezbede dodatna sredstva tamo gde su ona potrebna. Drugim rečima, već u okviru globalne raspodele dohotka treba voditi računa o neophodnoj potrebi dodatnog finansiranja tamo gde to bude potrebno. U kakvoj će se formi vršiti takvo dotiranje, odnosno dodatno finansiranje, to je drugo pitanje. Tu je značajna uloga federacije, ali i republike i srezovi imaju tu značajne, a na nekim područjima čak najvažnije funkcije.

Sem toga, mi ne treba da računamo s tim da sva sredstva koja idu za prosvetu, zdravstvo itd. treba da se preliivaju preko budžeta. Naš razvitak očigledno ide u drugom pravcu. Na primer, zavod za socijalno osiguranje će se, kada bude zdravstveno osiguranje prošireno i na selo, pretvoriti verovatno u glavnog materijalnog nosioca zdravstvene službe u celoj zemlji, odnosno preko njega će društvo finansirati najveći deo potreba za izgradnju zdravstvene službe. Znači, finansiranje zdravstvene službe, koja počiva na sistemu samofinansiranja, vršice se preko sistema zdravstvenog osiguranja, a samo veoma malim delom preko budžeta. Isto tako, postoji mišljenje, da bi i fond za stručno školstvo trebalo da se pretvori u fond za školstvo uopšte. To bi bio samostalni fond, koji bi postepeno postao — u tom ili drugom obliku — materijalna baza za finansiranje ili za učešće u finansiranju školstva kao društvene službe. U svakom slučaju, one službe za koje društvo kao celina ima potrebu da im obezbedi određeni nivo u opštem interesu, jednim delom će se sigurno finansirati i preko takvih ili sličnih organizacija i fondova, što će takode pomoći komunama u njihovim zadacima.

Sistem finansiranja, odnosno budžetiranja komune na osnovu individualnog dohotka omogućće nam da zaista i individualnog proizvođača i komunu, kao zajednicu proizvođača, u što većoj mjeri osamostalimo i omoguććimo im da samostalno planiraju i da mogu sagledati svoj celokupni razvitak za niz godina unapred, razume se, u zavisnosti od podizanja produktivnosti rada. Ako pođemo tim putem, postići ćemo i to da naši radni ljudi prestanu da gledaju na svoj lični dohodak kao na platu koju im neko daje, nego da ga posmatraju kao rezultat sopstvenog rada i učestvovanja u radu radničkih saveta, komuna itd., gde će se u značajnoj mjeri odlučivati o raspodeli viška rada. Na taj način mnogo će porasti i interesovanje naših radnih ljudi za aktivno učešće u društvenim organima i za kontrolu nad trošenjem društvenih sredstava. Jedino tako će društveni standard postati zaista deo individualnog standarda, sa zajedničkom materijalnom bazom. U takvoj situaciji biće mnogo manje raznih institucija i davanja kojih danas ima često po nekoj lažnoj „socijalnoj”, to jest antiekonomske logici, što zahteva velike izdatke, a ne daje odgovarajuće rezultate.

Ako razvijamo takav sistem — uporedo s još nekim drugim sličnim izvorima finansiranja — naše komune će prestati da gledaju na standard i dohodak komune samo kroz postojanje bilo kakvih fabrika. Štaviše, one će morati da se bore za to da celokupno njihovo stanovništvo podigne produktivnost rada i time svoj individualni dohodak.

Znači, komuna i srez moraće se boriti jednako i za unapređenje poljoprivrede, kako bi takođe svaki radni čovek na selu što više stvorio i što više zaradio, kako bi se i zadruge jače povezivale s individualnim seljačkim gazdinstvima, povećavajući prinose i uopšte utičući na produktivnost rada u poljoprivredi. To znači, merilo za prihode komune biće prosek produktivnosti rada na njenom području.

O STAMBENIM ZAJEDNICAMA

Mislim da smo u stambenim zajednicama dobili, pored radničkih saveta i komuna, jednu od najznačajnijih formi društvenog upravljanja, i to na području svakodnevnog pomoći porodici i građaninu u zadovoljavanju potreba njihovog svakodnevnog života. Na tom području su kod nas do sada postojale srazmerno velike slabosti.

Uvodeći stambene zajednice, razume se, nismo mislili da stvorimo neke nove forme organa vlasti. Stambene zajednice su, u stvari, samo prikladna forma u kojoj dolazi do izražaja društvena funkcija komune na području svakodnevnih potreba naših građana. Stambene zajednice su u izvesnom smislu proširena porodica. One, u stvari, znače postepeno izgrađivanje društvene tehničke baze porodice u našim uslovima. Stvaranje stambenih zajednica je krupan društveni zadatak kojim rešavamo jedno od vanredno važnih pitanja u razvijanju socijalističkih odnosa. No njegovo ostvarivanje je stvar upornog rada tokom niza godina, koji će se vršiti uporedo s razvitkom celokupne naše ekonomike, celokupnog našeg društva. Zato razradi ovih pitanja i stvaranju stambenih zajednica ne treba pristupiti kampanjski niti je potrebno svuda grupisati građane po stambenim zajednicama, bez obzira na stvarne potrebe.

Zbog toga je i nemoguće, po mome mišljenju, po nekom šablonu predvideti da određeni broj stanovnika treba da sačinjava jednu stambenu zajednicu ili slično. Formiranje stambene zajednice treba da bude proces koji će ići u skladu s razvitkom proizvodnih snaga, s razvitkom socijalističkih ekonomskih odnosa kod nas uopšte, s razvitkom naših gradova i industrijskih naselja itd. Stambena zajednica ima — za sada — svoje puno opravdanje, punu mogućnost postojanja, rada i razvitka tamo gde već postoje određeni ekonomski odnosi, znači u industrijskim i gradskim centrima, u krupnoj poljoprivrednoj proizvodnji itd., jednom reči, tamo gde se javlja stvarna potreba za raznim društvenim servisima za radnike i službenike, naročito u vezi sa zapošljavanjem žena u proizvodnji, s potrebom veće društvene brige o deci itd.

Danas u svetu u svim ekonomski razvijenim zemljama, uporedo s razvijanjem industrije i porastom produktivnosti rada, raste i cela mreža raznih uslužnih aktivnosti, servisa itd. Ako je to opšti proces u svetu, onda je pogotovo jasno da u jednoj socijalističkoj zemlji treba svesno i aktivno raditi na stvaranju takvih uslova da kroz takve društvene servise rasteretimo radnog čoveka raznih poslova i briga svakodnevnog života, da bi mogao biti efikasniji na svom radnom mestu i da bismo obezbedili njemu i njegovoj porodici što povoljnije uslove života.

To je osnovni zadatak stambenih zajednica. Upravo zbog toga ne bi bilo pravilno stambenu zajednicu suviše zaduživati stambenim problemima, pitanjima upravljanja stambenim fondom itd., premda ne treba padati ni u drugu krajnost i stambenu zajednicu potpuno odvajati od tih problema.

Stambena zajednica ne samo da ne bi trebalo da bude vlast nad kućnim savetima nego ne bi trebalo ni da bude neke vrste produžetak kućnih saveta. Unutrašnji problemi kućnih saveta bi, naime, potpuno progutali njenu delatnost. Sem toga, kućni saveti su se sasvim dobro i korisno afirmisali i nema potrebe, po mome mišljenju, za smanjivanjem njihovih kompetencija. Razume se, stambena zajednica će moći rešiti određene funkcije i poslove i na području stambene problematike, ali nikako ne treba da joj to bude glavni zadatak.

Ni samo ime „stambena zajednica” nije možda najsrećnije. Ono, naime, ne odgovara suštini i društvenoj funkciji ove institucije. Ipak smo zadržali ime dosadašnjih stambenih zajednica. One su imale drukčiju funkciju, ali je praksa pokazala da na njih možemo preneti i takve društvene funkcije o kojima je ovde reč. Međutim, moramo biti načisto da stambene zajednice ne znače udruženje stanara i stanova radi upravljanja stanovima i rešavanja stambenih problema kao centralnog zadatka. Osnovni cilj stambene zajednice je da pomogne porodici, da joj stvori društveno-tehničku bazu, počev od raznih servisa i organa za pomoć porodici pa do dečjih vrtića, jaslica itd., a na bazi saradnje samih građana.

Funkcija stambene zajednice u odnosu na kućne savete trebalo bi da bude prvenstveno pomoć kućnim savetima na bazi dogovora i sporazuma s kućnim savetima, u cilju dobrovoljne koordinacije. Stambena zajednica mogla bi imati i izvesne ingerencije u pitanju žalbi stanara protiv odluka kućnih saveta; mogla bi da daje mišljenja ili da igra čak i neku ulogu u pitanju traženja kredita za veće rekonstrukcije pojedinih kuća itd. No to nikako ne bi trebalo da bude jedna od glavnih funkcija stambene zajednice, a posebno bi bilo potpuno pogrešno ako bismo stambene zajednice postavili, u bilo kojem vidu, kao neki organ nad stanarima ili kao vlast nad kućnim savetima. To treba da bude društveni organ u kojem će ljudi saradivati u onoj meri u kojoj to njihovi interesi zahtevaju. Ne tvrdim da u pojedinim pitanjima društvo ne bi s vremenom stambenim zajednicama moglo dati i određena prava koja danas imaju organi vlasti, na primer u pogledu reda i mira, i slično. No danas je o tome još suviše rano govoriti.

Stambene zajednice treba da zasnivamo na pravu građana da saraduju, da učestvuju u radu ovih institucija, da biraju i da budu birani, na pravu građana da pod istim uslovima koriste sve mogućnosti i usluge takvih zajednica.

Ako stvar tako postavimo, onda će razvitak na tom području dobiti prirodan tok. Potpuno je jasno da će se naši građani rado udruživati i saradivati u stambenim zajednicama ako im one otvore perspektivu i mogućnost organizovanja raznih uslužnih servisa za domaćinstva i svakodnevue životne potrebe.

Ovom poslu treba da pristupimo sasvim konkretno, bez kampanje i nametanja takvih formi organizacije tamo gde još ne postoje stvarne potrebe građana za takvim ustanovama.

Drugi problem, o kojem treba pobliže raspraviti, jeste pitanje finansiranja stambenih zajednica. Bilo bi normalno, a u perspektivi bi nesumnjivo trebalo doći na to, da se takve zajednice finansiraju pre svega iz ličnih prihoda samih građana, jer one, u stvari, i jesu udruženja građana radi stvaranja određenih servisa. Znači, mreža stambenih zajednica, ili njihovih servisa, ne bi trebalo da bude organizacija koja iz budžeta, iz društvenih fondova daje besplatno ili regresiranjem usluge građanima. Ako bismo se orijentisali samo na budžete, onda bi se sa stambenim zajednicama moglo postići vrlo malo. Osim toga, pravilno je da se te službe finansiraju na bazi realizacije ličnih usluga građanima. Jedino tako će ih građani shvatiti kao svoje i dalje razvijati.

No, s druge strane, moramo biti načisto i s tim da lični prihodi naših građana nisu takvi da bi oni bili u stanju da u punoj meri preuzmu sav teret tih zadataka. Tu treba da saraduje ceo niz društvenih faktora, a na prvom mestu komuna, preduzeća itd.

Naime, ako naša preduzeća hoće da se bore za veću produktivnost rada, ako hoće da oslobode svoje radnike i radnice raznovrsnih briga van fabrika, koje utiču na sniženje produktivnosti rada, onda bi bilo pravilno da se ona orijentišu na maksimalnu materijalnu pomoć baš stambenim zajednicama, na primer iz sredstava na slobodnom raspolaganju.

Razume se da i druge društvene ustanove u tom pogledu mogu mnogo učiniti. Dalje, društvo kao celina — a komune i posebno — trebalo bi da pružaju u odgovarajućem obliku posebnu materijalnu podršku razvoju stambenih zajednica. Drugim rečima, stambene zajednice ne bi trebalo tretirati kao preduzeća ili ustanove koje društvu treba da donose akumulaciju, nego kao proširene porodice u koje se društvo, po pravilu, ne meša, dok aktivnost ovih zajednica ne preraste u privrednu aktivnost.

Na taj način bi i društvo kao celina omogućilo: prvo, da servisi stambenih zajednica budu za građane jeftiniji i, drugo, da se prihodi koji će se stvoriti od ove vrste delatnosti vraćaju stambenim

zajednicama za proširivanje tehničke i materijalne baze, za jačanje stambene zajednice. Razume se, i inicijativa samih građana treba da doprinosi uspešnom radu stambenih zajednica. Građani mogu i putem raznih drugih delatnosti, na primer zabavnih i drugih priredbi, stvoriti sredstva za razvijanje materijalne baze stambenih zajednica i njihovih delatnosti. Razume se, i kreditni sistem može pomoći i ubrzati razvijanje materijalne baze stambenih zajednica. Jednom reči, mi možemo s pravom gledati na razvitak stambenih zajednica kao na jednu od vanredno značajnih afirmacija socijalističkih odnosa, kao na jedno od najboljih sredstava za poboljšanje životnog standarda naših građana.

Nesumnjivo je da će stambena zajednica biti izvanredno značajna škola socijalističkog demokratizma. To će, u stvari, biti oblik u kojem će se javljati inicijativa svakog građanina, i to ne samo onih građana koji su već postali socijalno-ekonomski faktor u našim društvenim odnosima nego i domaćica, penzionera, pa i omladine i dece, koji takođe na određeni način mogu biti aktivni u okviru takve zajednice.

Pri određivanju formi i oblika delatnosti stambenih zajednica treba se ograničiti isključivo na preciziranje društvene uloge stambenih zajednica i dati opšte zakonske okvire u kojima stambene zajednice mogu delovati bez mešanja bilo kakvih društvenih ili upravnih organa spolja, osim, razume se, zakonom predviđene kontrole. Sve drugo treba da reši praksa samih građana i zajednice, kao i inicijativa i aktivnost narodnih odbora, komuna i preduzeća, radničkih saveta itd.

Što se odnosa prema organima društvenog samoupravljanja u trgovini tiče, stambena zajednica ne bi trebalo da dira u naš privredni sistem, u samostalnost privrednih preduzeća. Treba jasno razgraničiti šta je servisna služba u okviru stambene zajednice, a šta su privredna preduzeća. Isto tako, stambena zajednica ni u kojoj privrednoj delatnosti ne može zameniti radničke savete. Ima, naime, mišljenja da pored potrošačkih saveta možda nisu potrebni radnički saveti u trgovini. Radnički saveti su takav instrument našeg socijalističkog razvitka i neprikosnoveni baza celog našeg privrednog sistema da se uopšte ne može govoriti o njihovom ukidanju zbog afirmacije nekih novih društvenih organa. Osim toga, i radnici u trgovini ne bi se nikako složili da se ukine ta značajna socijalistička tekovina.

Razume se, to ne znači da stambene zajednice ne bi mogle imati određenu ingerenciju, u ime društva, na raspored trgovinske mreže

i na materijalne odnose na području trgovine. No te materijalne odnose treba precizirati jedinstvenim saveznim propisima i nikakve promene ne bi se smele vršiti van okvira jedinstvenog privrednog sistema.

Znači, trgovinom treba da upravljaju radnički saveti, a zainteresovanost potrošačkih saveta može doći do izražaja i na drugi način, to jest primenom formi i metoda sličnih onima koji su bili karakteristični za tradicionalne potrošačke zadruge.

Poznato je, naime, da je svojevremeno u nas na dnevni red postavljeno pitanje stvaranja potrošačkih zadruga pored društvene socijalističke trgovinske mreže. Mi smo zauzeli načelan stav — da pored društvene trgovinske mreže ne bi bilo korisno ići na stvaranje posebnih potrošačkih zadruga, nego da društvenu trgovinsku mrežu treba postaviti u izvesnom smislu na principe i metode koji su bili karakteristični za potrošačku zadrugu. Razlika između stare potrošačke zadruge i naših trgovinskih preduzeća s potrošačkim savetom je, u stvari, u tome da je prva tip kolektivne privatne svojine, a druga tip društvene svojine, kojom upravljaju radnički savet i potrošački savet, svaki u okviru svojih prava. No da bi taj odnos imao materijalnu bazu, potrebno je da potrošač i preduzeće budu u određenim ekonomskim odnosima. Upravo forme tih odnosa mogu biti slične onima u potrošačkoj zadrugi. U tom smislu potrošački saveti ne bi trebalo da postoje samo kao neki opšti kontrolor nad radom trgovinske mreže, nego tako da potrošači preko njih imaju i određenu materijalnu korist iz dobiti trgovine (rabat) i da takvim materijalnim interesom budu stimulisani za stalno razvijanje trgovine i za saradnju s radničkim savetom. Da bismo to omogućili, moramo izmeniti neke postojeće propise u našoj trgovini.

S druge strane, ne treba zaboraviti da će naša trgovina sledećih godina morati da pretrpi krupne unutrašnje promene. Ako budemo ulagali veća sredstva u trgovinu — a to moramo činiti jer zaostala i primitivna trgovina neće moći izvršiti zadatak koji pred nju naš intenzivni ekonomski razvitak postavlja — jasno je da će nova tehnička baza trgovine formirati i mrežu koja će imati jače i tehnički bolje opremljene centre s hladnjačama, magacinima, odgovarajućim prevoznim sredstvima itd., što će podstaći i nastojanje krupnih i razgranatih trgovinskih preduzeća. Na taj način potpuno samostalne trgovinske radnice po pravilu neće se moći održati prema tako razvijenim trgovinskim preduzećima. Stambena zajednica, dakle, ne treba i neće biti nosilac ili upravljač trgovinskih radnji, ali će biti jedan od važnih društvenih faktora koji vrše društveni nadzor i koji sti-

mulišu i podstiču rad trgovinske mreže. Ona će, u stvari, i na tom području vršiti određene funkcije komune.

U vezi s veličinom stambenih zajednica postoje veoma različita mišljenja. Razume se, teško je odrediti neki opšti, za sve važeći princip o ovom pitanju. I ovaj problem treba rešavati sasvim konkretno, to jest početi od stvarnih potreba određenog naselja i oceniti šta određenom području najbolje odgovara u pogledu organizovanja raznih službi. Prema tome, biće znatne razlike u veličini stambenih zajednica u raznim delovima naše zemlje. Jasno je da će u nekom čisto industrijskom centru s punom zaposlenošću stanovništva stambena zajednica možda po broju ljudi biti manja, ali s intenzivnijom delatnošću. U rejonima gde ima i seljačkog elementa, gde žena uglavnom radi samo u donacijinstvu, stambene zajednice će možda biti veće, ali će faktički opsluživati manji broj ljudi. A što se tiče pitanja veličine naselja u kojima uopšte dolazi u obzir stvaranje stambenih zajednica, mislim da u tom pogledu broj stanovništva naselja ne bi trebalo da igra nikakvu ulogu. Suština je u tome kakva je društveno-ekonomska struktura naselja, a ne njegova veličina. Industrijsko naselje, makar imalo samo nekoliko hiljada stanovnika, tražiće stambenu zajednicu, a neki poljoprivredni centar s nerazvijenom privredom, s malo zaposlenih žena, gde ne postoje ni drugi problemi koje stambena zajednica treba da rešava, neće imati potrebe da stvara stambenu zajednicu, pa makar po broju stanovništva bio i veći.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga V, „Kultura“ Beograd 1964, str. 116—128.

KOMUNALNI SISTEM I DECENTRALIZACIJA DRUŠTVENIH FONDOVA

Iz izlaganja na sastanku sa aktivom Sindikata i Radničke partije Norveške, u Oslu, 1. juna 1959, objavljenog pod naslovom Pokretačke snage našeg društvenog razvitka.

...

Faktor čijem razvijanju posvećujemo najveću pažnju jeste i naš komunalni sistem, to jest sistem širokog lokalnog samoupravljanja u opštinama i srezovima kao zajednicama opština. Jačajući materijalnu bazu komuna time što one upravljaju, pored budžetskih fondova, i raznim privredno-investicionim i drugim fondovima, mi nastojimo da postignemo da se građanin u svom svakodnevnom životu oseća što manje zavisnim od nekog udaljenog upravnog centra, a da na celokupni razvitak svih mogućih komunalnih, kulturnih, zdravstvenih i drugih institucija i uopšte svega što mu služi u njegovom svakodnevnom životu, gleda prvenstveno kroz razvitak proizvodnih snaga na području komune i sreza, kroz dobro poslovanje svih privrednih organizacija na tom području, kroz dobar rad ustanova itd. Time je on materijalno zainteresovan da bude aktivan u društvenom životu, u kritici slabosti, u inicijativi i predlozima itd.

Takav komunalni sistem može doći toliko više i svestranije do izražaja koliko je snažnija njegova materijalna baza. Mi u tom pravcu ulažemo maksimalne napore, ali nasleđena nedovoljna razvijenost proizvodnih snaga i imperativni zadaci ubrzane industrijalizacije i modernizacije poljoprivrede i tu postavljaju granice preko kojih se ne može.

Uprkos tome, mi smo uzeli kurs smeće decentralizacije fondova, kako bi stvaralačka inicijativa najširih masa mogla doći što više do izražaja.

Takva decentralizacija sredstava omogućava svakom radnom kolektivu i komuni slobodno raspolaganje određenim sredstvima, ra-

zume se, u okviru jedinstvenog društvenog plana i drugih zakonskih propisa koji obezbeđuju opšte usmeravanje i usklađivanje privrednog razvitka zemlje kao celine.

Iako je decentralizacija fondova izvršena već prilično široko, ona, sama po sebi, ipak ne dozvoljava da se komunalni sistem brže razvija. Tempo razvitka je tu u prvom redu određen relativno niskim ukupnim nacionalnim dohotkom. Pa ipak, već danas naše komune pokazuju veoma dinamičan razvitak. Materijalna stimulacija za razvitak proizvodnih snaga je veoma jaka. Perspektiva napretka, daljeg razvitka proizvodnih snaga i poboljšanja životnih uslova otvorena je tako reći u svakoj opštini, u svakom srezu, pri čemu ona sve više zavisi od aktivnosti samih građana. Svuda već sada postoje veći ili manji fondovi s perspektivom da se i dalje postepeno povećavaju, što će sve više uticati na postepeno smanjivanje razlika između centra i provincije i na stvaranje kod građanina svesti o njegovoj samostalnosti u svakodnevnom uređivanju života, odnosno o nezavisnosti od nekog faktora vlasti izvan i iznad njega.

Uopšte smatramo neophodnim da se svuda gde god je to moguće opšti društveni interes povezuje s materijalnom zainteresovanošću radnika, radnog kolektiva u fabrici, građanina, komune. Veći napor na povećanju produktivnosti rada ili na bržem razvijanju proizvodnih snaga po pravilu treba da donosi i veće materijalne rezultate radniku, kolektivu, preduzeću i komuni, a istovremeno i društvenoj zajednici kao celini. U takvim uslovima maksimalna samostalnost svih tih faktora, to jest mogućnost da oni u okviru opšteg društvenog plana samostalno razvijaju inicijativu koja odgovara njihovim materijalnim interesima, predstavlja ujedno uslov i osnovnu unutrašnju pokretačku snagu materijalnog napretka društva kao celine.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga V, „Kultura“ Beograd 1960, str. 321—322.

PROBLEMI USLUŽNIH DELATNOSTI

Iz izlaganja na godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Banjoj Luci, 13. maja 1960, na kojoj je razmatrano stanje i problemi uslužnih delatnosti u gradovima.

I

Problemi razvitka uslužnih delatnosti postali su gorući za celokupan razvoj naše privrede, a u izvesnom smislu i za naš dalji društveni razvitak uopšte. Tu nisu u pitanju samo potrebe građana. Zaostajanje u rešavanju tih pitanja počinje da utiče i na normalno odvijanje proizvodnje uopšte. Sem toga, posledice se izražavaju i u velikoj nestabilnosti cena u toj privrednoj oblasti, kao i u nizu negativnih pojava u oblasti privatno-sopstveničkog zanatstva.

Za takvo zaostajanje postoji niz uzroka, i to kako materijalnih teškoća tako i subjektivnih slabosti. Mislim da neću preterati ako kažem da je jedna od osnovnih naših slabosti u oblasti uslužnih delatnosti to što ni do danas nemamo jasnu privrednu i tehnološku koncepciju razvitka u toj oblasti. Sa gledišta društveno-ekonomskih odnosa mi sino, naravno, načisto u kojem pravcu treba da se razvija ovo područje našeg privrednog života, ali u pogledu koncepcije konkretnih ekonomskih odnosa i tehnoloških karakteristika veoma zaostajemo. Zbog toga na terenu često preovlađuje konzervativna koncepcija koja u izvesnom smislu predstavlja prenošenje mentaliteta zaostalog, privatno-sopstveničkog zanatstva na društveni sektor. U duhu takvih shvatanja tumači se prelaz na „socijalističko zanatstvo“ uglavnom kao problem menjanja svojinskih odnosa, a ne i kao problem kvalitativnog menjanja tehnologije proizvodnje koji bi obezbedio proces društvenog rada i veću produktivnost rada. Ako želimo u toj privrednoj oblasti dalji razvitak, mislim da je, pre svega, potrebno izmeniti pomenuta stara shvatanja i u skladu sa našim opštim društveno-ekonomskim razvojem izgraditi jasnu priv-

rednu i tehnološku koncepciju razvitka uslužnih delatnosti, odnosno zanatstva, to jest industrije usluga.

Ni nedovoljne materijalne mogućnosti ne treba da budu prepreka utvrđivanju jedne jasne orijentacije razvitka na tom području, jer da bismo znali šta treba da činimo danas, u datim materijalnim uslovima, treba da znamo šta želimo da postignemo sutra, u drugim materijalnim uslovima. Osim toga, ako nemamo jasne perspektive kretanja, nećemo biti sposobni da maksimalno iskoristimo ni današnje mogućnosti. Uveren sam da odsustvo jasnih koncepcija već danas čini da i postojeće materijalne mogućnosti ne koristimo maksimalno efikasno. Uostalom, i u referatima i u diskusiji izneto je dovoljno primera koji pokazuju da u razvitku uslužnih delatnosti danas u nas nije ništa manje aktuelno i važno pitanje — u šta investirati, od pitanja kako doći do većih sredstava za te vrste investicija. Možda je u ovom trenutku prvo pitanje čak i važnije od drugog.

Mislím da naši društveni organi koji se bave tim problemima, pa ni narodni odbori, nisu u tom pogledu imali jasnu orijentaciju. Nije slučajno što pretežna većina akumulacije iz zanatstva ide u investicije za proizvodno zanatstvo, to jest u sitnu industriju, a ne u uslužno zanatstvo, odnosno u proizvodnju usluga, kamo bi ta sredstva prvenstveno trebalo orijentisati. Osim toga, kada se govori o tome kako savladati zaostalost na području uslužnih delatnosti, najčešće se potežu pitanja kao što su: porez, stvaranje i formiranje ovakvih i onakvih fondova itd., koja, iako nisu nevažna za razvitak tih delatnosti, za samu orijentaciju nisu osnovna. Mi možemo obezbediti i znatno veća sredstva, ali ako ih budemo ulagali na način na koji smo to u mnogim slučajevima činili do sada, nećemo učiniti ozbiljniji korak napred.

II

Pre svega, po mome mišljenju, iako privatno zanatstvo i lični rad sopstvenim sredstvima rada treba da imaju u našem privrednom i društvenom sistemu priznato, ravnopravno i ujedno društveno odgovorno mesto, treba se ipak u isto vreme u potpunosti osloboditi iluzija da se najvažniji problemi uslužnih delatnosti mogu rešavati samo ili pretežno onakvim tretmanom privatnog zanatstva, bilo u smislu njegovog oslobađanja od društvene kontrole, bilo njegovim prisilnim administrativnim područjivanjem. Kao što je poznato, privatni

zanatski sektor u materijalnom pogledu ne može predstavljati neku značajnu polaznu tačku u razvitku ovih delatnosti u nas, jer je tu mahom reč o malim i zaostalim kapacitetima, a pogotovo ako se uzme u obzir veoma zaostala tehnika kojom se služe naše privatne zanatlije. Gajili bismo čiste iluzije ako bismo mislili da se iz tih zaostalih kapaciteta može stvoriti moderna uslužna delatnost. To bi bilo moguće jedino uz značajne društvene kredite za modernizaciju i bitno ukрупnjavanje privatno-zanatskih preduzeća. A to bi značilo — ako bismo hteli da dobijemo zaista visokoproduktivnu proizvodnju usluga — celu malu privatnu industriju i sa njom takođe pravu klasu kapitalista, čime bismo potkopavali socijalistički sistem. Svako zna da je takva perspektiva u našoj zemlji onemogućena.

Danas u zanatstvu — pored ličnog rada na sopstvenim sredstvima za proizvodnju, protiv čega socijalističko društvo nema i ne može imati načelne prigovore ni danas ni sutra — postoje i privatne radionice sa ograničenim brojem radnika. Tu nastaju svakako određeni društveni problemi, ali oni nisu takvi da bi trebalo da strahujemo od takvih oblika zanatske delatnosti. Naprotiv, u sadašnjim uslovima ona ispunjava i verovatno će i za duže vreme uspešno ispunjavati veoma značajne zadatke u našoj privrednoj strukturi. Prema tome, i jedan i drugi oblik ličnog rada i privatno-zanatske aktivnosti zaslužuju društvenu podršku i materijalni podstrek, naravno uz odgovarajuću društvenu kontrolu.

Pa ipak, dugoročno posmatrano, perspektiva i budućnost moderne proizvodnje usluga ne može biti u takvom zanatstvu, odnosno bar ne pretežno u takvom zanatstvu. Prema tome, neophodno je prestati gledati na problem unapređenja zanatstva samo ili pretežno kroz prizmu privatnog zanatstva. Treba se orijentisati i na razvoj modernih kapaciteta te vrste.

Primer za to je razvitak naše poljoprivrede. I tu je u nas nekada bilo iluzija ili da se prostim ujedinjavanjem zaostalih seljačkih gazdinstava može stvoriti moderna poljoprivreda, ili da se poljoprivreda može unaprediti prostom stimulacijom seljačkog gazdinstva. Praksa je, međutim, pokazala da se tu rezultati mogu postići pre svega krupnim poljoprivrednim gazdinstvima i takvim povezivanjem seljaka sa društvenim proizvodnim sredstvima koja obezbeđuju veću produktivnost rada, čime se stvaraju ekonomski uslovi i podsticaj za razvoj socijalističkih odnosa u sadašnjem selu. Nema sumnje da će pojava socijalističke industrije usluga izmeniti položaj i odnos privatnog zanatlije prema socijalističkom sektoru. On će tada u svom sopstvenom interesu biti upućen na saradnju sa društvenim sektorom,

a i društvo će u takvim uslovima moći da svojim regulativnim merama usmerava kretanje na definitivnu likvidaciju svih ostataka namamnog rada i na sektoru uslužnih delatnosti. Uostalom, društvena svojina ima svoj smisao samo kada vodi višoj produktivnosti rada i kada je traži sam proces društvenog rada. A on je moguć samo na razvijenijoj tehnici, odnosno pri razvijenijoj organizaciji rada. Prema tome, samo orijentacija na modernu tehniku i na napredniju organizaciju rada može dovesti do postepene likvidacije ostataka namamnih odnosa u oblasti uslužnih delatnosti.

Naravno, time ne želim da kažem da treba isključiti administrativne mere u oblasti regulisanja odnosa u privatnom zanatstvu. Mislim da su u tom pogledu sasvim osnovani predlozi i sugestije da se izvrši izvesna revizija i dopuna propisa u ovoj oblasti, gde ima prilično negativnih tendencija i očiglednih protivzakonitih pojava. U pogledu suzbijanja raznih špekulacija na području privatnog zanatstva narodni odbori nisu uvek bili dovoljno efikasni. Tako ima pojava da privatne zanatlije protivzakonito drže, u ovom ili onom vidu, više radnika nego što je to propisima dozvoljeno, a da se sa tom činjenicom mire i naši društveni organi i socijalističke privredne organizacije i ustanove. Treba pooštriti budnost odgovornih organa u zaštiti zakonitosti.

I ne samo to. Morali bismo biti snalažljiviji i u pronalaženju raznih prelaznih oblika od ličnog rada na udruženi rad, koji samim tim treba da postaje i socijalistički. U takvim prelaznim oblicima treba da nađemo prostora kako za opravdani lični materijalni i stvaralački interes sitnog privatnog sopstvenika u udruženom radu tako i za samoupravni interes radnika i razvoj socijalističkih društvenih odnosa uopšte. Osnove za takve inicijative opštine u našem sistemu postoje, ali ih opštine gotovo i ne koriste, odnosno ne pokazuju mnogo inventivnosti u njihovoj praktičnoj razradi i primeni.

No nezavisno od svega toga, mi moramo biti načisto s tim da stanje u oblasti privatnog zanatstva možemo poboljšati prvenstveno ekonomskim sredstvima, tj. pre svega unapređivanjem socijalističkog sektora uslužnih delatnosti, kao i sređivanjem ekonomskih i društvenih odnosa u oblasti privatnog zanatstva.

Drugo pitanje od načelne važnosti koje treba raščistiti jeste — šta je to što nazivamo modernom uslužnom delatnošću ili industrijom usluga? Naši sručni organi treba što pre ne samo da daju jasan odgovor na to pitanje već i da organizuju potrebnu tehničku pomoć narodnim odborima i postojećim preduzećima kako bi se obezbedio razvitak u tom pravcu. Svako zna da društveni sektor

uslužnih delatnosti treba da se razlikuje od privatnog ne samo po karakteru svojine, nego i po tehnici, organizaciji rada, kadrovskoj strukturi itd. Mala zanatska radnja starog tipa ako je i u društvenoj svojini ostaće niskoproduktivna i skupa u svojim proizvodima i uslugama, kao i privatna, a možda će biti čak neproduktivnija i skuplja od nje. Naročito u sagledavanju tog aspekta problema u nas su do sada nedostajale jasne koncepcije. Činjenica je da smo na području tehnoloških shvatanja učinili veliki korak napred u drugim oblastima proizvodnje. U oblasti zanatstva odnosno uslužnih delatnosti stojimo manje-više u mestu. Uzrok takvom stanju leži u prvom redu u tome što nam nedostaje jasna koncepcija savremene industrije usluga u našim uslovima. Zato bi trebalo da narodni odbori, Stalna konferencija gradova, kao i svi drugi društveni organi ubrzaju rad na stručno-tehničkom izučavanju ovih pitanja, da daju snažniji podstrek da se i u ovoj oblasti privredne delatnosti dode do tehnoloških rešenja, koja će obezbediti brži porast produktivnosti rada i pojeftinjenje troškova proizvodnje. Jedino tako će investicije na ovom sektoru stvarno biti korisno i dobro uložene.

Važnim nosiocem uslužne delatnosti treba da postane naročito postojeća industrija s mrežom svojih servisa. U referatu je opravdano istaknut značaj odlučnije orijentacije industrijskih preduzeća u tom pravcu. Da bismo i u ovoj oblasti mogli učiniti odlučan korak napred, trebalo bi, po mome mišljenju, organizovati pomoć preduzećima putem odgovarajuće organizatorske akcije, naročito narodnih odbora, organizacije stručne pomoći, brige narodnih odbora oko prostorija itd.

Naročito bi komune trebalo da svestrano olakšavaju i podstiču stvaranje industrijskih servisa, jer će im oni ne samo olakšati stanje u oblasti uslužnih delatnosti nego i zaposliti novu radnu snagu. Međutim, danas je situacija često obrnuta. Sasvim naopako smatrajući da, valjda, ti servisi nisu „njihovi”, neke opštine čak koče njihov razvitak, bilo stvaranjem materijalnih teškoća, bilo odsustvom brige oko prostorija, bilo tendencijom da odvoje takve servise od fabrike koja ih je osnovala, težeći da ih po svaku cenu pretvore u nove „fabrike” itd. Istina, treba dodati da su za takve tendencije opština vrlo često kriva i sama preduzeća koja — na jedan ili drugi način — održavaju takve ekonomske odnose između centra i tih servisa da opštine, na čijoj se teritoriji servisi nalaze, nemaju dovoljno ekonomskog interesa za njihov razvitak.

Sasvim je jasno da servisi treba da budu organizovani kao samostalni pogoni, koji imaju prema komuni iste materijalne obaveze i prava kao svako drugo preduzeće. Komuna sa svoje strane mora shvatiti da preduzeća moraju imati potrebne garantije u pogledu stabilnosti svoje servisne mreže. Drugim rečima, komune treba da učine sve što je moguće ne samo da bi uklonile prepreke za stvaranje servisa industrijskih preduzeća već da pomognu i podstaknu takvu aktivnost industrije na njihovom području.

Posebno pitanje u sklopu ove problematike odnosi se na metode i sredstva u ostvarivanju utvrđene politike. Naime, treba shvatiti da se rezultati kakve želimo na području uslužne delatnosti ne mogu postići niti samom agitacijom niti propisima, nego prvenstveno uspostavljanjem odgovarajućih ekonomskih odnosa i materijalnih uslova koji će stimulisati preduzeća i komune da se snažnije orijentišu u tom pravcu. Danas, međutim, ima često i suprotnih pojava. O tome mnogo primera pruža praksa narodnih odbora u zanatskoj politici. Ta privredna oblast je u našem sistemu u celini stavljena u nadležnost narodnih odbora upravo zato da bi oni stvorili što povoljnije materijalne uslove za razvitak uslužnih delatnosti. Umesto toga, upravo se narodni odbori odnose veoma neodgovorno prema svojim zadacima u toj oblasti. Pojedini narodni odbori ne samo da malo čine na daljem razvoju proizvodnje usluga, nego u kratkovidnoj jagmi za centralizacijom finansijskih sredstava guše čak postojeće zanatske kapacitete. Na taj način samo mali deo investicionih sredstava stvorenih u zanatstvu ide na uslužne delatnosti, a najveći deo na investicije u industriji.

Svakako, uzrok što se narodni odbori do sada nisu dovoljno orijentisali na jače ulaganje u industriju usluga i na stvaranje povoljnijih uslova za razvoj zanatstva leži takođe i u našim privrednim instrumentima, u sistemu raspodele, u opštem obimu investicija za tu oblast itd., koji ih u tom pravcu nisu usmeravali. Ali je i činjenica da su se narodni odbori najčešće više rukovodili aspektima izgradnje nekih pojedinačnih industrijskih ili drugih objekata nego aspektima izgradnje celovite komunalne privrede. Zbog toga i nisu ulagali u uslužne delatnosti ni onoliko sredstva koliko su mogli.

Tačno je da uslužne delatnosti treba postaviti na realan ekonomski račun — ali treba voditi računa i o tome da je to jedna zaostala delatnost koju treba tek podstaći i da joj treba, s obzirom na velike zadatke, dati određenu podršku da bi mogla da se brže razvija. O tome narodni odbori treba da vode računa. Sem toga,

i ulaganja u uslužne delatnosti mogu biti i te kako rentabilna, ako kapaciteti budu zaista moderni, to jest ako budu obezbeđivali veću produktivnost rada.

III

U vezi s pitanjima razvitka uslužnih delatnosti želeo bih posebno da se osvrnem i na neke probleme komunalnih preduzeća. U tom pogledu mislim da je pravilna opšta orijentacija da rešavanju problema u toj oblasti treba pre svega pristupiti putem uspostavljanja zdrave ekonomske baze komunalne privrede. Čak je i pitanje da li je i sam termin „komunalne službe” najsrećniji. Naravno, stvar nije u imenu, ali u ovom slučaju on u današnje vreme svakako pomalo zamagljuje suštinu stvari. Nema sumnje da će se ne samo komunalna privreda nego sva naša privreda, sva naša proizvodnja negde u budućnosti — kad bude prevaziđena robna proizvodnja i kad više ne bude vladao princip raspodele prema radu, nego komunistički princip „svakome prema potrebama” — pretvoriti u društvene službe u kojima i forme samoupravljanja u proizvodnji neće imati ulogu koju imaju danas. Ali danas je situacija drukčija, kako u komunalnoj tako i u ostaloj privredi. Danas kod nas vlada robna proizvodnja, doduše izmenjena, ali ipak robna proizvodnja, i prema tome raspodela i nagrađivanje prema radu. To drugim rečima znači da takozvane komunalne službe nisu društvene službe u smislu o kojemu sam ranije govorio, već u prvom redu privredna aktivnost kao svaka druga proizvodnja, to jest ujedno i privredna baza za život ljudi koji rade u toj oblasti. Prema tome, niko nema prava da proizvođače u toj oblasti dovede u odnose koji su različiti od onih u ostaloj privredi, odnosno da ih tretira kao najamne radnike nekih „službi”, čija se sudbina određuje u celini van samih radnih kolektiva. Razume se da je društvena odgovornost kolektiva u komunalnim preduzećima i ustanovama veoma velika, ali se ona može osigurati i na drugi način, a ne samo putem administrativne kontrole. Mislim da u toj oblasti — gde god je to moguće — mnogo odlučnije treba da idemo, na ovaj ili onaj način, u pravcu pretvaranja administrativno-upravnih komunalnih službi u stvarnu komunalnu privredu, u kojoj će upravljanje biti zasnovano na istim principima koji važe i u drugim oblastima našeg društvenog života sa punim radničkim samoupravljanjem. Naravno, uporedo s tim treba rešavati i ekonomska pitanja u komunalnoj privredi, naročito probleme cena, fondova itd.

Razume se, te probleme ne možemo rešavati naprečac, jer to zahteva izvesnu preraspodelu u celokupnom sistemu naše globalne društvene raspodele. Omogućiti da komunalna privreda živi na ekonomskim principima znači istovremeno osposobiti građanina da bude u stanju da plaća usluge po ekonomskim cenama. Zato tu treba ići postepeno. Pre svega, po mome mišljenju, odnose na tom području možemo veoma brzo učiniti jasnijim za građanina. On danas često ne shvata — pošto mu se stvari prikazuju u krivoj projekciji — da dajući porez, odnosno veći doprinos komuni, u stvari regresira niske cene komunalnih usluga, to jest da na taj način upravo indirektno plaća pravu cenu usluga. Međutim, direktno plaćanje ekonomskih cena svakako bi obezbedilo bolji rad komunalnih preduzeća. Trebalo bi, možda, upravo zbog toga u našem sistemu izvore regresa posebno iskazivati, što bi komunalnim preduzećima omogućilo u što većoj meri prelaz na normalno ekonomsko poslovanje, a građanima da se odlučuju između regresa preko poreza ili preko direktnih ekonomskih cena. I u pogledu određivanja tarifa komunalnim uslugama biće potrebno postepeno izvršiti izmene u smislu snažnijeg uticaja kolektiva — naravno, uz normalnu društvenu kontrolu cena. Sve bi to dovelo u ravnopravan položaj radne kolektive u komunalnim preduzećima, obezbedilo bolji rad i stabilne izvore za investicije u komunalna preduzeća na bazi sopstvenih sredstava i kredita kao i u ostaloj privredi.

Ako bi se stvari rešavale u tom pravcu, onda bi, naravno, otpala potreba za nekim posebnim komunalnim fondovima u komuni ili van nje. U načelu, zadatke kreditiranja većih komunalnih radova bi trebalo — pod normalnim uslovima koji važe za celu privredu — da preuzme naš kreditni mehanizam kao celina. No za sada će svakako biti potrebno da se naročito u okviru republike obezbede odgovarajući kreditni fondovi koji će omogućiti kreditiranje većih komunalnih objekata.

Smatram da su opravdani predlozi koji su izneseni u pogledu većeg povezivanja uslužnih delatnosti uopšte s komunalnom privredom, kao i predlozi da se naše zanatske komore ujedine sa stručnim udruženjima komunalne privrede odnosno da se stvore neke jedinstvene komunalno-zanatske komore. Uveren sam da bi takve komore, koje bi, u stvari, obuhvatale sve te delatnosti, od uslužnih do komunalnih u užem smislu, mogle biti mnogo korisniji i uspešniji instrument nego što su sadašnje forme stručnog udruživanja na tom području. O tome će svakako morati da rasprave odgovorni društveni faktori — a pre svega komore i sindikati.

U vezi s tim želeo bih se osvrnuti i na neka pitanja rada stambenih zajednica. Slažem se načelno sa osnovnim principima iznetim u referatima, naime sa potrebom da ti servisi posluju na bazi ekonomske rentabilnosti, a ne na bazi subvencija i dotacija, što ipak ne isključuje da društvo daje određene olakšice u vidu oslobođanja nekih vidova tih servisa od društvenih doprinosa, o čemu ću kasnije govoriti. Međutim, mislim da nema potrebe određivati stambenim zajednicama šta smeju a šta ne smeju da osnivaju, gde mogu a gde ne mogu da budu organizatori servisa. Takvo pitanje predstavlja, na primer, diskusija da li stambene zajednice mogu organizovati moderne servise sa mehanizacijom ili samo one koji predstavljaju samopomoć po principu „usluži se sam”. Mislim da je tu bitno pravilno postaviti ekonomske odnose u stambenoj zajednici, odnose u servisima, a na toj bazi stambenoj zajednici obezbediti put slobodne inicijative.

Po mome mišljenju, stambene zajednice imaju dve oblasti rada. U prvu ulazi sve ono što direktno dopunjava porodični život (dečje jaslice, vrtići, razni fiskulturni i drugi zabavni objekti užeg značaja, male kućne praonice za samoposluživanje ili sličan režim, organizacije za uzajamnu pomoć, određeni vidovi društvene ishrane itd.). Naravno, i sve ovo treba da posluje na bazi zdrave ekonomske računice, ali ne treba da bude opterećeno doprinosima zajednici, jer sve to tretiramo, u izvesnom smislu, kao direktno proširenje porodičnog domaćinstva. Podsticanje tih delatnosti je danas neophodno, između ostalog i zbog toga što smo slabi i skupi u oblasti uslužnih delatnosti. Osim toga, te vrste delatnosti odgovaraju, po mome mišljenju, i sadašnjoj ekonomskoj strukturi našeg društva, zbog čega ih u najmanju ruku treba smatrati neophodnom delatnosti, koja odgovara današnjem stepenu materijalnog razvitka našeg društva. No već je dosadašnji razvoj pokazao da će se verovatno mnoge od njih razvijati u krupne servise ili moderne ustanove. Mislim da je to prirodan proces, koji ne samo da ne treba da zadržavamo i kočimo nego treba da ga podstičemo.

Drugo područje rada stambenih zajednica su delatnosti koje prelaze u normalno privredno poslovanje, kao što su: veće radionice i servisi gde rade stalni radnici koji treba da upravljaju tim privrednim organizacijama kao svuda u privredi. Sasvim je jasno da takve radionice treba da posluju pod istim uslovima kao i sva ostala preduzeća. Uveren sam da će stambene zajednice sve češće biti organizatori upravo ovog drugog oblika servisa, jer će kod nas postepeno sve manje biti potrebe za samopomoći, a sve više za moder-

nim servisima. Danas će veoma često servis na bazi samopomoći biti neophodni početak razvijenog servisa. Zavisice pre svega od materijalnih sredstava kojima stambena zajednica bude raspolagala da li će moći organizovati i ovakve moderne servise.

Da li će i koliko će nam i ubuduće biti potrebne razne vrste samopomoći i samousluga itd., koje stambene zajednice sada organizuju, to je drugo pitanje. Ukoliko se mreža uslužnih delatnosti bude razvijala i modernizovala i ukoliko troškovi proizvodnje budu manji, a proizvodnost rada veća, utoliko će te vrste samopomoći gubiti na svom značaju. Međutim, tu ne treba da imamo iluzija. Naime, treba i vremena i mnogo sredstava da bismo zaista kompletirali našu privredu širokom mrežom razvijenih uslužnih delatnosti. Upravo zato mislim da treba svesno da idemo na kombinovanje jednog i drugog oblika aktivnosti stambenih zajednica i upravo u tome stambena zajednica igra nezamenljivu ulogu. Ne isključujem da će tu biti i pojava zloupotrebe povlastica, naročito u početku. Već ima pojedinih slučajeva da se neki servisi, koji su u stvari preduzeća, koriste privilegijama stambenih zajednica. Međutim, tu su u pitanju minimalna sredstva. Čak i kada bi stambene zajednice znatno više zloupotrebljavale svoje funkcije i privilegije nego što se to danas dešava, to još uvek ne bi predstavljalo neku opasnost za naš privredni i društveni razvitak. Naprotiv, tamo gde su narodni odbori škrti u finansiranju uslužnih delatnosti, preko stambenih zajednica su se probili servisi koje narodni odbori nisu bili u stanju da pokrenu. Po pome mišljenju, postaje sve jasnijim, naročito od kako smo prešli na veće komune, da su stambene zajednice postale bitnim sastavnim delom našeg sistema samoupravljanja. Bez dobro organizovanih stambenih zajednica u sadašnjoj fazi našeg razvitka nećemo imati ni efikasne mreže uslužnih servisa.

Osvrnuo bih se ukratko još na zahtev koji se često čuje a koji se svodi na to da se obezbede stalni izvori prihoda za stambene zajednice. Načelno, svakako, moramo da uzmemo takav kurs. Međutim, danas se još ne može sagledati rešenje tog pitanja u najneposrednijoj budućnosti. Ako bismo danas išli na to, i suviše bismo rascepkali sredstva koja za sada nisu tako velika. Ono što nama danas treba jeste da se u prvom redu razvija lična inicijativa angažujući — pored pomoći komune — sredstva preduzeća i građana, a počinjući upravo s najprostijom formom samoposluživanja i samopomoći. Čini mi se da ćemo upravo time stvoriti polaznu tačku za postepeno jačanje stambenih zajednica.

Naravno, svi ovi problemi o kojima smo govorili u vezi sa razvitkom komunalne privrede i uslužnih delatnosti povezani su sa celokupnim našim privrednim sistemom. Zato, da bismo pokrenuli predviđene procese u tim oblastima, moramo ponovo razmotriti i postojeće privredne instrumente, propise itd., kako bi svi društveni faktori mogli delovati u istom pravcu.

IV

Popustiti tendencijama da narodni odbori direktno upravljaju stambenim fondom i celokupnom stambenom privredom značilo bi dozvoliti da se ponovo „zazidaju“ odnosi na tom području i da stambena privreda ponovo, pod pritiskom administrativnih mera, bude uključena u administrativni mehanizam koji bi sprečio njen normalni ekonomski razvoj.

Takođe se plašim preterano obimnih i detaljnih propisa narodnih odbora oko održavanja zgrada, za šta se neki u nas zauzimaju. Takvi propisi, u stvari, počinju da svode ulogu kućnih saveta i njihovu privrednu odgovornost ni na šta. Mi treba da uzmemo čvrsti kurs na izgradnju zdravog mehanizma stambene privrede, na principu samoupravljanja stanara na bazi jasno određenih ekonomskih odnosa, tj. ugovornih odnosa zainteresovanih strana — nosilaca stambene privrede i stanara — i normalne odgovornosti za izvršenje ugovora s jedne i druge strane. Narodni odbori treba da pružaju potrebnu tehničku pomoć i da vrše odgovarajuću društvenu kontrolu, ali ako bi oni suviše sputavali kućne savete i druge nosioce stambenog fonda, svojim raznovrsnim propisima, onda bismo uskoro došli u situaciju da ni kućni saveti ni stambeni fond više ne bi bili sposobni da zaista normalno i kao privrednici upravljaju stambenim fondom. Već danas imamo pojavu da razni propisi narodnih odbora bilo podstiču kućne savete na nepotrebno trošenje sredstava, bilo na jedan ili drugi način faktički blokiraju njihova sredstva. Po mome mišljenju, uz normalno otplaćivanje anuiteta za date kredite ostatak sredstava koji potiče od stanarine trebalo bi da bude na što slobodnijem raspolaganju kućnog saveta u okviru zakonom utvrđenih obaveza tih saveta, naravno, uz potrebnu odgovornost prema društvenoj zajednici u pogledu održavanja kuće, odnosno korišćenja fondova.

I najzad, hteo bih da ukažem na usku povezanost problema razvitka i organizacije naše trgovine i ugostiteljstva sa problemima koji

su danas ovde izneti. Ne mislim ulaziti u podrobnosti, jer to ni vreme ne dopušta, ali želim da istaknem da i tu zaostajemo u prvom redu zbog odsustva jasne koncepcije razvitka u oblasti proizvodnje usluga. I na tom području u nas još uvek preovlađuje konzervativni mentalitet stare trgovine i ugostiteljstva. Mi se tu još uvek u većini slučajeva krećemo između dve krajnosti: između razdrobljenosti zaostalih, sitnih trgovačkih radnji i ugostiteljskih objekata i veštačkog administrativnog upravljanja u nekakvim tobože krupnim organizacijama, ali koje u stvari objedinjava samo zajednička kancelarija. Sasvim je jasno da mi treba da pridemo stvaranju krupnih organizacija, ali ne krupnih po kancelarijama sa velikim brojem osoblja, nego po proizvodnim sredstvima, po organizaciji rada, po međusobnoj tehnološkoj povezanosti.

Na primer, do danas nismo stvorili jedno krupno moderno ugostiteljsko preduzeće sposobno da oko sebe šire razvije samostalne ugostiteljske objekte, povezujući ih u jedan jedinstveni sistem. Postoje ujedinjeni ugostiteljski kombinati, ali svaki od njih predstavlja po pravilu skup sasvim raznorodnih objekata. Takvo ujedinjavanje kroz kancelariju, a ne kroz proces rada i kroz rekonstrukciju mreže — najčešće služi samo pokrivanju gubitaka manje rentabilnih objekata dohoci rentabilnijih. Razume se da to nije nikakva moderna ugostiteljska organizacija niti podstrek da se krene u tom pravcu, jer savremeno ugostiteljstvo treba da postane stvarno savremenim upravo time što će odgovarajućim napretkom u opremi, organizaciji rada i poslovanju postići veću produktivnost rada, odnosno niže troškove poslovanja.

Prema tome, i u tim oblastima stoje pred nama novi problemi za koje treba tražiti rešenja u duhu savremenih koncepcija.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VII, „Kultura“ Beograd 1968, str. 100—113.

NEKA PITANJA RAZVOJA DRUŠTVENOG SAMOUPRAVLJANJA U KOMUNI

Izlaganje na godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Nišu, 1. novembra 1961, na kojoj su razmatrani aktuelni problemi samoupravljanja u komuni.

Možemo reći da je naša komuna već dobila svoju jasnu fizionomiju. Ona je, naročito poslednjim odlukama u vezi sa sistemom raspodele, dobila još stabilniju materijalnu bazu*. Nizom mera i propisa kao i celokupnim razvitkom privrednog sistema u komuni je stvoren sistem unutrašnjih odnosa, koji već danas onemogućava da birokratizam, birokratski centralizam, samovolja i slične negativne pojave uzmu većeg maha. No kao što se obično kaže, nikada stvari nisu tako dobre da ne bi mogle biti još bolje. Mislim da naš komunalni sistem, i pored toga što je dao velike rezultate i što se u svojoj osnovi pokazao kao snažna forma samoupravne organizacije i osnovni društveno-ekonomski okvir odnosa među ljudima, ipak ima i niz slabih tačaka, a da i ne govorimo o nedograđenosti niza njegovih elemenata. Neke od njih možemo već donošenjem novog ustava likvidirati. Za druge ćemo se starati da ih otklanjamo u toku daljeg razvitka našeg društva i jačanjem njegove materijalne baze.

Neću da ulazim u sva ta pitanja, već bih izdvojio samo neka.

Pre svega, rekao bih nešto o ulozi narodnog odbora. Tačno je da komuna nije samo narodni odbor nego predstavlja specifičan splet unutrašnjih društvenih odnosa i uzajamne zavisnosti raznih faktora na svom području. U tom smislu komuna je živi organizam, a ne prosto organ vlasti. Isto tako je tačno da bi bilo veoma štetno administrativno uplitanje komune u poslovanje preduzeća i

* Materijalni položaj opština poboljšan je tada izmenama u sistemu raspodele izvršenim 1961. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o doprinosu budžetima iz ličnog dohotka radnika, Zakonom o doprinosu za stambenu izgradnju (Službeni list FNRJ, br. 9/61) i Zakonom o doprinosu društvenim investicionim fondovima iz čistog prihoda (Službeni list FNRJ, br. 8/61).

nametanje nekih subjektivistički određenih planova. To bi deformisalo samoupravljanje u radnim zajednicama. Funkcionisanje komune treba da se sastoji prvenstveno u specifičnom povezivanju interesa i sredstava svih samoupravnih organizacija, a ne u pravu narodnog odbora da komanduje.

S druge strane, narodni odbor je vodeći društveni organ komune. On je odgovoran za stanje i razvoj odnosa u komuni, za planski razvoj proizvodnih snaga i u tom smislu i za kvalitet poslovanja u privrednim organizacijama i ustanovama, za tempo porasta produktivnosti rada stanovništva u komuni, za materijalni položaj ljudi, za razvoj javnih službi itd. Ako je narodni odbor odgovoran za sve to, onda je jasno da mora imati i prava i sredstva na koja će se ta odgovornost oslanjati, inače društvena zajednica ne bi trebalo da mu poveri takvu odgovornost.

Prema tome, ako govorimo o izrazitije preciznijem razgraničavanju funkcija unutar komune, to nikako ne sme da znači i ne znači smanjivanje društvene uloge narodnog odbora kao vodećeg organa u komuni. U stvari, reč je manje-više o tome kako obezbediti, s jedne strane, samostalnost radnih zajednica i samoupravnih organa uopšte, a, s druge, obezbediti vodeći uticaj narodnog odbora, njegovu koordinativnu ulogu, kao i njegovu odgovornost za stanje i razvoj u komuni na način koji neće biti subjektivističko-administrativno mešanje u poslove samoupravnih organizacija. Znači, nije reč o slabljenju uloge narodnog odbora i prekidanju veze između njega i samoupravnih organizacija, nego o takvom uređenju unutrašnjih odnosa i oblika uzajamne zavisnosti svih faktora u komuni koji će obezbediti da se komuna zaista razvija i raste kao živi organizam, a ne kao jedna hijerarhijska zgrada, u kojoj bi narodni odbor imao svu vlast. Praksom u toku poslednjih godina, postepenim regulisanjem pitanja odnosa unutar komuna, taj problem smo u velikoj meri već rešili. Novim ustavima federacije i republika i statutima narodnih odbora treba da učinimo nove korake u razradi tih odnosa.

Tako postavljeni odnosi unutar komune treba čak da ojačaju ulogu narodnog odbora. Oni će pre svega učiniti celokupan njegov rad kvalifikovanim i prinuditi ga da se dublje unosi u probleme objektivnih materijalnih i društvenih kretanja.

Uzmimo kao primer ulogu komunalnih banaka. Tu nije reč o usko shvaćenom kreditnom sistemu u finansijskom mehanizmu naše zajednice. Reorganizacijom kreditnog sistema sa komunalnim bankama kao bazičnom finansijskom organizacijom u okviru komu-

nalne privrede učinjen je prvi korak da se, s jedne strane, učvrsti uloga narodnog odbora kao nosioca planskog razvoja privrednih snaga u komuni, a, s druge, da pojedine organizacije u privredi zajedno sa komunalnom bankom postanu još samostalniji faktor koji upravljajući zajedničkim sredstvima prvenstveno rukovodi privrednim potrebama i interesima i na taj način doprinosi i kvalifikovanim radu samog narodnog odbora. Komunalna banka treba da bude tako postavljena, organizovana i upravljana da bude u izvesnom smislu ujedno kako instrument komune tako i zajednička kasa preduzeća za određena područja njihove delatnosti, to jest onih koja se orijentišu na delatnosti unutar komune ili na širem području uz podršku komune. Ona treba da obezbedi da u komuni princip privredne celishodnosti i rentabilnosti bude dominantan, to jest da veže i sam narodni odbor.

Svi znate da smo ranije imali dosta primera da se u narodnim odborima na papiru nacrtaju buduće fabrike i razne ustanove, dok se o finansijskim pokazateljima razvoja proizvodnih snaga vodilo premalo računa. U stvari, išlo se za tim da se sredstva dobiju sa strane, a ne da se stvore u sopstvenim uslovima i da se ona „ugrade”, često ne vodeći računa o finansijskim rezultatima, pa čak ni o mogućnostima realizacije proizvodnje. Pogotovo se nedovoljno vodilo računa o tome da se najpovoljnije iskoriste postojeća sopstvena sredstva. Ne želim da generališem. Većina narodnih odbora postupala je više ili manje dobro i u tom pravcu sama tražila mehanizam koji bi obezbedio rešenja u skladu sa objektivnim zakonima privrede, ali bilo je i suprotnih pojava. Naravno, narodni odbor i dalje mora da proučava mogućnosti razvoja proizvodnih snaga i da ih usmerava, da sam predlaže izgradnju konkretnih objekata, ali u pogledu obezbedenja rentabilnosti, po istom postupku koji zahtevaju utvrđeni uslovi komunalne banke. Na taj način obezbediće se i uticaj plana narodnog odbora na komunalnu banku i politiku preduzeća. Osim toga, i interes preduzeća i komunalne banke biće osnova i korektiv planiranja narodnog odbora.

U tom sklopu treba da posmatramo i ulogu plana komune. Naravno da plan komune nije isto što i plan federacije. Plan federacije ima prvenstveno zadatak da uskladi unutrašnje proporcije u privrednom razvoju, dok je plan komune pretežno konkretan program privredne izgradnje.

Sadašnji plan naše komune je često više subjektivističko zbrajanje projekata nego dublja analiza ekonomske komune. U njemu su često zanemarivane potrebe postojećih proizvodnih kapaciteta.

Gradila su se nova preduzeća. Čim su sagrađena, problemi njihovog daljeg razvitka su, često, zanemarivani. Sve to je doprinelo da postojeće proizvodne snage vrlo često ne mogu dati sve što bi po svojim kapacitetima mogle da daju i da je otežano optimalno korišćenje uložених sredstava.

U planu komune potrebno je prvenstveno isticati one elemente koji treba da podstiču sve snage u komuni na što veću produktivnost rada, na što veći porast nacionalnog dohotka putem najracionalnije upotrebe i primene sopstvenih snaga i sredstava i u povezivanju tih sredstava sa sredstvima šire društvene zajednice. Kroz povećanje prosečne produktivnosti rada stanovništva komune treba da se dođe do većih prihoda komuna, bržeg razvitka proizvodnih snaga, bržeg razvitka društvenog standarda itd. U tom smislu plan komune treba pre svega da bude plan svodnih i finansijskih kretanja. On treba da obezbedi potrebnu borbu za veću produktivnost rada, za rentabilnost poslovanja, za optimalni obrt finansijskih sredstava, za usmeravanje kvantitativnih odnosa u raspodeli u srazmeri sa produktivnošću rada itd. Tim ciljevima treba da se podredi politika investicija i obrtnih sredstava u svim organizacijama i organima komune.

Mislim da je u tom smislu pravilna teza da plan komune treba da bude, u stvari, oblik povezivanja materijalne aktivnosti svih faktora u komuni, a da ne koči njihovu samostalnost i ne nameće odluke tamo gde treba da ih donose samoupravne organizacije. Takav plan neće zahtevati od privrednih organizacija ništa drugo sem da na najbolji način gospodare svojim sredstvima, da postignu određeni tempo u razvitku produktivnosti rada i porastu svog dohotka. On treba da omogući svakom preduzeću da sagleda sebe na duži rok. S druge strane, takav plan će dati osnovu za kontrolu preduzeća, bez administrativnog mešanja u njegovo poslovanje. Takav plan će biti i osnova za politiku komunalne banke, a da je ne sputava u njenoj delatnosti preferanim brojem namenskih fondova ili administrativnim određivanjem u šta konkretno da troši svoja sredstva.

Razume se, sve to ne znači da treba da se odrekneмо direktnog uticaja narodnog odbora na investiranje u komuni ili direktnih predloga narodnih odbora u pogledu izgradnje pojedinih objekata itd. Naprotiv, mislim da narodni odbor ne može prepustiti da samo interesi pojedinih privrednih organizacija i komunalne banke određuju u kojem pravcu će se razvijati privreda, odnosno proizvodne snage na području pojedine komune. Normalno je i pravilno

da svaka privredna organizacija teži za svojim sopstvenim razvitkom, da posmatra stvari kroz prizmu sopstvenih interesa. Ali upravo te interese treba uskladiti sa interesima celine i zajednice. Tu će plan komune svakako moći da učini mnogo. Zato su organi komune u oblasti planiranja pozvani da zajedno sa organima sreza i republike proučavaju sve mogućnosti razvitka proizvodnih snaga na području komune, da istupaju sa svojim predlozima i u pogledu korišćenja sredstava, izgradnje pojedinih objekata itd. No narodni odbor ne bi trebalo da ima pravo da nametne bilo kakav objekt, nego će morati da dokaže — kao i svi drugi faktori — u čemu je rentabilnost i prednost tog, a ne nekog drugog, pa da za takav projekt angažuje zainteresovane privredne i druge organizacije i njihova sredstva.

Po mome mišljenju, administrativno određivanje konkretnih namenskih investicija kroz plan komune ili odluku narodnog odbora trebalo bi da bude samo izuzetno, to jest samo tada kada je to nužno za realizaciju određenih proporcija saveznog plana ili kada je u pitanju poseban društveni interes. Drugim rečima, odreći se načelno i pod svim uslovima namenskih investicija ne smemo, ali treba ih ograničiti na najneophodniju meru, koju diktira planski razvoj privrede.

Nisam imao nameru da ulazim u suštinu tih problema nego samo da ukažem, služeći se ovim primerima, u kom smislu bi, po mome mišljenju, trebalo da radimo na daljoj izgradnji unutrašnjih odnosa u komuni. Zato u našim diskusijama ne treba da prvenstveno pitanje bude kome vlast treba da oslabi a kome da poraste, nego kako da stvorimo takve odnose uzajamne zavisnosti u komuni u kojima će tako reći svi organi međusobno biti ujedno i kontrola i podsticaj jedan drugome. Prema tome, reč je samo o izmeni metoda i sredstava kojima se obezbeđuje uloga narodnog odbora kao odgovornog organa i njegovog plana kao usmeravajućeg instrumenta materijalne izgradnje.

Drugi problem na koji bih hteo da se osvrnem jeste pitanje budžeta i fondova. U našoj praksi ispoljava se tendencija cepanja budžeta na niz samostalnih fondova. Ne tvrdim da je ta tendencija sasvim slučajna i da za nju nema i objektivnih razloga. Izdvajanjem pojedinih društvenih službi iz državno-administrativnog mehanizma, to jest razvojem društvenog samoupravljanja u njima svakako mora da se izmeni i način njihovog finansiranja. Granice starog budžeta već su počele da se lome tamo gde nastaju područja društvenog samoupravljanja. Prema tome, ne isključujem mogućnost

da ćemo i dalje stvarati samostalne fondove, pored budžeta. Međutim, meni se čini da se u tome ide u krajnost. Često se traže posebni fondovi, ne zato da bi se došlo do adekvatnijeg rešenja u društvenim odnosima ili organizaciji rada, već zbog iluzije da će se preko takvih fondova sigurnije obezbediti više sredstava od onih kojima sada raspolažu pojedine organizacije i službe. Takvo cepanje fondova, ako mu se ne bismo suprotstavili, dovelo bi do vrlo neracionalnog sistema u raspolaganju društvenim sredstvima. Osim toga, to bi počelo da sputava samoupravljanje u komuni. Samoupravljanje se i sastoji u tome da ljudi mogu slobodno da raspolažu sredstvima i da ih orijentišu tamo gde je trenutno najveća potreba.

Samo menjanje imena ne menja i sadržinu. Fond kojim se upravlja na budžetski način takođe je budžet. Osim toga, mislim da bi takva praksa morala da oslabi kontrolu naroda nad upotrebom sredstava. Budžet već po tradiciji nosi u sebi oblike koji omogućuju dublju kontrolu od strane javnosti. Pojedinačni fondovi se vrlo lako izvuku ispod takve kontrole. Mislim da treba da ostavimo na budžetima u onim oblastima gde je budžetski način finansiranja u datoj situaciji jedini moguć način finansiranja, a da samostalne fondove stvaramo po pravilu samo tamo gde oni treba da budu direktno povereni na upravljanje radnim zajednicama ili njihovim zajedničkim organima, to jest u oblasti društvenog samoupravljanja gde imamo izgrađene samostalne organe.

Razume se, i sam aparat uprave treba da se prilagodi stanju u oblasti društvenog samoupravljanja, tako da pojedine ustanove imaju više samostalnosti u pogledu rada i raspodele, a i više političke odgovornosti. No iz toga, po mome mišljenju, ne proizlazi nužnost da se ukine budžet kao zajednički fond komune za održavanje i razvoj tih službi i ustanova. Mislim da tu treba istaći pre svega dva druga problema, od kojih je, prvi — odnos ustanove i budžeta, a drugi — odnos budžeta i celokupnog materijalnog razvitka u komuni. Ako se ta dva problema dobro reše, neće biti teško rešiti i problem samostalnosti ustanova u pitanju raspodele, čak i ako su vezane za budžet.

U pogledu izvora materijalnih prihoda komune, komuni treba dati više samostalnosti u formiranju njenih prihoda. Isto važi i za republiku. Republika treba da postane aktivniji faktor u rešavanju privredne problematike i usklađivanju privrednih odnosa na svom području nego što je do sada bila. Pre svega, komuna i republika treba da dobiju veća ovlašćenja u oblasti poreske politike i odre-

đivanju visine doprinosa i taksii. Ne mora sve to biti toliko usko i kruto postavljeno saveznim propisima kao što je sada praksa. Znači, treba da prenesemo više političke odgovornosti na komune i republike za politiku u toj oblasti.

Osim toga, mislim da ne bi trebalo da zatvaramo oči ni pred tendencijama birokratizma i birokratskog centralizma i raznim drugim negativnim pojavama koje nisu i još dugo neće biti dokraja iskorenjene u komuni i drugim organima, uključujući tu i radničke savete i ostale organe samoupravljanja. Treba računati s tim da su te pojave, u stvari, sastavni deo ljudske prirode u uslovima kada još vlada ekonomska nejednakost i kada društvo nije dovoljno bogato da bi moglo da obezbedi bolje materijalne uslove svima. Prema tome, ne bismo se smeli prosto uzdati u to da u komuni vladaju radni ljudi i da ih ne treba štiti od nje. **Nije reč o tome koga ćemo štiti, nego o tome da se obezbedi pravilno funkcionisanje sistema uzajamnih odnosa, uzajamnih prava i obaveza.** Ukoliko se sistem prava i obaveza solidnije izgradi utoliko će u njemu biti manje prostora za samovoljne akte koji zadiru bilo u interese zajednice bilo pojedinaca ili organizacije. Time će nesumnjivo društvo biti stabilnije. Protivrečnosti individualnog i opšteg interesa i drugi problemi lakše će se rešavati na demokratski način. Prava i materijalni položaj samoupravnih zajednica moraju biti na odgovarajući način zaštićeni. Međutim, izgrađujući te odnose u komuni, istovremeno moramo zadržati u federaciji i republici odgovarajuća sredstva usmeravanja u pogledu određivanja doprinosa i poreza, a u cilju sprečavanja mogućnosti ekscesa. Mislim da će u budućnosti biti sve manje potrebe za takvim intervencijama od strane federacije i republike.

U vezi s tim postavlja se jedno principijelno pitanje. Ono u nas još nije ni teoretski niti praktično dovoljno raščišćeno. Postoji mišljenje da bi centralizacija radi privrednog razvoja trebalo da se vrši samostalno i samo kroz privredna udruženja, bilo po granama bilo po grupama preduzeća. Meni se čini da takav kurs, ako bi bio isključiv, ne bi bio ni ekonomski celishodan niti u skladu sa razvitkom socijalističkih odnosa u našoj zemlji. Poći tim putem značilo bi unositi veoma jake faktore stihije u naš privredni razvoj i potkopavati planski karakter privrede. To bi, takođe, značilo unositi protivrečnosti između preduzeća i nosilaca koncentracije materijalnih sredstava, i to bez mogućnosti da se te protivrečnosti rešavaju demokratskim instrumentima socijalističke društvene zajednice. A pre svega to bi značilo unositi u naše društveno-ekonom-

ske odnose logiku samostalne akcije krupnih finansijskih fondova u rukama aparata udruženja, koji bi, sa gledišta socijalističkih odnosa, bili daleko opasniji nosioci birokratsko-monopolističkih deformacija nego što su to ikada mogle biti razne državno-administrativne uprave.

Naravno, druga je stvar kada se dva ili više preduzeća udruže u zajedničko preduzeće ili kombinat u cilju modernizacije svoje proizvodnje u skladu sa zahtevima moderne tehnike i modernih oblika podele i organizacije rada. Takve procese društvena zajednica mora svestrano podržavati. Oni su prirodna manifestacija napretka u razvijanju proizvodnih snaga. Samoupravni oblici socijalističkih ekonomskih odnosa, naravno, treba da budu polazna tačka i cilj tih procesa.

Takode je jasno da društvena zajednica treba da podržava udruživanje sredstava preduzeća radi kooperacije i drugih zajedničkih konkretnih akcija, što naši sadašnji propisi o udruživanju uglavnom omogućuju. I u tom pogledu problem nije u udruživanju, odnosno koncentraciji sredstava — koja je i u našim uslovima zakonit i progresivan proces — nego u tome kako i u kakvim ekonomskim odnosima se vrši ta koncentracija.

Centralizacija sredstava koja bi značila neke vrste ekspropriaciju radnih kolektiva u pogledu njihove samoupravne kontrole nad kretanjem i korišćenjem sredstava, odnosno koja bi centralizovane fondove odvojila od radnih zajednica, tako da ti fondovi postanu materijalna baza finansijskih špekulacija nekih od preduzeća i društvenih organa odvojenih samostalnih organizacija, neizbežno bi otvorila put dijalektici jednog kretanja koje bi deformisalo razvoj socijalističkih odnosa. Zato u našoj praksi ne može biti mesta takvoj vrsti ekonomskih odnosa.

Našem socijalističkom razvitku odgovara, u tom pogledu, samo orijentacija koja bi imala za osnovu dve polazne tačke. Prvo, samostalnost preduzeća i radnog čoveka u njemu u okviru socijalističkog principa raspodele „svakome prema radu” i takve ekonomske odnose i uslove koji će osposobljavati radni kolektiv da se brine o svom razvoju; drugo, centralizacija fondova, koja je neophodna radi planskog usmeravanja razvitka proizvodnih snaga, treba da se vrši prvo kroz jedinstveni kreditni sistem i uzajamnu materijalnu odgovornost radnih ljudi i kolektiva u svim odnosima ekonomske saradnje i udruživanja i u okviru društvene zajednice na pojedinim njenim nivoima, u skladu sa društvenim funkcijama koje imaju društveni organi na tim nivoima. Drugim rečima, centralizacija tre-

ba da se, po pravilu, vrši na nivou komune, republike, federacije, ukoliko se ne vrši unutar kreditnog sistema same privrede.

Naravno, sasvim je drugo pitanje u kakvim oblicima ta centralizacija treba da se izvrši. Sasvim je jasno da bismo imali samo štetu ako bismo dozvolili da se takva centralizovana sredstva podrede administrativnom upravljanju ili proizvodno subjektivistički određivanim programima u komuni, republici ili federaciji. Takođe je jasno da moramo u što većoj meri i što pre da se oslobodimo fiskalnih oblika koncentracije sredstava. Mislim da će u tom pogledu daleko bolje rešenje od sadašnjeg dati dalji razvitak našeg kreditnog i bankarskog sistema. Na ovom mestu ne bih se upuštao u detalje o tim perspektivama, jer su pripreme tek u prvoj fazi. To je područje ekonomskih odnosa koje traži da se još detaljno izgrađuje, za što će biti potrebno još mnogo analiza, studija i diskusija.

Prema tome, sve što sam govorio važi za uslove u kojima se najveći deo sredstava proširene reprodukcije koncentriše na osnovu državnih propisa i poreskog odvajanja od proizvođača. Iz toga očigledno proizlazi da bi mogle nastati veoma ozbiljne deformacije naših socijalističkih odnosa ako bi se u takvim uslovima fondovi proširene reprodukcije odvojili kako od društvene kontrole preko državnih demokratskih tela tako i od neposredne kontrole samoupravljača. A to bi se svakako desilo ako bi neka tehnokratsko-birokratska tela pod firmom poslovnih udruženja dobila neograničenu kontrolu nad tim fondovima.

Poseban značaj za naš društveni razvitak imaju problemi nedovoljno razvijenih komuna, odnosno rejona.

Naš komunalni sistem — kao i socijalističko društveno samoupravljanje uopšte — pretpostavlja određeni stepen razvijenosti proizvodnih snaga, odnosno društvene materijalne baze. Svako zna da se socijalizam ne može uspešno razvijati u uslovima ekonomske zaostalosti. Da je to bilo moguće, socijalizam bi nastao već u srednjem veku ili u rimsko doba. Kako su komuna i društveno samoupravljanje najizrazitiji oblik afirmacije socijalističkih odnosa u našoj zemlji, jasno je da se oni mogu formirati tamo gde postoji odgovarajuća materijalna baza.

S obzirom na to, ponekad se čuje pitanje da li smo u pravu što uspostavljamo više oblike socijalističkih odnosa putem razvijanja komunalnog sistema i radničkog samoupravljanja, kada su pojedini delovi Jugoslavije još uvek nedovoljno razvijeni. Mislim da

o tome ne može biti spora. Ako bismo se odrekli borbe za razvijenije oblike socijalističkih odnosa na bazi samoupravljanja i socijalističke raspodele prema radu, ostajući na društveno-najamnim oblicima radnih odnosa, to bi značilo zatvoriti našim radnim ljudima perspektivu napretka, perspektivu progresivnog razvitka socijalističkih i demokratskih odnosa među ljudima. Ako bismo uzeli takav kurs, otimajući svu akumulaciju i orijentišući se isključivo na zidanje privrednih objekata s perspektivom da pristupimo daljem razvitku socijalističkih odnosa tek kad postignemo „ravnornost“ u ekonomskoj razvijenosti, onda ne samo što bismo u društvenim odnosima neminovno stagnirali na nivou državno-kapitalističkih ili birokratsko-etatiističkih formi nego bismo oslabili i inicijativu radnih ljudi u oblasti materijalne izgradnje. Drugim rečima, gubili bismo i ekonomski.

Zato mislim da i u razvijanju socijalističkih odnosa moramo računati sa izvesnom neravnomernošću razvitka. Međutim, upravo povezivanje materijalnog razvitka sa stalnim otvaranjem novih socijalističkih perspektiva omogućice nam i najbrže jačanje materijalne baze i stalno povećanje nacionalnog dohotka u zemlji. Upravo, to će olakšati savlađivanje neravnomernosti. S druge strane, da bismo opšti smer razvitka mogli neometano ostvarivati, moramo problem nerazvijenih komununa i rejonuna neprestano imati pred očima, posebno ga tretirati i rešavati na najbrži način koji nam dozvoljava naš privredni razvitak. To nije samo, niti u prvom redu, problem humanizma, niti samo problem socijalističke solidarnosti. Taj se problem u suštini postavlja pre svega kao zajednički društveni interes. U Jugoslaviji kao celini možemo napredovati u razvijanju socijalističkih odnosa i u poboljšavanju životnih uslova utoliko brže ukoliko sva njena područja budu materijalno, ekonomski sposobnija za izgradnju socijalističkih odnosa.

Mislim da ovaj problem ima dva vida. Jedan se odnosi na razvoj proizvodnih snaga u nerazvijenim rejonima, ali ne sa ciljem da se u svakoj komuni izgradi „svoja“ fabrika, nego da se u svakoj komuni postigne bitno viša prosečna produktivnost rada njenog stanovništva. Ta produktivnost može se ostvariti na razne načine, uključujući i rad u drugoj komuni. To treba da stvori komuni materijalnu bazu za njene funkcije. Tu, razume se, nije reč o matematičkom izravnavanju razvijenosti komununa — jer bi to kao cilj bila besmislica, pošto je neravnomernost princip kretanja — nego o sticanju materijalne baze potrebne da bi komuna zaista mogla pos-

tati komuna i da bi ljudi na radnim mestima stekli što ravnopravnije uslove da se bore za bolji život.

Drugi aspekt problema jeste pokrivanje potreba javnih službi i društvenog standarda koji mora da postoji u celoj zemlji ne samo radi komununa o kojima je reč nego u interesu celog društva. Svakome je jasno da za jugoslovensku zajednicu kao celinu nije svejedno hoće li ili neće svuda u Jugoslaviji postojati određeni nivo školstva; da li će zdravstvo svuda biti sposobno da rešava probleme ili ne, da li će ili neće svuda postojati kvalifikovana uprava itd. Iz svega toga jasno proizlazi da društvo i u tom pogledu mora pomoći onim komununama koje još ne raspolažu dovoljnim sopstvenim sredstvima da bi ostvarivale takvu svoju funkciju.

Razume se, prvenstvo treba da pripadne privrednom razvoju. Živeti na dotacijama znači živeti bez inicijative i bez sagledavanja perspektive. Privredni razvoj treba tim komununama da omogući da postepeno same stvaraju sredstva za održavanje i razvoj javnih službi i društvenog standarda. Pri tome, i jedan i drugi vid finansiranja treba da budu rešavani sanim privrednim i političkim sistemom, to jest sa dugoročnom orijentacijom. Ta rešenja treba bitno da doprinesu tome da naš privredni sistem funkcioniše na način koji će dati najbolje rezultate za našu privredu kao celinu, što je ujedno optimalni uslov napretka za svaki pojedini deo naše zemlje.

No treba imati u vidu da je stvaranje materijalne baze u nerazvijenim komununama pitanje vremena. Stoga je neophodno pomagati komununama u finansiranju određenih javnih službi, tamo gde je to neophodno, s tim što bi težište trebalo svakako da bude na prvoj formi.

Mislim da bi i ta pitanja trebalo rešavati u sistemu, to jest sa što dugoročnijom perspektivom, a ne u godišnjim planovima i godišnjim diskusijama oko budžeta. Pri tome, republika treba da snosi punu odgovornost za stanje javnih službi u komununama koje nemaju sopstvenih sredstava za održavanje i razvoj, a federacija će morati, kao i do sada, i ubuduće pomagati republike u kojima je dohodak za ostvarivanje te njihove funkcije nedovoljan.

Međutim, rešenja nisu samo tu. Ako je reč o savlađivanju negativnih posledica neravnomernosti razvoja ne treba se i suviše ograničavati samo na metode pomoći. Ima i drugih mogućnosti. Na primer, u pravcu izvesnih izmena u našem privrednom sistemu. Nabaciu samo dve mogućnosti. O jednoj je ovde već bilo govora. Naime, i u referatu i u diskusiji isticano je da u raspodeli ličnih dohodaka treba početi od principa da se doprinos iz ličnog dohotka up-

lačuje tamo gde ljudi stanuju, a ne gde rade.* Mislím da je prelaz na takav sistem zaista hitan zadatak. U Saveznom izvršnom veću već se vrše analize i pripremaju predlozi u tom pogledu. Razume se, ta operacija neće biti lak zadatak, ona će zahtevati izvesno vreme, no ona je, nesumnjivo, neophodna da bi se uspostavio prirodni odnos između komunala. Naravno da za pokrivanje komunalnih potreba mora ostati deo dohotka i komunama na čijoj teritoriji postoji preduzeće, u obliku plaćanja komunalnih usluga, a možda i u vidu doprinosa iz dohotka preduzeća.**

Druga takva mogućnost je, na primer, drukčija uloga poreza na promet u našem privrednom sistemu. Sada imamo dva oblika tog poreza. Jedan se ostvaruje u samoj industriji, i to na ograničeni broj proizvoda i uglavnom pripada federaciji. Drugi je lokalni — opštinski i odnosi se na određeni broj artikala svakodnevnog potrošnje. Međutim, ako bi se porez na promet po pravilu ubirao u trgovini,

* U članu 10. stav 1. Zakona o doprinosima budžetima iz ličnog dohotka radnika (Sl. list FNRJ, br. 1761) bilo je propisano da je „doprinos budžetima iz ličnog dohotka prihod budžeta opština i drugih političko-teritorijalnih jedinica na čijem je području ostvaren lični dohodak“. Međutim, u Zakonu o izmenama i dopunama ovog Zakona (Sl. list FNRJ, br. 5261) utvrđeno je da doprinos budžetima iz ličnog dohotka radnika predstavlja prihod budžeta opština i drugih političko-teritorijalnih jedinica na čijem se području nalazi prebivalište radnika iz čijeg se ličnog dohotka plaća ovaj doprinos.

** Finansiranje društveno-političkih zajednica bilo je tada regulisano Osnovnim zakonom o finansiranju društveno-političkih zajednica (Službeni list SFRJ, br. 3163) i odgovarajućim zakonima republika, donetim na osnovu njega.

Prema tom Zakonu, prihodi opštine činili su: opštinski doprinosi (doprinos iz ličnog dohotka iz radnog odnosa; doprinos iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti; doprinos iz ličnog dohotka od samostalnog vršenja zanatskih i drugih privrednih delatnosti; doprinos iz ličnog dohotka od samostalnog vršenja intelektualnih usluga; doprinos iz ličnog dohotka od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja; doprinos za korišćenje gradskog zemljišta); opštinski porezi (porez na promet proizvoda i usluga; porez na prihode od zgrada; porez na prihode od imovine i imovinskih prava; porez na oruda za proizvodnju u poljoprivredi i na hibridnu lozu; porez na prihod ostvaren upotrebom dopunskog rada drugih lica); opštinske takse (administrativne takse; komunalne takse; sudske takse).

Sadašnji način finansiranja opštih društvenih potreba u opštini regulisan je odgovarajućim republikim, odnosno pokrajinskim zakonima. Na primer, u SR Srbiji Zakonom o finansiranju opštih društvenih potreba (Službeni glasnik SRS, br. 8477), u članu 25. se kaže:

„Sredstva za zadovoljavanje opštih društvenih potreba u opštini obebeđuju se: porezima: porezom iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada, porezom iz ličnog dohotka radnika, porezom iz ličnog dohotka od poljoprivredne delatnosti, porezom iz čistog dohotka udruženog zemljoradnika, porezom iz ličnog dohotka od samostalnog obavljanja zanatskih i drugih poljoprivrednih delatnosti, porezom iz ličnog dohotka od samostalnog obavljanja profesionalne delatnosti, porezom iz ličnog dohotka od autorskih prava, porezom na prihod od imovine, porezom na imovinu, porezom na nasleđe i poklon, porezom na dobitke od igara na sreću, porezom na ukupan prihod, posebnim porezom na proizvode i usluge u prometu, porezom na promet nepokretnosti i prava; taksama: administrativnim taksama, komunalnim taksama, sudskim taksama; ostalim prihodima: prihodima ostvarenim delatnošću opštinskih organa, opštinskih sudova, javnih tužilaštava i organizacija koje vrše poslove od interesa za opštinu, od novčanih kazni za prekršaje i drugim prihodima određenim zakonom“.

a ne u proizvodnim organizacijama, ako bi obuhvatio — eventualno na račun drugih oblika oporezivanja — po pravilu sve artikle i ako bi u tome sa određenim procentom učestvovala komuna, nema sumnje da bi se postigao mnogo ravnomerniji raspored sredstava bez administrativnog preliivanja. Uostalom, takav oblik poreza imaju gotovo sve zemlje. Naravno, prelazak na takav sistem zahteva pripreme i vreme, ali teškoće nisu nepremostive.

I jednim i drugim instrumentom — a verovatno ih još ima — nesumnjivo bi se postiglo da se sredstva mnogo ravnomernije raspoređuju između komunala i da budu potrebna znatno manja preliivanja preko budžeta, znatno manja preliivanja od strane republika ili federacije. Na taj način bi nastali prirodni odnosi i sa aspekta preduzeća, kojima ponekad izgleda da im se oduzimaju velika sredstva, mada je tu reč o sredstvima koja su rezultat određenih ekonomskih odnosa, a ne zasluga njihovog rada, to jest, u stvari, ona se samo pojavljuju kod preduzeća. Dejstvujući u ovom pravcu takođe bismo doprineli slabljenju začaurenosti komunala, koja je još uvek veoma jaka. Štaviše, komune bi u takvim uslovima bile zainteresovane da saraduju, da spajaju sredstva, da stvaraju zajedničke institucije, jer bi postalo očigledno da bi sve one imale od toga koristi.

U referatu se, na primer, ističe i potreba za dobrovoljnim prenošenjem sredstava od strane komunala na srezove. Memi se čini da je u dosadašnjim odnosima to prosto iluzija. Ne verujem, naime, da bi se komune u sadašnjim uslovima tako lako odlučile na takav korak. Ali ukoliko bismo promenili sadašnje odnose u pomenutom pravcu, interes komunala bi se pokazao u sasvim drugoj projekciji i takav metod saradnje komunala postao bi normalnom pojavom. U novim uslovima postalo bi očiglednim da nije potrebno da svaka komuna izgradi fabriku da bi postala razvijenom, jer će, na primer, sve komune u određenim rejonima već samim privrednim razvitkom nekog centra, užeg regiona i cele zemlje zapošljavati svoje stanovništvo uz veću produktivnost rada i povećavati svoju materijalnu bazu. Nema osnove bojazni da će pri takvoj raspodeli razvijenije komune zapasti u teškoće. Naime, sredstva koja su potrebna za razvitak zaostalijih komunala republike i sada uzimaju od razvijenih komunala. Ako bi se ta preliivanja vršila ovim prirodnim putem, republike neće imati potrebe da na dosadašnji način skupljaju sredstva za potrebe komunala koje se sada prikazuju kao nerazvijene, a, u stvari, to nisu.

U vezi sa mesnim zajednicama rekao bih samo nekoliko reči. Mislim da mesne zajednice, to jest stambene i seoske zajednice, imaju pre svega tri funkcije: prvo, mesna zajednica je jedinica urbanističkog plana, drugo, ona je jedinica i oblik samoupravljanja u komuni i, treće, ona je nosilac proširene materijalno-tehničke baze za svakodnevni život porodice, odnosno pojedinca. Iz toga proizlazi da mesna zajednica nije samo stvar građana i njihovih sredstava, nego je i stvar komune i njenih sredstava i stvar radnih zajednica, to jest preduzeća i ustanova i njihovih sredstava.

U diskusiji o materijalnoj osnovi mesne zajednice s pravom se stavlja poseban akcenat na sredstva građana. Međutim, da bi mesna zajednica zaista u sve većoj meri mogla da zadovolji određene svakodnevne potrebe građana, u svemu tome mora da učestvuje i komuna sa svojim sredstvima, kao i radni kolektivi sa svojim fondovima zajedničke potrošnje. Izgradnja mesnih zajednica uz materijalnu pomoć komuna i uz saradnju preduzeća i ustanova treba da bude jedan od glavnih instrumenata društvene aktivnosti komune, narodnog odbora, jedan od njihovih elementarnih zadataka. Preko mesnih zajednica komuna treba da obezbeđuje potrebni društveni standard, uže komunalne usluge i sve što je vezano za svakodnevni život čoveka. Ona posebno treba da bude i jedno od sredstava komune za obezbeđivanje ravnopravne ekonomske i društvene uloge žene.

Sumnjam da bi te stvari mogle da se reše zakonom federacije ili republike, jer su potrebe komune u tom pogledu veoma različite. Zato nikakvi kvantitativni odnosi koji bi bili određivani na nivou federacije ili republike ne bi bili adekvatni; oni bi pre sputavali komune nego doprinosili zadovoljavajućem rešenju. Pomoć mesnim zajednicama treba da bude stvar svakodnevne politike komuna, njihovo sredstvo u borbi za poboljšanje materijalnog položaja građana i za naprednije odnose među ljudima.

Drugim rečima, meni se čini da je neophodno da komune shvate da je izgradnja mesnih zajednica isto toliko krupan i značajan problem, cilj i zadatak komune kao i borba za što bolji rad u preduzećima, borba za razvitak proizvodnih snaga, borba za socijalističke odnose među ljudima itd.

O pitanju uloge sreza. Ima danas dosta diskusija o tome da li srez treba zadržati ili ne. Mislim da je praksa dovoljno jasno pokazala da je srez potreban. Naši srezovi su odigrali veoma pozitivnu ulogu u organizaciji komunalnog sistema, u pomoći komunama, u osposobljavanju administracije, u izgradnji određenih za-

jedničkih službi itd. No u srezovima su se pokazale i izvesne negativne tendencije kao što su nepotrebna koncentracija privrednih sredstava, izvesne pojave centralizma i sputavanja samostalnosti komuna i slično. Sav smisao promena u pogledu buduće uloge sreza u našem sistemu treba da ide u tom pravcu da se zadrži pozitivno dejstvo sreza a da se odstrane negativne pojave. Pravilno je, doduše, reći da srez treba da bude, s jedne strane, zajednica komuna, rezultat njihovog, u sve većoj meri dobrovoljnog, udruživanja i da, s druge strane, deli određene društvene funkcije sa republikom. No tu formulaciju treba shvatiti više kao jednu opštepolutičku orijentaciju. Nemoguće je, naime, prepustiti srez isključivo dobroj volji ili nahodanju komuna i republike, jer u tom slučaju sreza ne bismo imali. Neophodno je da se status sreza i pravno određenije formuliše. Potrebno je u Ustavu konkretnije odrediti funkcije koje će srez imati i uz te funkcije mu obezbediti i odgovarajuće prihode i odgovarajuća pravna sredstva za obavljanje tih funkcija. Bitno je da srez ubuduće ne bude nosilac koncentracije i preliivanja privrednih sredstava, jer tu ulogu treba da vrši republika, odnosno savezni društveni plan u okviru federacije.

No srezovi mogu da odigraju veoma značajnu ulogu u pomoći komunama u zadovoljavanju njihovih zajedničkih potreba, u racionalnom objedinjavanju snaga, a posebno u borbi za bolju administraciju, za stvaranje raznih službi za stručno-naučna istraživanja, za obrazovanje srednjih i viših kadrova itd.

Pored toga, naravno, treba razvijati što intenzivniju saradnju komuna, i to ne uvek samo preko sreza nego i neposredno između komuna. Postoji niz pitanja za koja komune mogu stvarati zajedničke institucije, pa čak ostvarivati zajedničke privredne programe ako su za to zainteresovane. U sadašnjem našem sistemu to može izgledati dosta nerealno, ali ako ostvarimo izmene u pogledu položaja komune o kojima sam govorio, ojačaću i takvo interesovanje komuna. Tek ovakav razvoj može stvoriti uslove za ukidanje srezova.

Posebno je pitanje onih srezova koji su pretežno gradovi, kao što su, na primer, Beograd, Zagreb i još neka mesta. Meni se čini da bi bilo besmisleno u takvim gradovima uspostavljati gradska veća pored sreza, jer tu grad, u stvari, predstavlja srez. Okolina koja je pripojena gradu usko je povezana sa samim gradom i u Beogradu i u Zagrebu. Mislim da funkcije takvih srezova proizlaze iz činjenice da je grad povezana sredina, da je potrebna šira koordinacija između opština na području grada i određeno objedinjavanje sreds-

tava. Tu će srez i ubuduće imati veću kompetenciju prema opštinama nego što je imaju drugi srezovi. I njegova privredna uloga je u tom slučaju jača.

S druge strane, imamo srezova takođe sa velikim gradovima, ali i sa velikom okolinom kao što su Ljubljana, Sarajevo itd. Tu identifikacija sreza sa vodećim organom grada ne bi bila pravilna. To bi izazvalo niz unutrašnjih sukoba između gradskih i spoljnih opština. U takvim srezovima trebalo bi zadržati gradska veća, s tim što bi im trebalo dati jasniju fizionomiju nego što su je do sada imala. Na njih treba prenositi i nove kompetencije, i to ne toliko sa opština koliko sa sreza, u cilju jačanja njihove uloge u ujedinjavanju interesa grada. Tu bi srez prema gradskom veću imao manje kompetencija nego prema drugim pojedinačnim opštinama.

Pitanje strukture predstavničkih organa, odnosno narodnog odbora. Lično se potpuno slažem da se narodni odbor nazove opštinska skupština, jer je pojam odbor suviše uzak da bi izrazio suštinu svega onog što naš narodni odbor predstavlja. Bilo je i predloga da se vratimo na jedan dom u narodnom odboru. Kao glavni razlog i argument u prilog ovom istican je princip pojednostavljivanja sistema vlasti. Naravno, ja sam takođe za što jednostavniju strukturu našeg političkog mehanizma, ali logika takvog pojednostavljivanja sama po sebi može da nas odvede i u neprincipijelna rešenja. Mislim da problem treba postaviti drukčije. Treba odgovoriti na pitanje kakav treba da bude vodeći organ komune da bi održao celokupnost strukture i težnji radnog stanovništva u komuni, to jest da bude zaista kvalifikovan za usklađivanje pojedinačnih i zajedničkih interesa, da komuna bude stvarno vlast radnih ljudi, a ne vlast državnog aparata. Mislim da taj cilj postizemo ako narodni odbor bude imao dva doma: opštinsko veće i veće radnih zajednica, odnosno samoupravnih organizacija. Moramo, naime, poštovati činjenicu da postoje, s jedne strane, interesi samoupravnih organizacija, odnosno radnih zajednica, koje nastoje da imaju što slobodnije puteve za svoj stvaralački rad i da, s druge strane, postoji potreba ujedinjavanja i koordinacije pojedinačnih interesa na nivou komune i širih zajednica. Ma kako pojednostavljivali strukturu narodnog odbora, moramo obezbediti da oba ova faktora dođu do izražaja kroz narodni odbor, ako hoćemo da uspostavimo zdravu političku osnovu naše demokratije.

U vezi s tim je i problem veća proizvođača narodnog odbora. Kada se danas raspravlja o ovoj formi direktnog učešća proizvođača u upravljanju na višim nivoima, ponekad se meri važnost veća

proizvođača ne po suštini nego po nekim manje-više formalnim i sporednim momentima. Mislim da bi bilo sasvim pogrešno posmatrati rezultate veća proizvođača isključivo po tome kakva su ova veća bila na sednicama narodnog odbora, koliko su imala sopstvene inicijative u raznim pitanjima itd. Bez obzira na to koliko su veća proizvođača podnosila sopstvenih predloga, ipak je njihovo prisustvo stvorilo atmosferu u kojoj su narodni odbori i drugi organi u komuni radili. Samo prisustvo veća proizvođača onemogućilo je zanemarivanje interesa preduzeća i ustanova. Ako je narodni odbor vodio računa o tim interesima, onda nije bilo sukobljavanja između domova. Upravo tamo gde nije bilo sukobljavanja uloga veća proizvođača je, u stvari, bila najveća, jer je već u rezultatu takvog povezivanja interesa došlo do takvih rešenja da su izbegnuta sukobljavanja. A kad se stvari posmatraju samo formalistički, odsutnost takvih sukoba navodi se kao argument o tobožnjoj suvišnosti veća proizvođača.

Isto tako nije osnovano svoditi smisao veća proizvođača na podelu nadležnosti na ekonomske i političke poslove. Veća proizvođača nisu nastala radi podele funkcija narodnog odbora na političke i ekonomske poslove, nego radi obezbeđenja rukovodeće uloge radničke klase i vlasti radnih ljudi. Tačno je da sada više ne treba na taj način obezbeđivati klasni interes radničke klase, pošto je ona i svojom materijalnom snagom i svojom svesću već postala neosporno vodeći faktor u našoj zemlji. Međutim, ne možemo tvrditi da o tom interesu više ne treba voditi računa. Zato možemo ići na proširivanje pojma proizvođača u tom smislu što tim pojmom obuhvatamo sve radne zajednice, počev od proizvodnje do javnih službi i upravnih ustanova. Ali ostaje onaj osnovni faktor društvenog kretanja koji mi zovemo interes proizvođača, interes radnih zajednica da otvaraju sebi put ka napretku, ka razvijanju materijalne baze slobodnog rada itd., a sve je to u današnjim uslovima još uvek pre svega deo klasnih interesa radničke klase i zato i u novim oblicima taj interes mora biti adekvatno politički obezbeđen. Tim faktorima otvorili smo put baš zato da naš društveni razvitak ne bi zavisio samo od vlade i rukovodećih organa, nego da bude neprestano podstican odozdo. Stoga mislim da na liniji „pojednostavljivanja” ne smemo da se odrekemo instrumenta preko kojeg upravo taj faktor dolazi do izražaja, koji je i dosad odigrao veliku ulogu i čija uloga može u budućnosti biti još značajnija.

Pojednostavljivanje možemo tražiti, po mome mišljenju, u tome da oba doma narodnog odbora zasedaju i donose odluke po pravilu

zajedno i da u tom smislu deluju kao jedan dom, ali s tim da veće radnih zajednica zaseda odvojeno u određenim slučajevima kad to traže posebni interesi samoupravnih organizacija radnih zajednica. Osim toga, veće radnih zajednica treba da ima posebne funkcije i više udela nego što je to dosad imalo veće proizvođača u povezivanju i uskladjivanju interesa i akcije pojedinih radnih zajednica, kao i u javnom razmatranju njihove politike i poslovanja. Verujem da će se u novom sistemu raspodele, gde nastaje niz problema u međusobnim, ne privrednim nego upravo socijalnim odnosima, odnosima između ljudi, pokazati potreba zajedničkog rešavanja problema od strane radničkih saveta i drugih samoupravnih organa, i tu će, po mome mišljenju, veće radnih zajednica odigrati posebno značajnu ulogu.

I još nešto. Takvu organizaciju narodnog odbora traži i buduća organizacija Savezne i republičkih narodnih skupština. Prema intencijama teza za novi Ustav* Savezna skupština treba direktno da izrasta iz komune, da odražava iste uticaje i težnje koje nalaze svog odraza i u komunama. Da bismo dobili takvu skupštinu, moramo imati, naravno, takav sistem narodnih odbora koji će obezbediti sastav delegacije komuna u skladu sa strukturom Savezne i republičkih skupština.

Što se tiče saveta narodnih odbora, njihova uloga se često potcenjuje. Njihov značaj se ocenjuje po broju održanih sednica itd. Međutim, mislim da su i saveti odigrali veliku ulogu ne samo kao jedna od manifestacija samoupravljanja nego i kao faktor koji je uticao na kvalifikovaniji rad uprave. U savetima, pored političkih predstavnika narodnih odbora, nalaze se i najbolji stručnjaci, najbolji poznavaoци pojedinih grana društvenog života. Oni samim svojim prisustvom utiču na celokupan rad uprave u komunama. Poznato je da se, na primer, čim su uvedeni saveti, znatno smanjio broj stalnih žalbi stručnih ljudi iz prakse protiv odluka narodnih odbora u komunama i srezovima kao nekvalifikovanih, birokratskih i tome slično. Zato mislim da u pogledu saveta ne treba načelno ništa menjati, nego njihovu ulogu treba u izvesnom smislu učvrstiti, s tim što treba izuzeti iz njihove nadležnosti niz sitnih pitanja kojima se sada bave, a koje čak lakše može da obavlja operativna uprava.

Još nešto o ulozi Socijalističkog saveza radnog naroda. Tačno je, kao što je bilo izneto u diskusiji, da Socijalistički savez ne može

* Reč je o tezama, odnosno o pripremama za donošenje Ustava iz 1963. godine.

imati nikakva posebna prava prema narodnom odboru, prema organima uprave itd. Međutim, Socijalistički savez treba u većoj meri nego do sada da postane tribina za borbu mišljenja sa socijalističkih pozicija o svim problemima koji su na dnevnom redu narodnog odbora. Naši građani, na kraju krajeva, ne treba da budu, kao što je to u nekim drugim zemljama, u položaju da individualno odlučuju o političkim pitanjima samo jedanput u svake četiri ili pet godina kada biraju poslanika. Oni treba da imaju mogućnosti da svakodnevno utiču na rad organa uprave i drugih državnih i samoupravnih organa itd., i to na mestu gde svako ko ima šta da kaže može biti uveren da će ga čuti oni koji treba da ga čuju. Upravo tu ulogu ima Socijalistički savez. Zato on nije klasična politička organizacija, nego sastavni deo demokratskog organizacionog mehanizma društvenog samoupravljanja; zato će njegova uloga biti sve značajnija. Naravno da će vodeće idejne i političke snage našeg socijalističkog društva, pre svega Savez komunista, a zatim sindikati, omladinske organizacije, ženske organizacije itd. takođe učestvovati u radu Socijalističkog saveza i vršiti određene idejne i političke uticaje na aktivnost Socijalističkog saveza u navedenom pravcu.

Prema tome, Socijalistički savez ne treba da bude samo prenosilac politike i faktor objašnjavanja određene politike, nego treba da bude i faktor izgradnje te politike, faktor njenog formiranja na svim nivoima od komune do federacije. U tom smislu smatramo da i Ustav treba da predvidi i fiksira tu ulogu, razume se, ne u pravcu nametanja organizacije i formi rada, nego da ukaže na socijalistički savez kao na samoupravnu organizaciju na koju ima pravo svaki građanin koji se svesno uključuje u konstruktivnu socijalističku akciju.

Samo po sebi se razume da se time narodni odbor ne stavlja pod komandu organizacija Socijalističkog saveza, niti se otvaraju vrata neodgovornosti i stihiji. Kao faktor protiv takvih tendencija treba da dode do izražaja, s jedne strane, samostalnost narodnog odbora, a, s druge strane, idejna i politička aktivnost Saveza komunista Jugoslavije. U svakom slučaju, ne treba zaboraviti da je idejna i politička aktivnost socijalističkih snaga, a pre svega Saveza komunista Jugoslavije, neophodan faktor zbližavanja i povezivanja ljudi za socijalističko rešavanje pojedinih problema. Što je šire samoupravljanje i demokratija, što bude snažnija i aktivnija socijalistička misao u širokim narodnim masama, to će snažnijim posta-

jati sistem samoupravljanja i šira će biti naša socijalistička demokratija.

Mislim da danas možemo sasvim opravdano reći da ne postoji u svetu zemlja u kojoj komune i samoupravne organizacije imaju tako široka, ne samo opšta demokratska nego i materijalna prava. S pravom moramo postaviti i pitanje: koji su u tim uslovima društveni faktori koji povezuju društveni organizam i usklađuju rad svih organa?

Svako zna da potrebama modernog društva ne odgovara zatvaranje u uske lokalističke granice nego da se treba povezivati po vertikalnoj liniji radi vršenja zajedničkih funkcija. Zato naše samoupravljanje znači, s jedne strane, samoupravljanje ljudi u raspodeli, u proizvodnim odnosima. Istovremeno, ono traži da se vertikalno povezujemo kako bismo mogli rešavati zajedničke zadatke, kako u oblasti materijalne izgradnje i integracije tako i u oblasti formiranja društvene svesti. Socijalistički savez je najpogodnija forma u sadašnjim uslovima da se taj proces odvija kroz široku demokratsku borbu mišljenja na problemima svakodnevnog socijalističkog izgradnje i uz vodeću idejnu i političku ulogu SKJ.

Izgubiti to iz vida i zatrčavati se u prerane konstrukcije ili iluzije značilo bi gubiti socijalističku perspektivu i padati u praktičizam, koji bi nas vrlo lako mogao odvesti do raznih birokratsko-partikularističkih ili anarhističko-samovoljnih pojava i shvatanja. To bi opet imalo za logičnu posledicu pojavu birokratskog centralizma, tendencije etatičko-menadžerskog monopola itd.

Prema tome, novim Ustavom moramo pojačati ulogu Socijalističkog saveza kao sastavnog dela širokog mehanizma društvenog samoupravljanja u našoj zemlji, sprečavajući ujedno svaku mogućnost njegove birokratizacije ili spajanja sa državnim aparatom.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VII, „Kultura“ Beograd 1968, str. 201—223.

Komuna kao ekonomska i društveno-politička zajednica

OPŠTINA

Iz Elaborata o Prednacrta ustava SFRJ od 1963, podnetog na zajedničkoj sednici Savezne narodne skupštine i Saveznog odbora Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije, 20. septembra 1962. Elaborat je objavljen pod naslovom Novi Ustav Socijalističke Jugoslavije.

...

U pogledu mesta i uloge opštine u našem političkom sistemu Prednact ne vrši neke načelne promene, nego pre svega učvršćuje uspostavljene odnose i dalje razvija neke osnovne i praksom potvrđene elemente toga sistema, naravno, samo u obliku opštih načela za praksu odgovornih društvenih organa.

Unutar takve zajednice radni ljudi i njihove radne organizacije rešavaju osnovna pitanja društvene materijalne baze kao i pitanja socijalnog, kulturnog i političkog života i ostvaruju svoja prava na samoupravljanje u proizvodnji i na raspodelu prema radu.

Opština se ne svodi na funkciju opštinske skupštine, nego se karakteriše kao specifičan splet unutrašnjih odnosa, samostalnih funkcija uzajamnih zavisnosti, kojima se onemogućuje da politički, odnosno administrativni organi opštine steknu položaj nekog političkog monopola u odnosu na radne i druge samoupravne organe u komuni, ili da, kao takvi, postanu prepreka slobodnog kretanja ljudi i radnih i drugih društvenih organizacija ili prirodnog procesa njihovog ujedinjavanja po — kako se obično kaže — „vertikalnoj liniji”, to jest nezavisno od ovih ili onih administrativnih granica.

Opština ne sme da narušava samostalnost i samoupravnost radnih organizacija, ali ona kao njihov zajednički samoupravni organ mora ujedno imati društveni nadzor i određeni uticaj na njih, a u zakonom utvrđenim slučajevima i pravo intervencije.

Time se praktično ostvaruje i misao koju je nedavno izrazio drug Tito: „Ekonomiku treba malo emancipovati od politike da se

politički organi ne bi miješali svuda i nekad uzimali sredstva da bi ih trošili u nenamjenske svrhe. U komunama, razumije se, glavnu riječ treba da vode proizvođači, a političari treba da imaju samo kontrolu — uglavnom da vide da se i sa druge strane ne prave nepravilnosti u pogledu upotrebe materijalnih sredstava koja imaju na raspolaganju.”*

Jer, da dodam Titovim rečima i Engelseve: „...politička sila može naneti ekonomskom razvitku veliku štetu i prouzrokovati ogromno traćenje snaga i materijala.”**

Razume se, to podjednako važi za sve državne organe — od komune do federacije. Međutim, ako zdravi odnosi budu obezbeđeni u samoj društvenoj bazi, to jest u sistemu komuna, to će se pozitivno odraziti na celokupnu izgradnju društva i biće lakše preodolovati slične negativne pojave u organima republika i federacije.

Prednacrt u tom pogledu daje samo načelo. Republički ustavi će svakako morati više razraditi i konkretizovati te odnose sa ciljem da, s jedne strane, radne organizacije budu obezbeđene u pogledu slobode akcije u okviru svojih prava i interesa, to jest od birokratskog mešanja ili političkog pritiska od strane opštinskih organa, a s druge, da opština može ostvariti onaj uticaj i nadzor zajednice koji će obezbediti da organi radnih organizacija zaista posluju kao dobri gospodari i da se pridržavaju normi socijalističkog društvenog života.

Ali i obrnuto; i sama politika i aktivnost komune treba da budu pod stalnim nadzorom radnih kolektiva i građana uopšte, koji takođe moraju imati mogućnosti da i neposredno, a ne samo preko opštinske skupštine, stalno utiču na tu politiku.

Prednacrt je i u tom pogledu načelno sasvim određen. Na taj način se još doslednije nego do sada ostvaruju zamisli koje je drug Tito izrazio sledećim rečima:

„Dalje razvijanje komune na ovim osnovama treba da obezbijedi da komuna, kao osnovna ćelija jedinstvenog društvenog organizma, bude javna i otvorena organizacija, čiji će svi organi biti podložni javnoj kontroli i kritici građana i njihovih organizacija. U daljem razvitku ona treba sve manje da bude organ vlasti... Ona treba da bude sve više društve-

* Iz završne reči Tita na Četvrtom plenumu CK SKJ, održanog 22. i 23. jula 1962. Četvrti plenum CK SKJ, Komunist, Beograd 1962, str. 9

** Marks—Engels, Izabrana dela (Pismo Engelsa K. Smitu), Kultura, Beograd 1950, tom II, str. 480.

funkcionalizacije postupnog društvenog sistema i ekspanzije njegovog delovanja kaži i dalje razvijanja.

U skladu sa tim konceptom ja hoću još više toliko razumijevao da bi u okviru ovog sistema mogao učiniti nešto izneti neke koncepte koje informacije o tom drugom delu istara. Jer to se ograničiti samo da istaknem neke od osnovnih principa, koji su polazna tačka kada uz formalizaciju pojedinih glava ustava.

2. Čovek kao polazna tačka ustava

Drug Tito je jednom približno rekao da radnja našeg ustava treba da bude čovek. I govorim, polazna tačka razvijanja u formalizaciji ovog ustava je mnogo više čovek nego država. Kao

na osnovu država i ona i u daljem razvijanju značajnu ulogu kao

no-ekonomski oblik organizacije ljudi koji rade na društvenim sredstvima za proizvodnju i učestvuju u upravljanju u skladu sa svojim individualnim i kolektivnim interesima.

U razvijanju toga mehanizma naš je zadatak da preuzimamo sve potrebne mjere, kako bi naši društveni organi bili postavljeni tako da izvršenje ovih zadataka dolazi što više do izražaja.”*

Iako Prednacrt ne određuje bliže forme i metode delatnosti ni samoupravnog ni političkog mehanizma opštine, on ipak načelno utvrđuje određen položaj opštinskih organa u celokupnom političkom sistemu da bi se time obezbedili otvorenost opštine kao osnovne čelije jedinstvenog društvenog organizma i neophodni okviri jedinstvenog sistema. Taj se položaj zasniva naročito na sledećim principima:

Opština u načelu ima pravo da samostalno utvrđuje prihode za svoje fondove iz ustavom i zakonima određenih izvora i da raspolaže tim prihodima. Taj ustavni princip je ograničen pravom federacije, odnosno republike da, radi očuvanja stabilnosti privrede, planskih proporcija i radi zaštite prava radnih organizacija i građana, određuje granice poreskih i drugih opterećenja kao i određene obaveze u pogledu načina raspolaganja.

Po pravilu samo opštinski organi su nadležni da neposredno rešavaju odnose građana i radnih organizacija međusobno i prema zajednici.

Federacija može osnivati svoje organe u opštini samo u poslovima iz isključive nadležnosti federacije; organi republike i federacije mogu neposredno kontrolisati izvršavanje saveznih, odnosno republičkih zakona, a neke određene poslove mogu neposredno izvršavati samo onda ako ih ne vrše opštinski organi.

Odnosi između organa opštine i organa sreza, republike i federacije ne mogu se zasnivati na upravno-operativnim pravima intervencije, nego samo na međusobnim pravima i dužnostima zasnovanim na zakonu.

Federacija u načelu opšti sa opštinskim organima preko organa republike. Ali Prednacrt predviđa da se u izvršavanju pojedinih poslova iz isključive nadležnosti federacije ili od opšteg interesa za federaciju — koji su načelno određeni ustavom — organi federacije

* Iz referata na Petom kongresu SSRNJ, 18. aprila 1960. Peti kongres SSRNJ, stenografske beleške, Kultura, Beograd 1960, str. 111.

saveznim zakonom mogu ovlastiti da imaju pravo nadzora nad radom opštinskih organa u vršenju tih poslova.*

Istaknuto mesto Prednacrt ustava daje i mesnim zajednicama, kao specifičnom vidu samoupravljanja u opštini i nosiocu ili organizatoru proširene materijalno-tehničke baze za pružanje svakodnevnih usluga porodici i domaćinstvu i građanima uopšte. One su predviđene kako u gradu tako i na selu. Njihov status treba da odredi statut opštine. Statutom opštine bi se odredio i način finansiranja mesnih zajednica.

Naročito krupnu ulogu će mesne zajednice moći ostvariti i u pravcu obrazovanja društvenih potrošnih fondova u oblasti društvene ishrane, institucija za decu, pojedinih komunalnih službi i drugih uslužnih delatnosti koje svakodnevno treba da snabdevaju građanina, a koje su kod nas još veoma nerazvijene.

Republika i njen ustav su u određivanju položaja komune u republici obavezni da se pridržavaju opštih načela i orijentacije koje savezni ustav daje. Ali unutar tih okvira republike same utvrđuju odnose. Samo po sebi se razume da odnosi između komuna i republike ne mogu biti isti kao između republike i federacije, jer bi inače i same republike postale federacije komuna, što bi bilo besmisleno. Osim toga, Prednacrt polazi od pretpostavke da je upravo republika u punoj meri politički odgovorna za stanje i razvoj u komunama pa zato mora raspolagati svim potrebnim ovlašćenjima i sredstvima da obezbedi zdrav razvitak komuna i da bude koordinator i regulator njihove aktivnosti u skladu sa opštim društvenim interesima.

To znači da će u nekim podrobnostima — pogotovo u oblasti materijalnih odnosa — nastati izvesne razlike u odnosima između komuna i pojedinih republika. To ne samo da nije rdavo nego je nužnost u uslovima jedne višenacionalne zemlje, gde ne postoje samo razlike u ekonomskoj razvijenosti nego i u političkim, socijalnim i kulturnim uslovima i tradiciji. Upravo ta neophodnost i jeste razlog što savezni ustav ne ulazi u podrobnije određivanje položaja komune, a pogotovo ne zalazi u odnose između komune i republike, osim ukoliko to traže osnovni principi jedinstvenog političkog sistema.

* Ova formulacija unekoliko je izmenjena u konačnoj redakciji Ustava iz 1963. i glasila je: „Savezni organi uprave opšte sa organima uprave drugih društveno-političkih zajednica u republici preko odgovarajućih republičkih organa, a u poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije i u drugim slučajevima određenim saveznim zakonom mogu opštiti i neposredno.”

Osim toga, i sam stepen razvitka socijalističkih odnosa — kvantitativno uzev — nije svuda isti, što zavisi od ekonomske razvijenosti republika i komuna. Ilustracije radi, navešću nekoliko podataka.

U 1961. godini je, na primer, socijalistički sektor u celoj Jugoslaviji dao 75,1% ukupnog nacionalnog dohotka, a privatni 24,9%. A po republikama to izgleda ovako:

	Socijalistički sektor		Privatni sektor
Srbija	70,4		29,6
Hrvatska	76,3	„	23,7
Slovenija	85,9	„	14,1
Bosna i Hercegovina	74,2	„	25,8
Makedonija	69,0	„	31,0
Crna Gora	74,9	„	25,1

Privatni sektor se odnosi uglavnom na poljoprivredu, jer od navedenog ukupnog procenta privatnog sektora na zanatstvo i sve druge delatnosti van poljoprivrede otpada po republikama svega 2—4,3%.

S gledišta materije o kojoj raspravljamo, još su interesantniji podaci strukture aktivnog stanovništva prema sektorima vlasništva. Doduše, podaci nisu sasvim pouzdani, jer su dobijeni posrednim izračunavanjem, ali mogu poslužiti kao približna orijentacija.

U 1961. godini u celoj Jugoslaviji je u socijalističkom sektoru bilo 48,5% aktivnog stanovništva, a u privatnom 51,5%, što se opet uglavnom odnosi na seljačka gazdinstva. Po republikama odnos stoji ovako:

	Socijalistički sektor		Privatni sektor
Srbija	43,3		56,7
Hrvatska	52,5	„	47,5
Slovenija	69,0	„	31,0
Bosna i Hercegovina	43,0	„	57,0
Makedonija	47,7	„	52,3
Crna Gora	51,0	„	49,0



Kardelj prilikom posete Đakovici 1962.

I najzad, podaci o strukturi ukupnog stanovništva po delatnostima daju sledeću sliku:

	Ukupno	Poljoprivreda i šumarstvo	Rudarski i rudarstvo	Ostalo (tj. društvene službe, tercijarne delatnosti itd.)
FNRJ	100	51,0	14,5	34,5
Srbija	100	55,3	12,4	32,3
Hrvatska	100	47,8	15,5	36,7
Slovenija	100	33,5	23,9	42,6
Bosna i Hercegovina	100	54,2	15,5	30,3
Makedonija	100	51,4	11,3	37,3
Crna Gora	100	48,3	10,8	40,9

Svi ti podaci, s jedne strane, pokazuju da politika pomoći radi ubrzanog razvoja zaostalih delova zemlje nije samo ekonomski nego i socijalistički interes zajednice. S druge strane, ti podaci samo potvrđuju neophodnost određenih razlika u političkom mehanizmu pojedinih republika. U tom smislu se unutar republika i odnos centralizovanih i decentralizovanih, samoupravnih i državnoregulativnih funkcija ne postavlja kvantitativno svuda na isti način. Sistem je, naravno, jedinstven, ali u konkretnim kvantitativnim odnosima i u nekim organizacionim oblicima i metodima izvesne razlike su razumljive.

Opštine će donositi svoje statute na osnovu saveznog i republičkog ustava. U stvari, Prednacrt utvrđuje statut opštine, pored saveznog i republičkog ustava, kao osnovni dokument kojim se garantuju socijalistički društveni odnosi i utvrđuje društveno-politički mehanizam njihovog ostvarivanja i daljeg razvijanja.

U diskusijama oko izrade Prednacra bila su izražena i mišljenja da srezovi nisu više potrebni. Sva dosadašnja praksa, međutim, govori da se još ne možemo odreći uloge srezova, iako su danas opštine mnogo sposobnije da obavljaju svoje funkcije nego što su nekada bile. Kada bi se srezovi ukinuli, u današnjim uslovima neizbežno bi došlo do većeg republičkog centralizma. U cilju koordina-

cije rada opština u republičkom centru bi se morao stvoriti aparat koji bi bio daleko od opština. Zbog toga bi bio manje efikasan, a stvarao bi i razne teškoće birokratskog i sličnog karaktera. Rešavanje problema putem nekih republičkih ispostava ne dolazi u obzir već i zbog rdavih iskustava sa ranijim sličnim institucijama.

U radu organa pojedinih srezova bilo je i negativnih pojava, pre svega u pogledu kočenja samostalnosti komuna. Ali u celini uzev oni su odigrali veoma pozitivnu ulogu i bez njih ne bismo mogli u tako kratkom vremenu stabilizovati komunalni sistem. Sasvim je sigurno da će srez — kao zajednica komuna — i ubuduće moći igrati značajnu ulogu u pomoći opštinama u zadovoljavanju njihovih zajedničkih potreba, racionalnom ujedinjavanju snaga, u borbi za bolju administraciju, u stvaranju raznih stručnih službi za potrebe opština, u pogledu unapređivanja upravljanja itd. Zato Prednacrt u principu predviđa postojanje srezova u svim republikama.

Republički ustavi će bliže odrediti fizionomiju sreza prema uslovima u republici, utvrditi načela statuta sreza i kompetencije prema opštinama, a i obezbediti samoupravna prava opština, garantovana Ustavom, u odnosu na srez, da bi se sprečile birokratsko-centralističke tendencije u srezu.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VI, „Kultura“ Beograd 1964, str. 114—120.

KOMUNA I PREDNACRT NAŠEG NOVOG USTAVA

Iz diskusije na vanrednoj Skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Titogradu, 3. novembra 1962, na kojoj je raspravljano o opštini u novom ustavnom sistemu.

...

Zadatak je ustava — i saveznog i republičkog — da da opšte okvire za takav razvitak komunalnog sistema koji će obezbediti progresivan pravac u razvitku komuna. On treba, takođe, da zaštiti komune od raznih negativnih tendencija, bilo unutar samih komuna bilo spolja, kao i da obezbedi zaista demokratsko funkcionisanje komuna, da spreči mogućnost afirmacije raznih uskih birokratskih tendencija u samoj komuni — u vidu partikularizma „prema gore“ i centralizma „prema dole“ — kao i u odnosima između komune i drugih društveno-političkih zajednica. U tom smislu će, naravno, republički ustavi dati konkretnije propise o komuni, njenom statutu i unutrašnjim odnosima. Sve drugo, mislim, treba prepustiti životu, praksi i opštinskim statutima, kao osnovnim instrumentima za uređivanje odnosa unutar komune.

Osim toga, treba imati u vidu da naš novi Ustav* ne stvara neki novi društveno-ekonomski i politički sistem. On, u stvari, uopštava već postojeća iskustva i forme koje je praksa potvrdila kao dobre i moguće i koje imaju trajniji značaj. Razume se da novi ustav unosi u naš sistem i određene novine, upravo u cilju daljeg učvršćenja svega pozitivnog što smo u toku poslednjih deset godina postigli u našem društvenom razvoju. Ali i te novine imaju uglavnom za cilj da obezbede i daju podstreka daljem razvoju onih društveno-

-ekonomskih i političkih tendencija koje karakterišu naš dosadašnji razvitak i predstavljaju osnovu naše socijalističke izgradnje.

Međutim, ustav nema za cilj, niti on može regulisati sve ono što će se dalje razvijati u našem društvenom životu. Ustav pogotovo ne treba opterećivati onim pitanjima koja su još uvek za diskusiju, bilo po sadržini bilo po formi. To treba da regulišu zakon i drugi propisi, uključujući tu i opštinske statute. Nema sumnje da će predviđeni ustavni okviri dati sve mogućnosti da život i socijalistička praksa unose sve nove i nove elemente napretka u sve oblasti našeg društvenog života.

JEDINSTVENI PRINCIPI U IZGRADNJI KOMUNA

Kao što znate, ranije smo imali poseban Zakon o narodnim odborima, odnosno o uređenju opština i srezova. To su u suštini bili zakoni ustavne prirode. Ko je hteo da upozna društveno-ekonomski i politički sistem Jugoslavije, morao je da gleda naš sadašnji Ustav zajedno s tim i sličnim zakonima. Pri izradi Prednacrta novog saveznog ustava i republičkih ustava išlo se za tim da ubuduće izbegnemo donošenje posebnih zakona o opštinama i srezovima i da u samom ustavu damo stabilnu osnovu za izgradnju sistema komuna i srezova, s tim da statuti komuna i pojedinačni zakonski propisi regulišu određenu konkretnu materiju daljeg razvitka opština i srezova.

Mislim da su odredbe o komunama u Prednacrtu saveznog ustava dovoljno utvrdile fizionomiju, prava i dužnosti opština i srezova i da su one dovoljno precizne i široke da obezbede jedinstvo sistema, sredstava i metoda u izgradnji komuna, kao i jedinstvene kriterijume u pogledu materijalnih uslova za funkcionisanje komuna. Ovi načelni okviri obezbeđuju u dovoljnoj meri stabilnost samoupravne komune, njenu materijalnu osnovu, kao i njene obaveze prema radnom čoveku i prema široj zajednici. Unutar toga moći će i statuti i praktična aktivnost organa komune i samoupravnih radnih organizacija i konkretni propisi i odluke republičkih i saveznih organa obezbediti neprekidan zdrav napredak komunalnog sistema i društvenog samoupravljanja — u skladu s napretkom naše materijalne baze.

* Reč je o Ustavu SFRJ, koji je donet 7. aprila 1963. godine

SISTEM RASPODELE ZAVISI OD KOLIČINE SREDSTAVA
KOJA SE DELE

~~u kapitalizmu~~ mehanizam ^{ekonomskog} i ~~političkog~~ političkog monopola, koji bi sputavao ličnost čoveka i njegovu slobodnu stvaralačkom radu ^{već to čini} nego ~~da se razvijati~~ sve više ^{da postap} kao okvir zajednički prihvaćenih normi društvenog samoupravljanja.

U tom duhu Ustav treba naročito da vodi računa o uskladjivanju dvaju osnovnih faktora društvenog razvitka. Prvi faktor je interes oslobodjenog rada na društvenim sredstvima za proizvodnju, to jest čoveka na radnom mestu, čoveka u socijalističkim proizvodnim odnosima i u raspodeli, čoveka kao društvenog bića, čoveka u sistemu društvenog samoupravljanja. Taj je faktor osnovna pokretačka snaga materijalnog ~~političkog~~ društveno-ekonomskog ^{političkog napredka} socijalizma. On je ustvari taj subjekt ~~koj se razvija~~ u čijem interesu socijalistička država prelaznog perioda ^{koje treba da bude podjednaka} svojim ~~svjesnom~~ ^{svjesnom} akcijom tog društvenog faktora postaje sve sira i značajnija, ali i kada dejstvuje stihiski, on u jednom istinski socijalističkom sistemu ne može a da ne reprodukuje socijalističke odnose. Upravo zato ~~taj faktor~~ ^{ta društvena svojina mora biti u prelazno doba između kapitalizma i socijalizma} što slobodnije polje za svoju akciju i inicijativu. Ako bismo činili neku istorisku komparaciju, onda bismo mogli značej tog pitanja srazniti sa onom ulogom koju je u političkom sistemu buržoaske demokracije imala zaštita privatne sopstvenosti i interesa pri-

Primedbe na materijal „Neka načelna pitanja za Prednacrt ustava FNRJ“, novembar 1961.

Drugo što bih hteo da kažem u vezi s diskusijom na ovoj Skupštini jeste to da se pri razmatranju raznih predloga i sugestija moramo držati jednog realnog pristupa ustavnoj materiji. Naime, u novi ustav ne treba da zapišemo nešto što se već danas ne može ostvariti. Ono što zajednica u datim materijalnim uslovima ne može garantovati ne treba ni unositi u ustav. Ustav nije program. Ono što ima programatski karakter sadržano je u načelnom delu ustava, ali ono što zapisujemo kao normativni deo ustava, kao obavezu za sve, to moramo biti sposobni već danas sprovesti. Tu moramo računati s objektivnim mogućnostima. Ako bismo se upuštali u neke konstrukcije i formulacije koje ne bismo mogli realizovati, naš bi se ustavni sistem kompromitovao i izgubili bismo veoma mnogo u poverenju građana. Nerealne konstrukcije mogu samo da nas skrenu s dobrog puta, ali ne mogu nikome doneti dobra, ma koliko one na papiru lepo izgledale.

Uvek je bila jedna od najvećih odlika i Saveza komunista i svih naših odgovornih društvenih organa da ne daju prazna obećanja niti da se bave ulepšavanjem ili zamagljivanjem stvarnosti, poteškoća i problema. Mislim da se toga treba i ubuduće držati, a pogotovo kad je reč o ustavu. Zato svaki predlog treba razmotriti i s gledišta koliko je on realan i ostvarljiv u našoj konkretnoj stvarnosti.

Pri tome, pre svega, mislim na oblast materijalnih odnosa. U tom pogledu mi smo objektivno ograničeni, a objektivna ograničenost materijalnih sredstava uslovljava i određenu politiku i određene forme. U vezi s tim želeo bih da vas i ovom prilikom podsetim na ono Engelsovo mišljenje o raspodeli prema kojem ona zavisi i od toga koliko ima da se deli. Kada ima mnogo da se deli, raspodela se vrši na jedan način, a kada su raspoloživa sredstva mala, onda treba primeniti drugi metod raspodele. Ako bismo pokušali, na primer, da u oblasti raspodele primenimo neke veće principe i neka sasvim precizno utvrđena merila, svakako bismo naišli na nepremostive teškoće.

U OKVIRU JEDINSTVENOG KOMUNALNOG SISTEMA
IZGRAĐIVATI KOMUNU PREMA SOPSTVENIM
USLOVIMA I POTREBAMA

Takode bih želeo upozoriti na to da ne možemo niti treba da uniformišemo izgradnju naših komuna. Razume se, mi moramo obezbediti načelno jedinstvo sistema u zemlji, znači i jedinstvo komunalnog sistema u pogledu sredstava i unutrašnjih odnosa, kao i mogućnost zajednice kako na nivou republika tako i na nivou federacije za određene intervencije i povezivanje i usmeravanje u cilju obezbeđenja zdravog razvitka zajednice kao celine. No unutar tih okvira ne treba da se plašimo ako komune pronalaze, preko svojih statuta i inače, odgovarajuća rešenja i forme rada i funkcionisanja na način koji najbolje odgovara njihovim uslovima — razume se, uz odgovarajuću pomoć zajednice, naročito republike. Na kraju krajeva, velike su razlike između jedne razvijene industrijske komune i jedne poljoprivredne komune. Sasvim je jasno da onda moraju postojati određene razlike i u pogledu metoda rada i oblika njihove organizacije. Razlike u položaju zahtevaju i različitost u praksi. No treba obezbediti da te razlike ne budu takve da sputavaju jedinstvo administracije, planiranja, društvenog sistema itd. Ali mislim da unutar toga treba ostaviti dovoljno prostora da komune mogu da se izgrađuju prema svojim uslovima i potrebama. To će biti i u korist zajednice, jer će se na taj način moći bolje iskoristiti sva sredstva i sva ljudska energija.

ODGOVORNOST REPUBLIKA ZA RAZVOJ KOMUNA
I USKLAĐIVANJE ODNOSA MEĐU NJIMA

U vezi s tim treba upozoriti na još jedan problem, to jest na odnos između komuna i republika. O tom pitanju se, u stvari, i ovde veoma malo diskutovalo, kao što se o tome danas i inače u našoj ustavnoj diskusiji malo govori. Po svoj prilici, tome je uzrok činjenica da su u konkretnim materijalnim odnosima u našoj zemlji komune do sada više zavisile od federacije nego od republika. Međutim, federacija ne raspolaže ni dovoljnim materijalnim, pa ni pravnim ni drugim sredstvima da bi mogla neposredno usklađivati odnose u komunama i između komuna — što stvara određene teškoće.

Federacija treba da bude odgovorna za jedinstvo sistema i za obezbeđivanje jedinstvenih opštih ekonomsko-pravnih uslova za sve.

Kako je naša praksa do sada umnogome bila drukčija, republike nisu uvek u punoj meri shvatale svoju odgovornost za život i razvoj komuna. U novem ustavnom sistemu odgovornost republika za razvoj komuna i za usklađivanje odnosa među komunama i unutar komuna u republici postaje mnogo veća nego što je do sada bila. Zato je potrebno da se naročito u republičkim ustavima što preciznije formulišu odnosi između republike i komune i odrede uzajamne odgovornosti — ne samo u pogledu organizacije i materijalne baze komune nego i u pogledu odgovornosti republike i komune u oblasti zdravstva, prosvete itd. Republika, naime, nije prosti zbir komuna. To je društveno-ekonomska zajednica, u kojoj se komune moraju i po vertikalnoj liniji povezati u jedinstvenu zajednicu komuna, kao što se dešava — gledano u jednom širem merilu — i u okviru federacije.

U tom smislu te odnose treba postaviti tako da se republika zaista oseća odgovornom za razvitak školstva, zdravstva i drugih društvenih službi, nezavisno od toga kakav je konkretan raspored sredstava u pojedinoj komuni, ne u smislu jačanja nekog birokratskog republičkog centralizma — koji bi bio isto tako štetan kao i savezni ili bilo koji drugi centralizam — nego upravo u cilju razvijanja komune kao samostalne, samoupravne društveno-ekonomske zajednice, koja treba da bude sposobna da razvija i odgovarajuće društvene službe. To je utoliko potrebnije što se u našim republikama počelo pomalo širiti veoma štetno shvatanje da je osnovno da komuna bude samostalna i samoupravna i da se republike ne tiče hoće li komuna moći razvijati odgovarajuće službe ili ne.

I još nešto. Iako u nas postoji sistem samoupravljanja i raspodele prema rezultatima rada, ipak je republika i materijalno odgovorna za stanje u komunama. Pravilno je da se naš budžetski sistem zasniva pre svega na sopstvenim materijalnim izvorima komune. Takav sistem stimulira komunu da razvija proizvodne snage na svom području. Ali to ne znači da komune treba da budu prepuštene same sebi kad je reč o razvoju društvenih službi. Tu republika treba odgovarajućim instrumentima da obezbedi potrebno prelivanje sredstava u komune koje su ekonomski nedovoljno razvijene da bi se time obezbedio nužni standard društvenih službi koji odgovara nivou naše civilizacije i obezbeđuje socijalnu sigurnost svih ljudi.

Razume se, taj se princip odnosi i na funkcije federacije u odnosu na republike. Nije svako prelivanje sredstava problematično. Problematično je samo ono prelivanje koje se pretvara u subjekti-

vistički određivanu administrativnu distribuciju, a nije rezultat prirodnih tokova društvenog života.

Zbog toga bi bilo veoma korisno da se u toku ustavne diskusije, posebno u vezi s izradom republičkih ustava, produži ovakva diskusija kakva je započeta na ovoj Skupštini, kako bi opštine mogle konkretnije izneti svoje mišljenje o tome kako da se u republičkom ustavu formulišu odnosi opština—republika.

Od konkretnih problema koji su bili istaknuti na ovoj Skupštini, dosta je bilo govora o statutima komuna, i to je dobro, jer statuti postaju jedan od vrlo značajnih pravnih akata u celokupnoj našoj društveno-političkoj strukturi. Mislim da je nužno da se načelne diskusije o statutima vode već sada, uporedo s izradom republičkih ustava. Međutim, smatram da ne bi bilo dobro kad bismo se sada na brzinu orijentisali na donošenje opštinskih i sreskih statuta. Naime, za nove izbore, za sastav novih opštinskih skupština i druge poslove oko toga biće dovoljni savezni i republički ustav. Na osnovu izbornog zakona i zakona o sprovođenju ustava, koje ćemo doneti, i same komune će moći donositi neke privremene akte — ukoliko to bude potrebno — da bi se pristupilo izborima i formiranju novih opštinskih skupština. A za samu izradu statuta ima vremena i posle donošenja ustava, u toku 1963. godine. Razume se, tamo gde su komune sposobne da donesu svoje statute ranije, one mogu to učiniti, s tim da kasnije — prema potrebi — unesu odgovarajuće izmene. Hteo sam samo podvući da bismo od kampanjskog i brzog donošenja opštinskih statuta mogli imati samo štete. Treba se solidno latiti tih zadataka i obezbediti da se u republičkim ustavima stvori dobra osnova za izradu statuta.

SVE VEĆI ZNAČAJ I ULOGA MESNIH ZAJEDNICA

U diskusiji je bilo mnogo govora i o mesnim, odnosno stambenim zajednicama. Interesovanje za taj problem je svakako opravdano jer je značaj mesnih zajednica u nas u poslednje vreme veoma porastao, a u budućnosti će biti još i veći. Mesne zajednice će, bez sumnje, dobiti takav položaj u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu da će postati sastavni deo komunalnog sistema.

Cinjenica je da u nas brzo raste broj zaposlenih žena. Razume se da taj proces treba dalje podsticati i pomagati u okviru postojećih mogućnosti. Sem toga, danas imamo praktične mogućnosti da mnogo bolje koristimo postojeću žensku radnu snagu. Da smo bolje

opremljeni u pogledu svih onih institucija koje su potrebne da bi se radna žena i porodica što više oslobodile raznih poslova koje nameće domaćinstvo, mi bismo već danas mogli brže napredovati na tom području.

Dalje, treba imati u vidu da je aktivnost stambenih zajednica ekonomski faktor i u širem smislu. Naime, savremena tehnika dovodi do toga da se u samoj proizvodnji zapošljava relativno sve manje ljudi. Automatizacija sužava broj zaposlenih u samoj proizvodnji. Ako želimo da imamo modernu industriju, moramo ići daleko bržim tempom nego što smo to činili do sada u pravcu automatizacije i modernizacije naše proizvodnje uopšte. Razume se, daljim razvitkom proizvodnje broj zaposlenih u proizvodnji apsolutno će rasti, ali relativno on će padati, iako će i relativno i apsolutno rasti broj zaposlenih u delatnostima koje, u stvari, opslužuju proizvodnju i ljude u proizvodnji. Može se čak reći da je taj proces u nas i suviše spor i da je to takođe jedan od uzroka naših teškoća. Brži razvoj uslužnih delatnosti — naravno, uz uporednu borbu za veću produktivnost rada i unapređenje proizvodnje — nesumnjivo će ubrzati naš opšti ekonomski razvitak.

Pored toga, mi smo se u manje-više svim republikama orijentisali na stvaranje velikih komuna. Čak može doći i do izvesnih sukoba unutar novih komuna gde je ponegde udruženo u jednu opštinu čak i više gradova. Naime, jedan gradić, ma koliko malen bio, ima svoje komunalne probleme, i biće veoma teško rešavati komunalne probleme tih malih gradova u sastavu velikih komuna iz nekog drugog grada kao opštinskog centra. U tim uslovima mesne zajednice imaju i te kako ozbiljne funkcije i u komunalnoj privredi, a ne samo u neposrednom opsluživanju porodice i domaćinstva i radnog čoveka. Zato se po svoj prilici neće moći ostati ni na sadašnjem sistemu finansiranja mesnih zajednica. Moraće se tražiti i neke nove forme, pa čak i putem utvrđivanja određenog stalnog učešća mesnih zajednica u nekim prihodima komuna, da bismo stvorili za njih odgovarajuću materijalnu bazu. Možda će biti potrebno da se bar u nekim komunama mesnim zajednicama omogući i donošenje sopstvenih propisa, ne u smislu propisa organa vlasti, nego u smislu donošenja propisa komunalno-organizacione prirode, na osnovu određenog prava samostalnog regulisanja obaveza ljudi prema komunalnim institucijama i slično.

Postoji bojazan da će to dovesti do stvaranja malih komuna kroz mesne zajednice. Mislim da je ona opravdana tamo gde se nije realno pristupilo stvaranju komuna. No mislim da ćemo u sadašnjoj

situaciji baš izgradnjom mesnih zajednica naći i potrebna sredstva i regulativu za određene korekture, ako se negde otišlo predaleko.

FINANSIRANJE KOMUNA

I u referatu i u diskusiji bilo je dosta reči o finansiranju komuna. To i jeste krupan problem. No naročito u razmatranju pitanja iz te oblasti treba da budemo što realniji. Tu neke konstrukcije, ma koliko bile na papiru lepe i humane, neće dati ništa ako nemamo i materijalne mogućnosti da ih realizujemo.

I ranije je na mnogim sastancima, a i sada u javnoj diskusiji oko ustava, bilo dosta predloga da u saveznom i republičkim ustavima treba detaljnije da se odrede merila za finansiranje komuna, kako bi one mogle razvijati odgovarajuće društvene službe. No i pored toga, ne bi trebalo unositi suviše detalje i šablone ni u savezni ni u republičke ustave. To je materija koju društvo treba i može regulisati zakonom i zavisno od konkretnih materijalnih mogućnosti. Mi još nismo komunističko društvo i još ne možemo deliti prema potrebama. Zato nastojimo da u društvenoj bazi delimo prema radu. Iz toga proizlazi da i u celokupnoj društvenoj nadgradnji treba deliti prema radu i prema utvrđenim zajedničkim društvenim potrebama. Drugi princip je taj da u federaciji ili republici treba centralizovati ona sredstva kojima će se finansirati one potrebe koje zajednica priznaje kao nužne i sve ono što je iz humanih, socijalnih i drugih razloga neophodno finansirati. Ako bismo napustili te principe, to jest ako bismo samo utvrdili da komuna ima pravo na „takva i takva“ sredstva za „takve i takve“ društvene službe, uskoro bi se pokazalo da se, u stvari, nalazimo u sferi nerealnih subjektivističkih konstrukcija ili pak takva „konkretna merila“ morali bismo postaviti tako uopšteno da ona ne bi imala nikakvog praktičnog značaja za komunu.

To su, dakle, razlozi što u sadašnjoj situaciji možemo u ustavu izraziti samo opšte načelo da je zajednica dužna da pomaže komunama koje nemaju sredstva za svoj razvoj i za finansiranje onih društvenih službi za koje društvena zajednica smatra da ih je neophodno finansirati. Praksa će, naravno, regulisati te odnose. Što svi zajedno budemo bogatiji, i u komuni i u društvenoj zajednici kao celini, što više budemo imali da delimo, to će i društvo moći više da daje komunama i utoliko će komune moći brže razvijati društvene službe. Osim toga, rastu i zajedničke društvene potrebe. Dalji

materijalni razvitak zahtevaće i sve viši društveni standard, sve veću obrazovanost ljudi, razvijenije ustanove za zaštitu zdravlja stanovništva itd. S druge strane, ukoliko materijalna baza društva bude jača, utoliko će više sredstava moći i morati ići u pravcu razvijanja svih tih službi. Međutim, samim ustavom ne možemo osigurati više materijalnih sredstava nego što ih imamo.

Osnovno je u svemu tome ipak sledeće:

Prvo, treba svestrano da podstičemo privredni razvoj u celoj zemlji, u svim komunama, na različite načine, a pre svega putem što produktivnijeg zapošljavanja ljudi u raznim oblastima privređivanja, stvarajući na taj način materijalnu osnovu svakoj komuni da bude sve sposobnija da se razvija i da podiže svoj društveni standard.

Drugo, u skladu s potrebama, koje će društvo utvrditi, republika treba da pomaže razvoj društvenih službi na području pojedinih komuna.

I treće, federacija treba, pre svega, odgovarajućim fondovima za razvoj nedovoljno razvijenih rejona da podstiče materijalno-ekonomsku sposobnost republika i da, pored toga, preko svog budžeta ili preko učešća u saveznom porezima ili slično pomaže onim republikama koje nemaju dovoljno sredstava za pokrivanje onih potreba koje su nužne i priznate kao društveno neophodne.

I u okviru sistema postoje sredstva za delovanje u tom pravcu. Tu je, pre svega, prelivanje sredstava putem plaćanja doprinosa na lični dohodak prema mestu stanovanja i putem drukčijeg postavljanja poreza na promet u celokupnom našem ekonomskom sistemu. Prvo se već ostvaruje, drugo zahteva još temeljne analize.

Ako porez na promet bude zauzeo značajnije mesto u našem privrednom sistemu nego što ga sada ima, ako bude obuhvatio celokupnu potrošnju, ako se bude ubirao i obračunavao u potrošnji a ne u proizvodnji i ako u tom porezu, na odgovarajući način, budu učestvovala i komune, to će biti takođe jedan od značajnih faktora izravnavanja položaja komuna. Jer ukupna potrošnja u jednoj komuni je prilično značajno merilo stanja i potreba u komuni. Sa svim je sigurno da bi u novoj situaciji mnoge komune koje su danas pasivne postale aktivne i da bi se njihovi problemi drukčije postavljali. Razume se, to pitanje nije lako rešiti jer ono zadire u celokupni privredni sistem. Rešavanje tog pitanja zahteva menjanje niza drugih privrednih instrumenata. Zato ga moramo temeljno proučiti pre nego što bismo pristupili konkretnim rešenjima.

Uveren sam da sva ta sredstva i instrumenti zajedno mogu osigurati zdravi samostalni razvitak naših komuna, bez obzira na ste-

pen njihove razvijenosti. U tim okvirima komune treba da se kreću i da svoje trošenje prilagodavaju takvim izvorima.

Obrnuti put vodio bi ka potpunom ukidanju budžetske samostalnosti, i to ne samo opštine nego i republike, jer bismo morali iz centra određivati šta su stvarne potrebe u pojedinim komunama i republikama, i prosto deliti sredstva iz centra — a to bi bio izrazit korak nazad. Osim toga, i potrebe komuna nisu danas jednake. Zato, ako želimo da idemo dalje u razvijanju samostalnosti komuna, onda treba u njihovom finansiranju produžiti putem kojim smo i do sada išli, s tim da osiguramo čvršće obaveze zajednica prema komunama u onim oblastima gde je to društveno potrebno. Ne treba zbog trenutnih teškoća gubiti perspektivu. Borbom za stalni porast produktivnosti rada i za brži porast nacionalnog dohotka i u komunama i u celoj zajednici rašće i sredstva koja zajednica može odvajati za razvoj društvenih službi, društvenog standarda itd. Ako se budemo orijentisali pre svega na to i ako budemo stimulisali takav pravac aktivnosti svim mogućim sredstvima, naći ćemo i adekvatne oblike raspodele među komunama u granicama Prednacrtom određenih načela.

GRADSKA VEĆA KAO ČVRŠĆI KOORDINATORI OPŠTINA NA JEDINSTVENOM PODRUČJU GRADA

Dalji problem o kojem je bilo govora na ovoj skupštini je pitanje opština u velikim gradovima. Mislim da se i taj problem sada malo drukčije postavlja nego ranije. Naime, ranije su srezovi koji su bili grupisani oko velikih gradova ipak bili manji i mogli su istovremeno dejstvovati i kao gradsko veće. Danas srezovi oko velikih gradova postaju veoma veliki i imaju tendenciju da se još više prošire. Samo po sebi, to nije loša tendencija, jer će veliki srezovi delovati politički i ekonomski mnogo zrelije i u odnosu na komune s manje lokalističkog uskogrudog centralizma. No istovremeno postoji i opasnost da se gradovi, kao urbanističke celine, utope u tim velikim srezovima i da njihovim specifičnim problemima ne bude posvećivano dovoljno pažnje. Ili obrnuto, da materija gradova postane dominantna u srezu i da periferija ostane bez odgovarajuće brige sreza.

Zbog toga se postavlja kao problem da za velike gradove na kompaktnom gradskom naselju nademo odgovarajuća čvršća rešenja. Bilo je predloga u ovoj diskusiji, a i inače, da se takvi gradovi izdvoje kao posebni srezovi. Sumnjam da bi to bilo dobro re-

šenje, mada za to takođe ima određenih argumenata. Ali čini mi se da bi u našem sistemu ekonomskog povezivanja i saradnje komuna izdvajanje velikog grada od bazena koji je s njim ekonomski i na drugi način povezan bilo štetno za razvoj i samog grada i takvih bazena. Biće bolje ostati na instituciji gradskih veća*, s tim, naravno, da gradskim većima damo značajniju ulogu u tom smislu što se na gradska veća dobrovoljnim odlučivanjem opština ili zakonom republike mogu prenositi određene funkcije komuna i određene funkcije sreza. Tako bi, u stvari, u pogledu nekih funkcija u gradovima gradska veća bila sreski organ, dok bi u drugim ti gradovi ipak i dalje bili vezani za sresku skupštinu. Verujem da je moguće naći takvo rešenje koje bi zadovoljilo posebne potrebe grada, a da se ipak grad ne odvoji od šire zajednice u srezu. Naravno, u tom smislu bi i gradskim većima trebalo dati pravo da imaju i svoje određene fondove i da budu malo čvršći koordinator između komuna u gradu. Naravno, pri tome treba imati u vidu da se ne potkopa materijalna baza opština.

DVA ILI VIŠE VEĆA U OPŠTINSKOJ SKUPŠTINI

Postavljeno je i pitanje da li u opštini treba imati više veća ili se orijentisati samo na mogućnost obrazovanja dva veća. Argumenata ima i za jedno i za drugo rešenje. No izgleda da se tom pitanju još nije prišlo dovoljno konkretno, pa bi ga svakako trebalo još produbiti. Pored ostalog, dobro bi bilo čuti upravo razvijenije opštine, da li osećaju potrebu za više veća ili ne.

Imam utisak da nije potrebno ni u jednoj opštini imati više od dva veća. Pre svega, mislim da bi organizacija opštinske skupštine sa više veća značila ukidanje saveta, jer paralelno postojanje saveta i veća ne bi imalo smisla. Međutim, ako se nešto u našoj praksi opravdalo i afirmisalo, to su upravo saveti, i to više nego što na prvi

* U članu 102. Ustava SFRJ od 1963. se kaže: „U gradu koji ima više opština, statutom grada u skladu sa republičkim ustavom i zakonom, mogu se obrazovati organi samoupravljanja za poslove od zajedničkog interesa za grad kao celinu, i ovim organima mogu se poveriti određena prava i dužnosti opštine i sreza.“

U Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 1963. godine u članu 111. se kaže: „U gradu koji ima više opština može se obrazovati gradsko vijeće kao organ samoupravljanja za poslove od zajedničkog interesa za grad kao celinu...“

Zakonom i na osnovu zakona statutom sreza može se predvideti da određena prava i dužnosti sreza koji su od zajedničkog interesa za opštine u gradu vrši gradsko vijeće umesto sreskih organa.

Gradsko vijeće sačinjavaju odbornici koje iz svojih redova biraju opštinske skupštine.“

pogled izgleda. Obično se misli da rad i uloga nekog organa zavise pre svega od broja sastanaka i veličine dnevnog reda na njima. Međutim, samo postojanje saveta, sama konsultacija koja se u njima s vremena na vreme obavlja i mogućnost da ljudi s terena i iz društvenih organizacija i radnih zajednica kroz savet iznesu svoja mišljenja — sve to je uticalo na rad administrativnih organa, na celoj skali od komune do federacije, da vode daleko više računa o potrebama, shvatanjima i mišljenjima ljudi nego što bi to bilo da saveta nema.

Imam utisak da su saveti mnogo gipkiji organi nego što bi to bila veća. Oni se mogu i češće menjati; u njih mogu da ulaze ljudi iz društvenih organizacija prema potrebi i prema materiji koja je na dnevnom redu; manje su vezani raznim proceduralnim pitanjima, glasanjima itd.; lakše se sastaju, jer su malobrojniji itd.

Time, naravno, ne bih želeo da prejudiciram diskusiju oko toga pitanja. Mislim da bi trebalo realno i konkretno razmotriti šta je bolje: da li sistem saveta ili sistem više od dva veća. Ako to pitanje raščistimo, onda neće biti teško odlučiti se kakvo rešenje treba ustav da da. Savezni ustav nije ni zabranio ni dozvolio više veća u opštinama. Mislili smo da treba pričekati šta će reći komune. Zato predlažem da se ta materija još konkretnije prouči, naročito u razvijenim velikim opštinama, za koje jedino i dolazi u obzir takva varijanta, kako bismo se mogli lakše odlučiti za najbolje rešenje.*

RAZVIJANJE SOCIJALISTIČKIH DRUŠTVENO-EKONOMSKIH ODNOSA U DRUŠTVENOJ BAZI NAJEFIKASNIJE SREDSTVO DRUŠTVENOG NADZORA I KONTROLE

Prirodno je da društveni nadzor u uslovima samoupravljanja bude obezbeđen, jer se samoupravljanje ne može ostvarivati ako društvena zajednica kao celina ne obezbedi da niko ne može svoju samostalnost i svoje pravo samoupravljanja koristiti na račun drugih, to jest da zakida takva ista prava drugima.

I ovde i inače u diskusiji oko ustava oseća se da se neki boje nadzora i misle da je u Prednacrtu previše rečeno odnosno da nije

* U ustavima svih socijalističkih republika 1963 bilo je utvrđeno da opštinsku skupštinu sačinjavaju opštinsko veće i veće radnih zajednica. Međutim, takođe je bilo utvrđeno da se u razvijenijim opštinama (ustavi: SR Crne Gore, SR Bosne i Hercegovine, SR Srbije) ili opštinama koje ispunjavaju određene uslove (ustav SR Slovenije) ili ako bi to s obzirom na strukturu i razvijenost privrede i društvenih službi doprinelo boljem funkcionisanju skupštine u celini i u pojedinim oblastima društvenog života (ustav SR Hrvatske), u skladu sa republičkim zakonom, može obrazovati i više veća radnih zajednica za pojedine oblasti društvenog života.

dovoljno zagarantovano da se nadzor ne pretvori u neku administrativnu komandu. Drugi, opet, misle da je u Prednacrtu premalo rečeno o nadzoru i da nadzoru treba dati mnogo veću ulogu.

Što se tiče mišljenja da ustav nedovoljno obezbeđuje nadzor, treba reći sledeće:

Tačno je, nadzor je neophodna stvar. Bez društvene kontrole i inspekcije ne može se obezbediti ni jedinstvo sistema, ni zdrav razvitak naše zajednice. Ali nadzor je ipak samo sekundarno, pomoćno sredstvo. On može delovati blagovremeno i efikasno samo ako su unutrašnji društveno-ekonomski i politički odnosi u sistemu tako postavljeni da deluju kao glavna pokretačka snaga protiv narušavanja prava drugoga, protiv raznih slabosti, grešaka, skretanja itd. Zato težište napora treba usmeriti, pre svega, u pravcu razvijanja samog unutrašnjeg mehanizma društveno-ekonomskih odnosa i socijalističke svesti radnih ljudi. Tu treba da se odvija osnovna aktivnost Saveza komunista Jugoslavije, Socijalističkog saveza radnog naroda, Saveza sindikata Jugoslavije itd. Ako tako postavimo stvari, neće biti teško naći adekvatna rešenja i za mehanizam društvenog nadzora. I obrnuto, ako bismo se, pre svega, orijentisali na kontrolu i inspekciju, a zanemarili razvitak odnosa u društvenoj bazi, to ne bi mnogo pomoglo. Na kraju krajeva, imamo dosta primera u istoriji socijalizma, od oktobarske revolucije do danas, koji govore da sama kontrola i inspekcija ne oslobađaju društvo od kriza, poremećaja i deformacija s kojima se socijalizam susretao.

S druge strane, mislim da je neopravdano strahovanje prema kojem je u Prednacrtu ustava, navodno, previše naglašena uloga nadzora. Ustav je, u stvari, samo utvrdio javnost i odgovornost svakog i svih koji vrše javnu funkciju, utvrdio neophodnost društvenog nadzora i pravo zajednice da kontroliše javne funkcije upravo radi toga da bi obezbedio jednakost ljudi i njihovih organizacija u pravima i obavezama. Istovremeno, ustav nastoji da načelno obezbedi da se nadzor ne pretvori u neku posebnu snagu i administrativno rukovođenje nad građanima i njihovim organima samoupravljanja itd. Mislim da je to neophodno i — što se ustava tiče — ujedno dovoljno. Osim toga, ne treba zaboraviti da će se i oblici društvenog nadzora menjati prema društvenim potrebama. Ponegde tu funkciju mogu vršiti upravni organi neposredno, drugde je to stvar jednog specijalizovanog organizma. Zato ćemo morati tu materiju razrađivati zakonom, i to ne jednim i ne sasvim jedinstveno za sve oblasti nadzora i inspekcije.

Treba dodati i to da naš društveni nadzor u svim oblicima mora biti kvalifikovan i odgovoran.

Imamo, naime, slučajeve da pojedini organi nadzora često olako donose odluke, daju javne izjave bez dovoljno osećanja kakve štete mogu naneti organizacijama koje su u pitanju ako stvari nisu tačne itd. Onaj ko vrši nadzor treba da bude isto toliko, u svakom pogledu, odgovoran za svoje odluke i postupke i njihove posledice kao i svako drugi. Tu su amaterizam i nedovoljno ulaženje u probleme nedopustivi, ako hoćemo da ljudi shvate društveni nadzor kao pomoć, a ne kao strašilo.

PROBLEM LIČNE I KOLEKTIVNE ODGOVORNOSTI U NAŠEM SISTEMU SAMOUPRAVLJANJA

U vezi s tim, u diskusiji je takode bilo reči o pitanju lične i kolektivne odgovornosti. To je i razumljivo, pošto prava mogu biti obezbeđena samo ako je obezbeđena i odgovornost, i to lična, a u određenom smislu i kolektivna. Ustav, u stvari, i jednu i drugu odgovornost načelno naglašava. Međutim, to ne znači da se one mogu poistovećivati ili izjednačavati. Tu je reč o dve stvari. Prvo je lična odgovornost s gledišta zakonitosti. Za te svrhe imamo službu društvenog knjigovodstva, upravne organe, inspekciju i slično, koji treba da u određenom postupku raščlāavaju pojave nezakonitosti. U tom pogledu neophodna je lična odgovornost. Zato je i u Prednarcrtu rečeno da je direktor lično odgovoran za zakoniti rad u organizaciji, a ne radnički savet. Direktor ima na raspolaganju sva sredstva da spreči donošenje nezakonite odluke od strane radničkog saveta i on mora da upotrebi ta sredstva. Ako ipak tako ne postupi, onda treba da odgovara pre svega on. To isto važi i za sve druge samostalne upravne i političko-izvršne funkcije. Lična odgovornost se obezbeđuje zakonom, inspekcijom i kontrolom uza sve potrebne sankcije. Bez toga društveni mehanizam prosto ne bi mogao funkcionisati.

Kolektivna odgovornost treba da se izražava na drukčiji način. To je, pre svega, politička odgovornost pred radnim kolektivom, pred komunom i pred višim zajednicama s gledišta sposobnosti i uspešnosti poslovanja. U pogledu ove odgovornosti društvena zajednica se obezbeđuje na druge načine i drugim sredstvima. Zato radnički savet treba da donosi javne odluke, a društvena zajednica ima razne mogućnosti da interveniše. Tako radnički savet koji nije radio kao dobar privrednik treba da oseti i materijalne posledice rđavog

poslovanja, na primer na fondovima ličnih dohodaka itd. Zatim društvena zajednica ima mogućnosti da raspusti radnički savet koji rđavo gospodari i koji se u tome ne popravlja, da sprovede prinudnu upravu itd. Tu su takode javna kritika, pravo skupštine da pretresa rad svake organizacije, princip rotacije itd. Prema tome, društvena zajednica ima dovoljno sredstava da u oblasti kolektivne odgovornosti efikasno poveća prava s obavezama.

PRIMENA SISTEMA ROTACIJE U OPŠTINAMA

Sledeće je pitanje: rotacija. Na ovoj Skupštini je bilo veoma malo diskusije o tom pitanju. Samo se u referatu pominje da bi trebalo i u opštinama predvideti određene izuzetke od rotacije. Međutim, ništa nije rečeno o kakvim je izuzecima reč, u kojem cilju i kojim putem da se oni obezbede. Mislim da bi u diskusijama trebalo tom pitanju konkretnije pristupiti.

Pozitivna strana rotacije nam je svima jasna. Ali iz diskusije ne proizlazi koje su negativne strane predloženog sistema, osobito ovakvog dosta čvrstog i doslednog sistema rotacije kakav se Prednarcrtom saveznog ustava predlaže.

Prema dosadašnjim ispitivanjima, ne izgleda da bi u opštini bili potrebni izuzeci od rotacije. Ali ako su potrebni, ako vi koji te probleme osećate u praksi iznesete i potrebnu dokumentaciju, razume se da će se stvar razmotriti i tražiti bolje rešenje. Jer rotaciju ne uvodimo zbog nje same, nego zato da bismo time postigli određeni efekat u našem političkom sistemu.

Zato bih predložio da se eventualno u okviru Stalne konferencije gradova, možda preko jednog posebnog odbora, to pitanje posebno prouči i izvrši neposrednija konsultacija s opštinama.

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

U diskusiji je bilo dosta govora o međuopštinskoj saradnji i trebalo bi podržati taj kurs. Utoliko pre što u nas međukomunalne saradnje do sada tako reći nije ni bilo.

Sigurno je da je sam sistem raspodele doprinosio takvom zatvaranju komunā u sebe. Zahvaljujući instrumentima koji se donose na tom području i koji su u pripremi, postepeno će se i unutar komuna snažnije razvijati smisao za ono što je racionalno kao takvo, a ne samo sa stanovišta nekog uskog komunalnog merila.

Kurs na meduopštinsku saradnju mi, naravno, ne forsiramo zbog neke apstraktne integracije ili tome slično. To je odraz jedne zakonitosti u razvitku modernog društva.

Kako takve saradnje u nas ima malo, postoje tendencije većitog administrativnog ujedinjavanja i pregrupisanja opština. A to nije zdravo. Tu treba da budemo elastičniji. Ovde je, na primer, iznesen problem dveju susednih industrijskih komuna. Razume se da su to dve komune koje su vrlo usko povezane saobraćajnim i mnogim komunalnim interesima. Postavlja se pitanje da li ih zbog toga treba obavezno ujediniti u jednu opštinu, kad je jasno da one mogu postići isti cilj prosto ugovorom da ujedine određene institucije i zajednički ih finansiraju uz jednake obaveze i prava.

U svakom slučaju, ako bi se same komune više orijentisale na međusobnu saradnju i vodile računa o najracionalnijem načinu poslovanja, otpala bi potreba da im se odozgo nameću neke zajedničke institucije. Mislim da je to pogotovo važno za komune na granici republika. S jedne i s druge strane su gradovi koji imaju jednake potrebe i stalno se postavlja pitanje menjanja republičke granice. Međutim, nema potrebe menjati ni republičke niti kakve druge granice ako ti gradovi i opštine budu stvarali, gde je to potrebno, zajedničke institucije.

Prednacrt postavlja kao princip upravo takav kurs i daje određeni podsticaj u tom pravcu. Bilo bi dobro da i Stalna konferencija gradova i njeni organi dadu pomoć i podstrek takvim tendencijama.

KOMUNALNA BANKA KAO POSLOVNA PRIVREDNA ORGANIZACIJA I NJEN POLOŽAJ U KOMUNI

Mnogo je bilo govora, predloga i diskusija o komunalnim bankama i čini mi se da je pravac traženja rešenja dobar.

Pre svega mislim da konačna fizionomija komunalne banke zavisi od toga kako će biti postavljen ceo naš bankarski i kreditni sistem, koji traži jednu celovitu reviziju, kako u pogledu koncepcija tako i u pogledu organizacije i karaktera odnosa. Taj sistem treba osposobiti da bude instrument privrede i privredni mehanizam, koji će kao takav delovati sa ciljem postizanja maksimalnih privrednih efekata. U skladu s tim komunalna banka — kao i sve druge bankarske organizacije — treba da bude poslovna privredna organizacija, a ne blagajna nekog političkog organa za distribuciju sredsta-

va, ili svojevrsni upravni organ za ubiranje prihoda i slično. Drugo, koliko god bila samostalna i instrument plana komune, komunalna banka istovremeno mora biti sastavni deo jednog povezanog bankarskog i kreditnog sistema u republici i federaciji, povezana ne na bazi administrativne hijerarhijske odgovornosti, nego na osnovi ekonomskih zadataka i odgovornosti u okviru jedinstvenog privrednog sistema i sistema raspodele kao i društvenog plana. Zato će se i odnosi između komunalne banke i opštine, odnosno njenih organa, morati regulisati opštim propisima, koji će obezbediti kako potrebnu samostalnost komunalne banke i nadležnosti tako i prava i obaveze opštinskih organa.

Kako su te stvari još u pretresanju, bilo bi teško danas odvojeno diskutovati o komunalnoj banci, a pogotovo ne bi trebalo u ustav unositi materiju koju zakon treba da reguliše.

ODNOSI KOMUNE I PREDUZEĆA

Slično je i u pogledu odnosa između komune i preduzeća. I tu za mnoge stvari još nisu nađena zadovoljavajuća rešenja. Zato ustav ni o tome ne bi trebalo da kaže više nego što je u Prednacrtu rečeno.

No dve stvari svakako treba osigurati u ustavu — a to Prednacrt obezbeđuje: prvo, samostalnost kolektiva i, drugo, načelno pravo komune, a u odgovarajućim okvirima i drugih zajednica, da vrše nadzor nad radom kolektiva i da u određenim uslovima interverišu, pod uslovima koji će biti zakonom određeni, da bi se obezbedili zajednički društveni interesi.

No hteo bih s tim u vezi da ukážem još na nešto. Nedavno je drug Tito govorio da ekonomiku treba u određenom smislu emancipovati od politike. Ta primedba se odnosi uglavnom na celokupnu našu privredu, a posebno na preduzeća. Mi još nismo dokraja izgradili fizionomiju preduzeća, niti smo ga u ekonomskom smislu dovoljno učinili subjektom ekonomske politike. Mi, na primer, fiskalnim putem izdvajamo veliki deo akumulacije iz preduzeća, i onda na političkom nivou ta sredstva delimo po raznim kriterijumima i kanalima. Ne tvrdim da je ta raspodela uvek loša, ali u takvom sistemu često neracionalno trošimo sredstva.

Tu, pre svega, spada problem amortizacije. U svetu je uobičajeno da se amortizacija u industriji vrši u mnogo kraćim rokovima nego u nas, što praktično znači da naša preduzeća još nisu materi-

jalno osposobljena da mogu voditi borbu za stalan tehnički napredak u skladu sa savremenim dostignućima u svetu. Juče smo sagradili novo preduzeće, a kad je počelo da radi, uvidelo se da ono ne može obezbeđivati svoj dalji tehnički napredak. U takvoj situaciji preduzeća su suviše zavisna od fonda i banaka i od toga da li će dobiti sredstva za razvoj ili ne. To takođe znači da mi godinama mnogo investiramo, ali u stvari nikad dovoljno ne iskoristimo uložena sredstva.

Tu je svakako jedan od najvažnijih izvora naših teškoća u privredi i on dovodi do toga da je tempo modernizacije naše industrije i podizanja produktivnosti rada vrlo spor. S druge strane, postoje relativno velika sredstva u preduzeću, koja se isto tako ne troše uvek onako kako treba. Zato bi bilo mnogo pametnije da se društvo odrekne jednog dela akumulacije kako bi se povećali amortizacioni fondovi kao i da se relativno smanje slobodni fondovi preduzeća u korist amortizacije. Na taj način bi se stvorila solidnija materijalna baza preduzeća. Ako bismo to sproveli, onda i amortizacioni režim mora biti drukčiji. Sva ta sredstva ne bi mogla biti prepuštena preduzeću na slobodno korišćenje. Biće potrebno predvideti da jedan deo može slobodno da se troši, drugi prema rokovima i posebnim uslovima — u zavisnosti od privrednih potreba i plana. Ali preduzeća bi ipak mogla i s tim delom da računaju i planiraju svoj razvoj i tehnički napredak. To bi omogućilo brži tehnički napredak jakih, ali i nestajanje slabih preduzeća i bilo bi baza zdrave integracije. Opština bi u takvoj situaciji trebalo da utvrdi uslove likvidacije slabih preduzeća i da koristi sva sredstva, uključujući i amortizaciona sredstva takvih preduzeća, za nova radna mesta na kojima bi zaposlila radnike preduzeća u likvidaciji i sl. Ako budemo tako postavili pitanje amortizacije, onda će i uloga komunalne banke biti mnogo značajnija, a i njena povezanost s drugim bankama izgledaće drukčije nego što sada izgleda. To je svakako jedan od krupnih zadataka koji treba neodložno rešavati.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VI, „Kultura“ Beograd 1965, str. 166—186.

O ULOZI STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I O EKONOMSKIM ODNOSIMA U STAMBENOJ PRIVREDI

Reč na godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, u Zagrebu, 25. oktobra 1963, na kojoj je razmatrana problematika stambene izgradnje.

Pre nego što uzmem učešća u diskusiji o konkretnim pitanjima koja su na dnevnom redu ove Skupštine, hteo bih članovima Stalne konferencije gradova i svim delegatima, a posebno osnivačima ove organizacije, da čestitam desetogodišnjicu veoma uspešnog rada.*

Po svojim rezultatima Konferencija gradova je bila jedna od najuspešnijih i najkorisnijih organizacija koje su nastale u našem društvenom sistemu. Ona nije bila samo instrument razmene iskustava između komuna nego i jedan od stvaralaca našeg komunalnog sistema i sistema društvenog samoupravljanja. Zahvaljujući inicijativama koje je razvijala na nizu područja našeg društvenog života, ona je bila veoma dragocen saradnik i oslonac saveznih organa u razvijanju sistema društvenog samoupravljanja u zemlji. Osim toga, ona je unela u naš društveni život i izvesne specifične metode rada i vanredno uspele metode slobodnog demokratskog ujedinjavanja radnih ljudi, radnih organizacija i komuna radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Nema sumnje da su takva uloga i aktivnost Stalne konferencije gradova veoma mnogo doprinele da se naš komunalni sistem brzo razvijao i da je postao jedan od najstabilnijih društvenih faktora u našem socijalističkom sistemu.

* Stalna konferencija gradova osnovana je 1953. kao dobrovoljna organizacija gradova u SFRJ u kojoj oni ostvaruju saradnju i vrše razmenu iskustava u rešavanju pitanja od zajedničkog interesa, kao što su: pitanja iz oblasti privrednog, urbanističkog, kulturnog i zdravstveno-socijalnog razvika gradova, posebno unapređenja samoupravljanja u lokalnim zajednicama. Na skupštini u Novom Mestu 1973. odlučeno je da se Stalna konferencija gradova nazove Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije. Njeni članovi su 238 opština i gradova SFRJ.

Samim tim Konferencija gradova je bila čvrst oslonac za utvrđivanje politike ne samo saveznih organa vlasti nego i politike SK, SSRN i aktivnosti mnogih naših društvenih organizacija. Može se čak reći da je ona, zahvaljujući takvim metodima svog rada i odnosima, izvršila znatan uticaj i na koncepciju našeg ustavnog sistema — naročito u pogledu strukture naših skupština i povezanosti Savezne i republičkih skupština s komunama i radnim organizacijama. Na kraju krajeva, naše nove skupštine* sve više postaju u izvesnom smislu stalna konferencija komuna i radnih organizacija.

Pored toga, Stalna konferencija gradova bila je i veoma dragoceni konsultant i saradnik saveznih organa kada su se donosile praktične mere sa područja društvenog samoupravljanja, komunalnog sistema i položaja radnog čoveka i građanina i materijalne osnove svega toga. To je razumljivo, jer je upravo Stalna konferencija gradova bila najneposredniji izraz interesa i potreba u našoj društvenoj bazi, to jest radnog čoveka, radnih kolektiva i opštinskih zajednica.

U novoj strukturi naših skupština — Savezne i republičkih — izvesna područja i određene forme rada Stalne konferencije gradova postaće sada sastavni deo njihovog rada. Međutim, to uopšte ne smanjuje ulogu Stalne konferencije gradova u našem društvenom životu. Naprotiv, kako je novim Ustavom sistem društvenog samoupravljanja u svim oblastima našeg društvenog života još snažnije afirmisan i kako je dobio još šire političke i materijalne mogućnosti za dalji razvoj, Konferencija gradova dobija još više na svom značaju. Pred nju se sada postavlja, pored dosadašnjih, i niz novih zadataka, što će zahtevati da se Konferencija gradova u svom organizacionom mehanizmu još dalje razvija i da postane najšira konferencija naših komuna uopšte, a ne samo gradova.

I

Problemi stambene privrede, njenog daljeg razvitka i ekonomskih odnosa na tom području su veoma gorući i zahtevaju hitno rešavanje. Zato je dobro i korisno što je Konferencija gradova postavila ovo pitanje na dnevni red, iako pojedini aspekti o kojima se sada diskutuje nisu dokraja proučeni i razrađeni, pa će u kasnijem

* Reč je o skupštinama društveno-političkih zajednica konstituisanim na osnovu Ustava SFRJ iz 1963.

proučavanju i razrađivanju sugestije i predlozi koji se sada daju morati da pretrpe i izvesne promene.

Iz materijala i diskusije na Konferenciji dobija se utisak da u načelu postoji jedinstvo pogleda na suštinu problema. No postoje i izvesne razlike u shvatanjima pojedinih problema, kako među diskutantima tako i između osnovnih materijala Konferencija i nekih sadašnjih razmatranja i razmišljanja u saveznim organima. Te razlike u daljem proučavanju problema neće biti teško premostiti, čim postoji saglasnost oko načela i osnovnog kursa u pogledu daljeg razvoja našeg sistema u oblasti stambene privrede.

U celoj stvari najbitnije je to što svi podjednako sagledavamo ekonomsku nužnost novih rešenja u oblasti stambene privrede. Razlike, pak, u tretiranju tog pitanja potiču pre svega od dva strahovanja.

„...Meni se čini da je važno istaći to da mi sa ovom Konferencijom dobijamo jedan demokratski forum za rešavanje problema naših gradova i gradskih opština, koji može postepeno da se širi i na još manje gradiće sem onih koji su ovde spomenuti, tako da bi to bio jedan instrument koji će funkcionisati odozdo prema gore. To je jedan od onih instrumenata o kojima je Marks govorio kada je govorio o povezivanju komuna. Sa takvom organizacijom mi ćemo, ako tu organizaciju dosledno razvijamo baš u pravcu kako je postavljeno na ovoj Konferenciji, kao konsultativnu organizaciju za izmenu iskustava, ako budemo sprečavali sve tendencije da se preko ovakve organizacije prvuku neke birokratske tendencije stvaranja nekakve više vlasti iznad gradova i ako zadržimo baš taj karakter demokratske konsultativne konferencije, da ćemo mi sa tim zameniti jedan birokratski instrument, koji smo, doduše, formalno ukinuli, ali koji ipak još i danas postoji, obzirom na to povezivanje gradova sa državnom upravom. Jedan veliki deo zadataka koji sada vrši državna uprava i razni privredni organi van komuna moći će da obavlja ova Konferencija i to baš zbog toga što je ona dobrovoljna, jer je cilj zajednički interes a ne operisanje zakonima i uredbama. A to je, na kraju krajeva, i perspektiva našeg društvenog života da se ljudi udružuju na ovakav način i na ovakvim interesima...”

Iz reči na Osnivačkoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, održane 21. i 22. aprila 1953. godine.

Prvo je strahovanje da li je moguć automatizam kreditiranja u oblasti stambene izgradnje na sadašnjem stepenu razvitka naše privrede, odnosno u sklopu sadašnjih privrednih zadataka našeg društva. Ili, strahuje se neće li se taj automatizam pretvoriti ili se već sada ne pretvara u neku vrstu subjektivnog birokratskog distribuiranja sredstava za stambenu izgradnju. Pri tome ništa ne menja na stvari da li takvo birokratsko distribuiranje vrše administrativni ili bankarski organi.

I drugo strahovanje, neće li takva reforma u stambenoj privredi nepovoljno uticati na lični materijalni standard radnog čoveka. Drugim rečima, neće li ekonomska stanarina i sve što je vezano s tim uticati u pravcu smanjenja standarda života naših radnih ljudi.

Oba ova strahovanja u sadašnjem trenutku imaju svoje razloge; o njima se mora voditi računa i treba ih otkloniti tako što će se praktično razmatrati oba problema i otkloniti moguće negativne posledice od kojih se strahuje, pre nego što se otpočinu sprovoditi praktične mere za ostvarivanje novih rešenja.

Mislim da postoji puna saglasnost u tome da ma šta učinili u pogledu daljeg razvitka sistema stambene privrede, te promene ni u kom slučaju ne bi smele dovesti do birokratske distribucije sredstava ili do narušavanja životnog standarda radnih ljudi.

U pogledu strahovanja od automatizma u kreditiranju izgradnje stanova treba reći da mnogi rasuđuju prema poslovici: **bolje vrabac u ruci nego golub na grani**. Drugim rečima, mnogi još nisu ubeđeni da će automatizam u finansiranju stambene izgradnje biti bolji nego sistem stambenih fondova. I zaista, to pitanje još nije dokraja izučeno. Dosadašnji sistem stambenih fondova kao nužna prelazna forma od ranijeg budžetskog finansiranja stambene izgradnje predstavljao je krupan korak dalje u razvitku stambene privrede u nas. On je odigrao vrlo važnu ulogu u tom smislu što je oslobodio ogromne energije u našim komunama i u našem društvu uopšte u oblasti stambene izgradnje. U stvari, upravo sa stvaranjem stambenih fondova počinje pravi skok u razvitku naše stambene izgradnje. Međutim, to je po svojoj suštini ipak predstavljalo određeno izdvajanje razvoja stambene privrede iz celine našeg novog privrednog sistema. Zato treba tražiti nove, efikasnije metode finansiranja ove vrste delatnosti. Treba se podsetiti i toga da smo, kada su

donete odluke o uspostavljanju stambenih fondova, bili svesni da je to ipak privremeno rešenje i da će se na višem stepenu našeg privrednog razvitka morati primeniti doslednija privredna rešenja. Međutim, u ono vreme još nisu bili sazreli uslovi za brže napredovanje u ovom pravcu.

U materijalima pripremljenim za ovu Skupštinu sistem stambenih fondova je možda i suviše kritikovan; i suviše su naglašavane izvesne slabosti u njegovom poslovanju koje su ipak samo propratne pojave i nisu imale veći uticaj na osnovni tok stvari. Međutim, osnovno pitanje nije sada u tome da se otklanjaju slabosti stambenog fonda, nego pre svega u tome da smo danas već u stanju da idemo na doslednija i bolja rešenja u oblasti finansiranja stambene izgradnje. I ne samo to. Mi upravo moramo ići na ta rešenja ako hoćemo da stvorimo efikasnu stambenu privredu i modernu proizvodnju stanova.

Automatizam u stvaranju kreditnih i drugih sredstava za stambenu izgradnju, u stvari, znači ne samo garantiju za sadašnji položaj komune nego treba da obezbedi još slobodniju aktivnost i brži tempo u oblasti stambene izgradnje. Bez toga se ne bi smelo ići na automatizam. Međutim, ukoliko bi se sistem automatizma pretvorio u takozvanu plansku distribuciju iz centra, to bi bio veoma težak i štetan korak nazad — u birokratsko-administrativne metode. Takođe, zbog strahovanja da bi u takvom sistemu ipak mogle nastati tendencije ili se dogoditi neke deformacije koje bi, u stvari, značile povratak na administrativnu distribuciju sredstava u ovoj oblasti, ne bi trebalo da se odustane od istraživanja novih puteva i rešenja koja mogu značiti veliki korak napred u našoj stambenoj izgradnji.

Treba podsetiti da sistem automatizma u finansiranju stambene izgradnje postoji u mnogim zemljama i da već decenijama dobro funkcioniše i ne treba se plašiti da kod nas on ne bi mogao pozitivno da deluje, ako se obezbede svi potrebni uslovi. Naravno, takav sistem traži određeni stepen ekonomskog razvoja. Dok je naša zemlja bila ekonomski zaostala, ona nije mogla primenjivati takav sistem. Danas smo, međutim, već u položaju da možemo postepeno, korak po korak, početi realizovati takav sistem.

Međutim, na takav sistem ćemo moći preći tek pošto dokraja budemo izvršili potrebna proveravanja kako u centru tako i u svakoj komuni i kada sagledamo sve ekonomske aspekte takvog siste-

ma. U tom procesu neophodne su konsultacije planskih organa i drugih stručnih faktora. Isto tako neophodno je proučiti metode regulativnih mera u toj oblasti itd., predvideti forme za primenu tog sistema i ponovo ih proveriti i u računicama i u praksi i preduzeti sve drugo što treba da se obezbedi da taj sistem deluje stabilno i dugoročno.

U sistemima stambene izgradnje koji danas postoje u svetu učešće pojedinih faktora je manje-više načelno jedinstveno rešeno, ali u pogledu načina ko sve nastupa u takvom učešću i kako, postoje vrlo različita rešenja. Naime, svako ima po zakonu pravo da pod određenim uslovima dobije kredit za stan. Ako on sam nema dovoljno sredstava za učešće koje je zakonom određeno kao uslov za kredit, on može svoje učešće povezati sa pozajmicom ili subvencijom, na primer, iz preduzeća gde radi, iz opštine gde stanuje itd. Ako je preduzeće više zainteresovano za radnika koji je u pitanju, ono će učestvovati u toj zajedničkoj sumi sa većim procentom. Ako je reč o građanima koji nemaju takve podrške radnih organizacija, opština će, prema mogućnosti, povećati svoj udeo itd. Sem toga, u toj akciji mogu učestvovati preduzeće koje gradi stan, organizacija za iznajmljivanje stanova, republika sa sredstvima iz posebnog budžetskog fonda za ove vrste subvencija i dr. Radna organizacija biće možda češće zainteresovana da deo svojih sredstava ulaže u obliku kreditiranja radnih ljudi koji se pojavljuju pred bankom sa zahtevom za kredit, nego da sva raspoloživa sredstva uloži u izgradnju stanova u sopstvenoj režiji. Sve to govori da bi naše napore trebalo više usmeriti u pravcu stimulisanja sve većeg povezivanja sredstava iz raznih izvora kako bi se sva ta sredstva mogla pojaviti kao jedinstveni faktor pred kreditnim sredstvima društvene zajednice. To će istovremeno biti i olakšanje za naš plan, koji će mnogo lakše utvrđivati obim kreditnih sredstava koja će morati predvideti u jednom takvom sistemu automatskog delovanja.

U vezi sa strahovanjem da će promene u stambenoj oblasti, a pre svega dosledna primena principa ekonomske stanarine, dovesti do snižavanja ličnog standarda i slično, treba ukazati na to da je tu reč o dva različita pitanja. Jedno je pitanje stanarina za stanare, odnosno opterećenje njihovog ličnog standarda, a drugo je pitanje zdrave ekonomske računice u stambenoj privredi. Rešenje drugog pitanja, to jest problema ekonomske osnove stambene privrede ne



Kardelj za govornicom XIV skupštine Stalne konferencije gradova, u Zagrebu 1963.

mora nužno povlačiti i veći izdatak za stanare. Treba dodati da pitanje reforme u oblasti sistema stambene privrede uopšte ne bi trebalo toliko povezivati sa pitanjem ko će sve učestvovati i snositi teret ekonomske stanarine. Naš osnovni cilj u vezi sa promenama u stambenoj privredi jeste da se stvore ekonomski uslovi za zdrav razvoj savremenog stambenog građevinarstva sa visokom produktivnošću rada i da stambena privreda dobije svoju samostalnu materijalnu bazu, kako bi se u punoj meri uključila u sistem društvenog samoupravljanja. A do takvih ekonomskih cena možemo doći bilo većim naporom stanara bilo društvenom subvencijom stanarina u bilo kojem vidu. Meni izgleda da rešenje treba da tražimo u kombinovanju oba faktora, a oslanjajući se na činjenicu da će realni lični dohoci u narednim godinama ipak rasti i time olakšavati postizanje toga cilja.

To zahteva naročito rešenje nekoliko problema.

Prvo, obezbeđenje i angažovanje određenih sredstava u fondu ličnih dohodaka i društvenim fondovima — to jest u budžetima i fondovima radnih organizacija, koja će zajedno s odgovarajućim kreditnim sredstvima društvene zajednice činiti stabilnu i dugoročnu osnovu za razvoj masovne stambene proizvodnje.*

* Sredstva za finansiranje stambene izgradnje, na osnovu mera stambene reforme u 1965, formiraju se iz doprinosa koje uplaćuju radne organizacije, ustanove i državni organi; iz prihoda stambenih preduzeća, pre svega od stanarina; iz drugih sredstava radnih organizacija namenjenih za stambenu izgradnju (iz fonda zajedničke potrošnje); iz ličnih sredstava građana. Dopri nosi radnih organizacija, ustanova i državnih organa izdvajaju se u iznosu od 4% od ukupnih sredstava na koje se uplaćuje doprinos iz ličnih dohodaka iz radnog odnosa, s tim što jedan deo (oko 2%) unose u svoj fond zajedničke potrošnje, a ostalo u kreditni fond banke.

Sva novčana sredstva koja se formiraju u stambenoj privredi uključena su u jedinstveni kreditno-bankarski sistem, ali su namenski predviđena za kreditiranje stambene izgradnje.

Zakonom o bankama i kreditnim poslovima (Službeni list SFRJ, br. 12/65) načelno su izjednačene sve radne organizacije u pogledu uslova za dobijanje kratkoročnih kredita.

Zakonsko regulisauje ove materije, osim kad je reč o stambenoj izgradnji za potrebe saveznih organa i organizacija i Jugoslovenske narodne armije, je posle ustavnih promena 1971, a posebno posle donošenja Ustava SFRJ 1974. godine, prešlo u nadležnost republika i pokrajina. U republikama i pokrajinama doneti su odgovarajući zakoni kao, na primer u SR Bosni i Hercegovini, Zakon o izdvajanju i usmeravanju sredstava za stambene potrebe i o samoupravnim interesnim zajednicama (Službeni list SR BiH, br. 13/74) ili

Drugo, na toj osnovi naša građevinska operativa mora dobiti automatizam u dodeljivanju obrtnih sredstava u načelu jednak onome koji važi i za drugu proizvodnju, to jest stambena privreda mora dobiti načelno ravnopravan položaj u našoj privredi koji odgovara postignutom nivou našeg privrednog razvoja.

Naravno, ne treba izjednačavati potpuno, na primer, proizvodnju cipela sa proizvodnjom stanova. U proizvodnji stanova postoje specifični problemi za koje treba u samom sistemu naći specifična rešenja. Takođe treba definitivno raskrstiti sa vulgarnim shvatanjima, koja još ponegde postoje, a prema kojima je stambena izgradnja neka socijalna institucija ili neko nužno zlo koje nas sputava u investicijama za bržu industrijalizaciju.

U stvari je obrnuto. Jedna normalna stambena izgradnja koja se razvija tempom koji odgovara celokupnom razvoju privredne strukture jednako je korisna i privredno neophodna društvu kao svaka druga proizvodnja. Naime, brz tempo u stambenoj izgradnji istovremeno izaziva i brži razvoj u proizvodnji miza industrijskih i drugih grana i automatski vrši progresivne promene u strukturi potrošnje.

Tempo stambene izgradnje koji odgovara porastu prosečne društvene produktivnosti rada i mogućnostima porasta ličnog dohotka i standarda je ne samo ekonomski nužan nego i koristan stimulus za razvoj cele društvene privrede.

Treba priznati da u nas u tom pogledu još uvek ima — mada se to u poslednje vreme počinje da menja — dosta konzervativnih shvatanja, koja su bila shvatljiva u uslovima veoma niskog stepena našeg privrednog razvoja, ali koja danas predstavljaju smetnju i kočnicu za pravilno sagledavanje izvora i uslova našeg privrednog napretka.

u SR Crnoj Gori, Zakon o izdvajanju i usmeravanju sredstava za stambenu izgradnju (Službeni list SR Crne Gore, br. 40/75).

Osnovni izvor sredstava je doprinos osnovnih organizacija udruženog rada čija se stopa izdvajanja reguliše (utvrđuje) samoupravnim opštim aktom. Neki od ovih zakona predviđaju da stopa izdvajanja ne može biti niža od 4% na ukupan iznos sredstava iz kojih se plaća doprinos iz ličnog dohotka iz radnog odnosa. Stopa izdvajanja se može utvrditi i samoupravnim sporazumom organizacija udruženog rada u opštini ili društvenim dogovorom o udruživanju sredstava za stambenu izgradnju.

Pored opštih uslova za dobijanje kredita kod banke, neki od ovih zakona predviđaju obavezu postojanja programa stambene izgradnje.

U sklopu stambene reforme treba na adekvatan naćin rešavati i pitanje proširene reprodukcije u oblasti stambene privrede. Taj se problem često suviše gleda samo kroz problem stanarine. Opravdano je zahtevati da se problem proširene reprodukcije prvenstveno rešava u neposrednoj povezanosti sa porastom produktivnosti rada građevinske operative, razvojem građevinske tehnike i proizvodnih snaga u oblasti građevinske problematike, a ne samo povećavanjem stanarina. Jer problem proširene reprodukcije u krajnjem rezultatu ne rešava se na tržištu, nego u proizvodnji, u proizvodnim granama, pa ga i u stambenoj oblasti treba na istovetan naćin rešavati. Drugim rećima, ako bismo pojam „ekonomske stanarine“ shvatili kao pokriće za visoke troškove niskoproduktivnog građevinarstva i zastale administracije, onda bismo učinili veoma lošu uslugu napretku stambene privrede.

U tom pogledu treba podržati sugestije koje su dali drugovi što se bave stručnim problemima građevinarstva, sa ciljem da se ubrza sadašnji spor tempo razvoja savremenog građenja. Naravno, sva pitanja unapređivanja građevinarstva moramo posmatrati kroz stvaranje odgovarajućih ekonomskih uslova za razvoj savremenih građevinskih preduzeća, to jest da ta preduzeća zaista i mogu naći sredstva za takvu masovniju izgradnju stanova koja će uložena sredstva u modernizaciju građevinarstva zaista učiniti rentabilnim.

U tom svetlu treba posmatrati i pitanje integracije u građevinarstvu. Neophodno je da i u oblasti građevinarstva integracija postane sastavni deo razvoja proizvodnih snaga, ali ne prostim ujedinjavanjem više malih građevinsko-zanatskih radnji i preduzeća, jer se time neće dobiti preduzeće sa jeftinijom proizvodnjom, nego preduzeće sa skupom i nerentabilnom proizvodnjom. Prava integracija u oblasti građevinarstva je ona koja se zasniva na jakim modernim građevinskim organizacijama, koje postepeno, putem podele rada, specijalizacije, kooperacije i sl. stvaraju oko sebe, na bazi raznih poslovnih odnosa, široki krug raznoraznih organizacija i koje na toj osnovi mogu uspešno rešavati sve probleme u oblasti stambene izgradnje i proizvodnje stanova. U tom pogledu moramo učiniti sve da ekonomskim i drugim merama podstaknemo i na razne druge načine ubrzamo sve procese koji vode modernijim tehnološkim procesima, serijskoj proizvodnji, sniženju cena stanova, većoj produktivnosti rada i svemu onome što nazivamo savremenom in-

tegracijom, da se pre svega stvore takvi ekonomski odnosi i uslovi koji će omogućiti takav razvoj u stambenom građevinarstvu.

Dalje, neophodno je i iznajmljivanje stanova postaviti na ekonomsku bazu. I iznajmljivanje stanova mora biti privredna delatnost — ali pod posebnim režimom i sa eventualnim olakšicama koje društvo može davati ovoj oblasti, a pre svega vodeći računa o raznim socijalnim momentima — no u suštini privredna delatnost sa samostalnom materijalnom bazom i koja će biti sposobna da se ukljući u sistem samoupravljanja.

Danas imamo razvijen sistem samoupravljanja u oblasti održavanja kuća preko kućnih saveta. Mislim da se taj sistem pokazao u osnovi dobrim i da bi ga trebalo zadržati i dalje, naravno, s tim što ga treba na odgovarajući naćin prilagoditi novom sistemu stambene privrede. Ali oblast izgradnje stanova i privrednog poslovanja stambenim fondom još uvek je u znatnoj meri van sistema društvenog samoupravljanja i van tendencija ka nužnoj integraciji. Međutim, ako ne stvorimo samostalnu materijalnu bazu, nećemo moći brže razvijati ni samoupravljanje ni integraciju u toj oblasti.

Predlozi koji idu za tim da se stvaraju samostalne poslovne organizacije za eksploataciju i iznajmljivanje stanova su, verovatno, dobra rešenja, ali ih treba detaljnije proućiti, naroćito u pogledu ekonomskih odnosa tih organizacija sa stanarom i kućnim savetima, kao i u pogledu usklađivanja njihovih ekonomskih funkcija sa samoupravnim funkcijama kućnih saveta. Samo ako ti problemi budu zaista adekvatno rešeni, ove organizacije mogu postati jedan od faktora koji će omogućiti da se pitanju masovne izgradnje i iznajmljivanja stanova pride zaista kao jednoj grani naše proizvodnje i privrede.

Po svoj prilici, ove organizacije neće moći da u svim odnosima rade i posluju na isti naćin kao privredne organizacije u oblasti ostale proizvodnje. Mislim, naime, na sledeće: iako te organizacije moraju biti samostalne privredne organizacije, one će po svoj prilici biti više vezane za društvenu kontrolu i inicijativu građana-potrošaća kao i za usmeravanje naroćito od strane komune. Sem toga, moraju računati sa samoupravnim pravima kućnih saveta. No one ipak moraju biti u suštini samostalne privredne organizacije, sa svim potrebnim servisima, koji su ekonomski opravdani u okvirima takve organizacije. Takve organizacije mogu biti oslobođene pla-

čanja nekih vrsta poreza, doprinosa i slično, s tim što bi se ta sredstva morala obavezno ulagati u stambenu izgradnju. Kao takve, ove organizacije bile bi značajan oslonac stanara pri održavanju postojećeg stambenog fonda i gazdovanja njime, a ujedno i pomoć u ulaganju za dalje poboljšanje stana i jedan od nosilaca nove stambene izgradnje.

Dalji problem iz oblasti stambene privrede je pitanje takozvane ekonomske stanarine. Šta je zapravo ekonomska stanarina? Precizno odgovoriti u kvantitativnom smislu na ovo pitanje vrlo je teško. Naime, niska produktivnost rada u našem građevinarstvu i zastali način održavanja stambenog fonda tako poskupljuje proizvodnu cenu stana da je danas teško može podneti prosečni lični dohodak našeg radnog čoveka. Zato mi i ne izgleda realno da bismo formiranje takozvane „ekonomske cene“ stana za sada mogli prepustiti dejstvovanju čistog tržišnog mehanizma. Prema tome, „ekonomska cena“ stana je za mene, u stvari, uslovni termin, sa kojim želim reći da celokupna delatnost oko održavanja kuća i stanova, oko stvaranja uslova za uspešno funkcionisanje organizacije za eksploataciju i iznajmljivanje stanova i drugih poslova o kojima je ovde bilo govora treba da se finansijski osigura kroz stanarinu, a ne na neki drugi način, i da ona mora biti takva da obezbedi najneophodnije održavanje stanova i stimulira njihovu dalju izgradnju.

Stanarina koja bi bila u proseku ekonomska morala bi obezbeđivati amortizaciju kućnim savetima i normalno samostalno funkcionisanje takvih organizacija stambene privrede kao što su poslovne organizacije za iznajmljivanje stanova, i to ne kao administrativnih upravljača stambenim fondom, nego kao nosilaca poslova sa fondovima proste i proširene reprodukcije, bilo neposredno bilo u saradnji sa kućnim savetima ili u kooperaciji sa građevinskim preduzećima.

Ako prihvatimo takvo rešenje, ono nužno vodi ka povećanju prosečne stanarine. Ali, istovremeno, to će dovesti i do oslobađanja cena stanarine od raznoraznih neekonomskih faktora i takvih instrumenata koji sistem cena stanarine zatvaraju u neke neizmenljive forme. U 1960. godini išli smo na sistem određivanja stanarine koji je i danas na snazi, a koji je još uvek veoma administrativan i krut, iako on znači korak napred u odnosu na raniji sistem. Zbog toga što i ovim sistemom u suštini nismo odlučnije otklonili administra-

tivne zahvate na području stanarine, mi smo ponovo u situaciji da postoje suviše velike razlike između cena stana u kućama koje su građene pre 1959. godine i cena stanova u kućama građanim kasnije. A te će se razlike svakako iz godine u godinu sve više povećavati, što će pre ili posle postati neodrživo. Ako dozvolimo da taj proces ide tako dalje, kroz koju godinu naći ćemo se u tom pogledu u čor-sokaku, iz kojeg ćemo se teško moći izvući.

Zbog toga moramo nešto menjati. Te promene mogu ići samo u pravcu da se cena stana, odnosno sistem stanarine što više približi mehanizmu pomoću kojeg se formiraju cene uopšte, s tim da cena stanovanja bude podvrgnuta odgovarajućoj društvenoj kontroli, kao i sve druge cene. To znači da stanarina treba da isto tako dobije karakter tržišne cene, koja će doduše biti pod posebnom društvenom kontrolom, ali koja neće biti podložna takvim instrumentima koji je preterano potčinjavanju vanekonomskim uticajima.*

Tek kad određena rešenja u principu prihvatimo — a izgleda da tu postoji veliki stepen saglasnosti — onda treba razmotriti i problem raspodele „tereta“ za takvu reformu. Tek onda treba da se zapitamo koji deo tereta takve ekonomske stanarine treba da snosi stanar, a koji deo treba da se rešava kroz odgovarajuće učesće nekih društvenih fondova?

Potpuno je jasno da se pri današnjem standardu radnog čoveka i nivou njegovog ličnog dohotka ne može ići na ekonomske cene stanova prosto na račun stanara, jer će u tom slučaju zaista doći do smanjenja standarda radnih ljudi. To, naravno, ne smemo dozvoliti. U stvari, reforma ne može da bude uslovljena nikakvim snižavanjem životnog standarda građana, nego naprotiv: ona treba da bude podsticaj za dalji razvitak stambene privrede, za moderniju gradnju stanova i za dalji porast standarda građana.

Pitanje stanarine može se rešavati na dva načina: ili povećanjem ličnog dohotka građana — s tim da se izmene propisi koji

* Prema Zakonu o stambenim odnosima (*Službeni list FNRJ*, br. 17/62), u periodu od 1962. do 1965. stanarine su utvrđivane u iznosu koji obezbeđuje amortizaciju vrednosti stambene zgrade, odnosno stana i troškove upravljanja, održavanja i popravke zgrada, odnosno stanova. Rok amortizacije na osnovu kojeg je određivan iznos stanarine bio je 100 godina. Reformom sistema stambene privrede 1965. predviđeno je da robove amortizacije utvrđuju opštinske skupštine, tako da ne budu duži od realnog veka trajanja zgrade, niti kraći od roka za vraćanje kredita, kao i da stanarina treba da bude osnova proširene reprodukcije stambenog fonda.

regulišu obaveze radnih kolektiva prema društvu, to jest prema društvenim fondovima — ili subvencioniranjem dela stanarine iz društvenih fondova. Jedno i drugo rešenje ima svojih dobrih i slabih strana.

Slaba strana jednog opšteg povećanja ličnog dohotka je pre svega u tome što bi ova povećana sredstva išla ne samo u korist stambene privrede nego i na razna druga područja. Zapravo, takva operacija bi bila veoma skupa i najneefikasnija za društvenu zajednicu ako ne bi bila odraz povećane produktivnosti rada.

Drugi je način da se deo stanarine subvencioniše iz društvenih fondova. Takve subvencije bi zaista morale biti realne. Na kraju krajeva, i do sada smo „subvencionisali” stanarinu, doduše, vrlo malo u korist jačanja stambenog fonda, već pre svega na račun dezinvestiranja, lošeg održavanja stanova, loših uslova za razvoj građevinske operative i slično.

Ako se odlučimo za subvencionisanje stanarine, onda to treba da bude realna subvencija, i to na taj način što će privredne organizacije koje grade, odnosno iznajmljuju stanove zaista imati bolju materijalnu bazu za privređivanje i proizvodnju. Međutim, subvencija nije uvek najbolje rešenje. Ona predstavlja davanje građanima; ako je prevelika, deluje destimulišuće kako na borbu za stalni porast produktivnosti rada tako i u pogledu angažovanja ličnih sredstava građana. Nema besplatnog davanja gde god je uloženi ljudski rad. Besplatno će se moći davati tek u komunizmu, gde će produktivnost rada biti na vrlo visokom nivou da neposredni ljudski rad u procesu rada praktički neće biti nikakav značajniji činilac. Čovek će se pojavljivati prema privrednim snagama i sredstvima rada kao duhovni pokretač, a ne, kako to Marks kaže, pre svega kao „dresirana” fizička snaga.

Zbog toga bi bilo besmisleno govoriti da pri sadašnjem stanju produktivnosti rada i prema sadašnjem stanju životnog standarda naših građana išta može biti besplatno. Neko to uvek mora platiti. Ili komuna, ili federacija, ili republika, ali u krajnjoj liniji uvek čovek sam; bilo neposredno, bilo kroz razne forme oporezivanja i doprinosa, ili kroz odricanje i snižavanje životnog standarda — u ovom slučaju standarda stanovanja. Treba reći da smo mi do sada niske stanarine održavali pre svega na račun održavanja kuća, na



Kardelj razgleda album sa fotografijama iz njegove aktivnosti u radu Stalne konferencije gradova Jugoslavije, koji mu je uručen na XIV skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, u Zagrebu 1963.

račun standarda stanovanja, sporog razvoja stambene i uopšte komunalne privrede i slično. Da li ćemo ovo pitanje rešiti kombinacijom jednog ili drugog načina ili tražiti neku treću formu, to je svakako za diskusiju. To je sada glavno pitanje na koje treba doneti dobro proučen odgovor. Izabrani način treba da bude što efikasniji u pogledu modernizacije stambene izgradnje i privrede i jačanja njene materijalne osnove, kao i da obezbedi najveći stimulans za ulaganje ličnih sredstava građana za razvoj stambene izgradnje. Subvencije stanarini, ako se odlučimo za nju, trebalo bi da imaju vid konkretnih društvenih fondova, koji će zajedno sa delom stanarine iz ličnog dohotka biti zdrava ekonomska osnova za razvoj stambene privrede.

Prema sadašnjem stepenu razvoja naše privrede, to je moguće postići. Inače, ako na to ne idemo i dalje ćemo prividno subvencionisati nisku stanarinu i sa njom našu stambenu privredu na takav način da teret tih „subvencija” prebacujemo na amortizaciju, to jest dezinvestiranje i sužavanje standarda stanovanja i na usporavanje stambene izgradnje i stambenog građevinarstva uopšte.

II

Na kraju još nekoliko konkretnih napomena u vezi sa diskusijom i materijalima.

Izneto je mišljenje da bi investitorima za stanove iz ličnih sredstava trebalo davati neke privilegije, neke posebne prednosti u smislu nižeg učešća u kreditima nego investitorima iz društvenih sredstava. Meni taj predlog ne izgleda bez daljeg prihvatljiv. Naime, takva praksa bi se mogla pretvoriti u neku vrstu diskriminacije koja bi veoma negativno uticala na razvoj poslovnih organizacija za iznajmljivanje stanova i na masovnu društvenu izgradnju stanova uopšte. Takvo rešenje bi ponovo imalo za posledicu nesrazmeru između stanarine i otplaćivanja kredita. Uvuklo bi nas u jedno opšte i neopravdano visoko subvencionisanje izgradnje stanova u ličnoj svojini itd. Treba svim mogućim formama delovati u pravcu mobilisanja ličnih sredstava za izgradnju stanova. Zato su prihvatljive razne forme stimulisanja u ovom pravcu. Ali i tu treba imati granicu u tom smislu da uložena privatna i društvena sredstva imaju jednaki tretman.

U Ustavu je izričito istaknuta koncepcija prema kojoj je stan lično potrošno dobro. Prema tome, ne postoje nikakvi razlozi protiv postojanja lične svojine stanova u granicama ličnih potreba porodice, odnosno ako se stan ne koristi u svrhu eksploatacije drugog čoveka. Ali, s druge strane, ne postoje ni razlozi za neku posebnu zaštitu stana u ličnoj svojini. Osim toga, ne treba padati u drugu krajnost i misliti da je stan u ličnoj svojini jedina budućnost. Nema sumnje da će se stalno povećavati i društveni, to jest zajednički potrošni fondovi, koji će pod određenim uslovima biti dostupni svim građanima. A pogotovo je jasno da je nemoguće zamisliti masovnu i modernu stambenu izgradnju bez takvih društvenih fondova. Zato naša orijentacija ne treba da bude samo na stan u ličnoj svojini. U daljem razvoju socijalističkih odnosa, u uslovima povećanja bogatstva socijalističkog društva, i dalje će morati egzistirati organizacije koje će se baviti iznajmljivanjem stanova i druge potrošne robe, pošto će ponekad za pojedinca biti efikasnije i praktičnije iznajmiti takvo dobro nego držati ga u ličnoj svojini.

Na primer, dobro je i korisno što ljudi kupuju automobile za ličnu upotrebu, ali isto tako su nama potrebni autobusi i auto-taksi preduzeća. Poslovne organizacije za iznajmljivanje stanova bila bi preduzeća slične vrste, razume se, pod sasvim specifičnim uslovima i sa osloncem na samoupravljanje stanara u okviru kućnih saveta. Ali i jedna i druga vrsta tih poslovnih organizacija treba da budu i ekonomski osposobljene da razvijaju i izgrađuju svoj fond, bilo da je reč o automobilima ili o stanovima. Zato kao polaznu tačku proučavanja ovih pitanja treba uzeti jedinstvene instrumente za sve — uz eventualna sasvim određena odstupanja socijalne prirode, s tim što treba obezbediti više saradnje između sredstava ličnog dohotka radnika, fondova preduzeća i komuna, odnosno poslovnih organizacija za iznajmljivanje stanova u osnovnom učešću prilikom traženja kredita.

U vezi sa finansiranjem pripreme zemljišta za stambenu izgradnju — o čemu još uvek imamo samo veoma nedovoljno razradene predloge — želeo bih da predočim da se problem ne sastoji samo u tome da se troškovi skinu sa stambenog fonda, kako bi on bio manje opterećen. Očigledno je da društvo — ili stanari i korisnici usluga kolektivno, što je isto — mora da plati te troškove. Možda postoji neko bolje rešenje nego što je današnje — na pri-

mer povećavanje opštinskih poreza — ali je očigledno da prosto skidanje tih troškova sa stambenog fonda nije rešenje.⁶ Pri tome treba razmisliti koji je najbolji način finansiranja tih troškova sa gledišta najracionalnijeg trošenja sredstava. Ako gledam s te tačke gledišta, meni ipak izgleda da bi bilo najprirodnije da finansiranje te aktivnosti bude i dalje u dobroj meri povezano sa stambenom privredom. Tako bi poslovne organizacije za iznajmljivanje stanova mogle da snose bar neke elemente pripreme terena za masovnu stambenu izgradnju. U svakom slučaju, te organizacije bi mogle biti vrlo prikladan nosilac te akcije, naravno u veoma uskoj materijalnoj i drugoj saradnji sa komunom i privrednim i drugim organizacijama. Razume se, sama komuna, naročito u tom sklopu zadataka, mora uzeti na sebe teret osnovnog raščišćavanja svojinskih odnosa i stavljanja na raspolaganje stambenoj privredi odgovarajućeg zemljišta. Što se toga tiče, iskustva u drugim zemljama daju dovoljno ubedljivu orijentaciju.

Pri tome posebno moramo imati pred očima činjenicu da mi danas ne gradimo i ne smemo da gradimo stambenu koloniju starog tipa, nego grad sa svim njegovim nužnim elementima, servisima i ustanovama, ali i lep grad prožet estetskim elementima kao i tekovinama nauke u oblasti stvaranja što povoljnijih uslova za čovekov život i napredak, tako da on bude plod stvaralačkih napora u oblasti umetnosti, nauke i kulture uopšte. Drugim rečima, svi znamo da kod stambene izgradnje treba imati istovremeno pred očima i činjenicu da lep i razvijen grad takođe predstavlja elemenat kvaliteta samog stanovanja. To i čini neophodnim ujedinjavanje svih faktora u komuni da bi se stambena izgradnja racionalno povezala sa izgradnjom svih drugih elemenata grada.

Najzad, postavlja se još jedno praktično pitanje, naime: da li ići odmah na nova rešenja, koja se predlažu u materijalima i u diskusiji, ili postepeno. Sama priroda stvari nalaže da se ne zalećemo, da ne namećemo brzopleta nova rešenja, nego da idemo sukcesivno i da prethodno proučimo posledice osnovnih rešenja na koja se budemo odlučili. Ovo utoliko pre što moramo ujedno ispitati, dopuniti i menjati niz odredbi u postojećim propisima u svetlu novih postavki ili na osnovu iskustva iz prakse. Ali prvo i nada sve moramo odmah uzeti jasan opšti kurs da što pre odredimo principe na kojima ćemo dalje graditi sistenu stambene privrede. Naravno,

tu ne treba ići na neko uniformisanje, jer će ono samo usporiti pronalaženje najboljeg puta. Moramo ostaviti komunama dovoljno prostora da mogu ići raznim putevima i primenjivati razne forme u rešavanju jedinstvenih principa i jedinstvenih ciljeva, razmenjujući pri tome slobodno svoja iskustva. To će nam omogućiti da najbrže dođemo do najracionalnijih rešenja.

U tom smislu mislim da je još za diskusiju i sugestija koja se u materijalu postavlja u pogledu kompetencije federacije u određivanju stanarine. Meni izgleda da bi bilo normalno da federacija donosi samo osnovna načela, da obezbeđuje jedinstvo sistema i daje određena jedinstvena opšta merila, a da u tom okviru komune budu što samostalnije.

Isto tako, pre nego što bi se prišlo praktičnim merama na osnovu ove diskusije treba konsultovati našu široku javnost. Upravo su ovo takvi problemi koje ne bismo smeli rešavati ako ne bismo imali najširu podršku u našoj javnosti. Zato mislim da će biti potrebna o tim problemima i jedna široka javna diskusija, koja mora biti koncentrisana na nekoliko osnovnih pitanja.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VII, „Kultura“, Beograd 1968, str. 271—288.

STVARALAČKA DRUŠTVENA ULOGA SKUPŠTINA

Iz odgovora na pitanja iz oblasti društvenog i političkog života na sastanku sa političkim aktivom Beograda, 25. februara 1964.

Prva grupa pitanja odnosi se na probleme u vezi sa izvesnim novinama u radu skupštine koje je uneo novi Ustav.

Mnogo toga što sada uspostavljamo kao praksu Savezne i republičkih skupština već je bilo prisutno u dosadašnjem radu opštinskih i sreskih skupština. Te skupštine su i do sada bile tako organizovane da su se morale orijentisati na praćenje problema i svakodnevnih kretanja i na neposrednu reakciju na pojedine pojave i probleme koji su se postavljali pred organe vlasti i samoupravljanja u okviru opštine, odnosno sreza. Za razliku od opštinskih i sreskih skupština, Savezna i republičke skupštine bile su više okrenute prema izvršnim i upravnim organima, to jest uglavnom su se bavile razmatranjem predloga izvršnih i upravnih organa, a njihova sopstvena politička inicijativa bila je ograničena.

Ono što je u tim promenama bitno kod Savezne i republičkih skupština, a to važi i za opštinske i sreske skupštine, jeste da one treba da se osećaju odgovornim za celokupnu društvenu problematiku, i to sa gledišta donošenja praktičnih mera, rešavanja problema i obezbeđenja stalnog društvenog progressa, a ne da budu aktivne samo u okviru inicijativa koje dolaze od upravnih organa i izvršnih veća.

Ako se od toga pođe, onda je jasno da postepeno treba da dođe do izvesnog pomeranja u kompetencijama, nadležnostima. Pre svega, mora se težiti tome da ne samo izvršna veća nego i organi uprave postanu što samostalniji u izvršavanju svojih kompetencija i da te kompetencije budu šire, s tim što će skupštine i izvršna veća kontrolom takvog rada upravnih organa, ocenjivanjem njihovih rezultata, pa i kritikom, kada je to potrebno, obezbediti da samostalan rad tih organa bude što bolji, ažurniji, efikasniji, i to na taj način što će neposrednije razrešavati probleme koji se pred društvo pos-

tavljaju. Znači, skupština treba da podstiče organe uprave na adekvatno i ažurno rešavanje problema svakodnevne prakse.

U tom smislu treba nastojati da se prilikom donošenja zakona ili uredaba što je moguće više nadležnosti prenese na upravne organe. Naravno, nije reč i o onoj vrsti nadležnosti koja zadire u načeln položaj građana i radnih kolektiva, ili se, pak, odnosi na raspolaganje društvenim sredstvima, nego o nadležnosti u oblasti konkretnih društvenih intervencija potrebnih u svakodnevnom usklađivanju društvenih aktivnosti. Izvršna veća bi se u tom slučaju mogla osloboditi određenih poslova koji danas okupiraju njihovu aktivnost, a u stvari su više upravne nego izvršno-političke prirode. Ali zato bi izvršna veća mogla preuzeti neke funkcije koje sada imaju skupštine, a koje bi — ako želimo da ostvarimo naše sadašnje ciljeve — opterećivale i kočile rad skupština. Mnogo je bolje da se takvi problemi koji traže brzo odlučivanje, a ne utiču u smislu izmene društvenih, ekonomskih i političkih odnosa, rešavaju u tim užim telima.

To znači da bi skupštine trebalo pre svega da utvrđuju politiku, smernice za rad, plan, sistem, društvene i političke odnose, globalnu raspodelu društvenog dohotka, društvenu kontrolu i slično, i da, u toj svojoj funkciji, donose i veoma određena uputstva za rad izvršnih organa i organa uprave. Drugim rečima, to znači da bi skupštine trebalo mnogo više nego do sada da donose takve akte kao što su rezolucije ili preporuke. Rezolucije bi trebalo da budu obavezne smernice za rad organa uprave i izvršnih organa, dok bi preporuke bile neobavezni akti kojima bi skupštine pružale pomoć državnim i samoupravnim organima u njihovoj svakodnevnoj aktivnosti, ukazujući im na pravce i metode rada koji su u društvenom interesu.

U uslovima socijalističkog društva i razgranatog sistema samoupravljanja, kao što je naš, najvažniji zadatak skupština i smisao skupštinske aktivnosti treba da bude upravo to određivanje, preciziranje politike i kontrola nad tim kako se ta politika ostvaruje. Ako se skupštine tako orijentišu, to će ih zaštićivati da ne zapadnu u prakticističke diskusije oko nekih sitnih pitanja koje mogu da traju u beskraj — pri čemu je reč o pojedinačnim, lokalnim, granskim ili sličnim interesima — a ona se — u tako velikim telima kao što je skupština — vrlo retko mogu uspešno rešavati.

Osnovno je, dakle, to da radni ljudi Jugoslavije kako preko svojih opštinskih, sreskih i republičkih skupština tako i preko Savezne skupštine određuju sebi zajedničke zadatke i puteve za ostvariva-

nje tih zadataka, a da onda preko razgranatog mehanizma samoupravljanja, zajedno sa izvršno-političkim i upravnim organima, takvu politiku samostalno, autonomno realizuju, uz kontrolu i kritiku društvenih organa i odgovornih predstavničkih tela.

Drugi zadatak skupština bila bi zakonodavna delatnost, odnosno donošenje zakona kao i do sada, a treći — pokretanje inicijative za rešavanje gorućih pitanja, a takvih u životu ima mnogo. Do sada je njihovo rešavanje zavisilo prvenstveno od inicijative upravnih i izvršno-političkih organa. Skupštine su manje-više iščekivale da neko te probleme najpre „vidi“ i da njihovo rešenje u formi predloga zakona ili neke slične odluke kasnije dođe pred njih.

Sadašnja struktura skupština traži donekle obrnut put. Naime, sama skupština treba da ukazuje na probleme koje treba rešavati na svim područjima, čak i kad ih upravni organi „ne vide“ ili ih iz bilo kojih razloga ne rešavaju. Ona je tako i organizovana i treba da ima takve kontakte i metode rada koji omogućavaju da otkriva upravo te goruće probleme, da ih stavlja na dnevni red svojih sednica, da diskutuje o njima i određuje smernice i puteve za njihovo rešavanje, s tim što će ih na osnovu analiza i argumentovanih diskusija — i uz neposredno angažovanje izvršnog veća i upravnih organa — sama rešiti ako je u pitanju donošenje zakona ili neke načelne skupštinske odluke, ili će, pak, pokrenuti inicijativu, obavezati ili preporučiti upravnim, samoupravnim organima itd. da se određena pitanja rešavaju u duhu principa koje je ona utvrdila.

Stoga bi skupština trebalo mnogo češće nego ranije da donosi smernice za rešavanje aktuelnih problema, a trebalo bi takođe mnogo više da se praktikuje i postavljanje pitanja i davanje odgovora u skupštini, razne interpelacije i sl., jer bi se na taj način organi uprave upozoravali na traženje što kvalitetnijih rešenja za pojedina pitanja. Do sada je metod postavljanja pitanja u skupštini u nas igrao vrlo malu ulogu. Poslanici još ne uviđaju dovoljno korisnost tog metoda, a još nismo našli ni pravi metod rada u tom pogledu. Međutim, u Saveznoj skupštini će se ubuduće nastojati da to postane jedan od važnih oblika uticaja skupštine, i radnih ljudi preko skupštine, na rad organa uprave i na ažurnije i efikasnije rešavanje problema.

Razume se, skupština — bilo da je reč o opštinskoj bilo o Saveznoj skupštini — može da vrši takvu ulogu samo ako bude pratila celokupnu društvenu problematiku, ako bude u stanju da o svim kretanjima donosi odgovarajuće ocene i izvlači adekvatne zaključke i na osnovu toga postavlja sebi i svojim organima primerene

zadatke. To, naravno, ne znači da ona treba za sebe da stvara neki veliki činovnički aparat, jer bi to, u stvari, bilo samo dupliranje posla. Ali ona treba da ima onaj minimalni aparat koji će biti sposoban da već postojeće podatke i analize, koji postoje u organima uprave, institutima itd. prikupi i sredi i da ih u odgovarajućoj formi prezentira njenim telima ili poslanicima radi orijentacije u radu.

Naravno, to pomeranje kompetencija traži određeno vreme. Kada se bude usklađivalo postojeće zakonodavstvo sa Ustavom,* i postepeno donosili novi zakoni, moraće se misliti i na te zadatke, tako da se u procesu prilagođavanja starih zakona novom Ustavu istovremeno prenose tim zakonima određene nadležnosti sa skupština na izvršna veća ili sa izvršnih veća na organe uprave. Razume se da to traži neposredniju političku odgovornost organa uprave pred skupštinom.

Poseban značaj u radu skupština ima javni karakter njihove delatnosti. Kada govorimo o javnosti rada skupštine, a to sada veoma akcentiramo, ne mislimo samo na demokratizam kao takav. Jer ako se demokratizam pokušava forsirati zbog nekog principa samog po sebi, onda se lako može pasti u formalizam koji postaje kočnica stvarnog demokratizma. Glavni cilj i prednost pune javnosti rada skupštine je, u stvari, u tome da se celokupna naša javnost uključi u proces toga rada, kao i rada naših političko-izvršnih i upravnih organa, i to — ako se tako može reći — u svim fazama donošenja odluka.

Do sada su se u nas mnoge odluke veoma često, ako ne i najčešće, začinjale i dokraja pripremale tako reći između četiri zida. Ne bi se moglo reći da se o predlozima raznih odluka nije šire diskutovalo, ali to su u većini bili vodeći izvršni, upravni i stručni organi u federaciji i republikama. Recimo, o predlogu zakona je, pre nego što je bio upućen iz Izvršnog veća u Skupštinu, najpre diskutovano u aparatu Saveznog izvršnog veća, zatim su vršene konsultacije sa komorama i sindikatima, ali to je uvek značilo sa vrhovima — i komora i sindikata. Konsultacije i dogovori vršeni su i sa republikama, što je uvek, u stvari, značilo sa izvršnim većima i njihovim stručnim aparatom. To je bila vrlo dobra i korisna saradnja, koju i ubuduće treba obavezno negovati, ali to je ipak bila

* Na osnovu odredaba Ustavnog zakona o sprovođenju Ustava iz 1963. u periodu od 1963. do 1965. usaglašeni su svi savezni zakoni i propisi sa tim Ustavom.

diskusija koja javnosti nije bila poznata i za nju je tako pripreman konačni zakonski predlog dolazio pred skupštinu gotovo kao novost, koja je u njoj bila brzo primljena, tako da prilike za javnu diskusiju nije mnogo bilo. Događalo se, na primer, da su novine danas objavile da je Skupština počela da zaseda, a već sutradan je objavljen zakon u svojoj konačnoj formi, tako da je takav način rada skupštine faktički isključivao javnost iz procesa donošenja odluka, odnosno ona nije bila dovoljno upoznata sa argumentacijom i razlozima koji su doveli do pojedinih odluka.

Da bi se takva slabost prevazišla, često su predložili odluka — naročito kada su bile u pitanju značajnije odluke — iznošeni na takozvanu javnu diskusiju i prikupljene su u raznim oblicima priredbe od strane građana itd. To je, doduše, bila dobra, zdrava, demokratska dopuna našeg sistema, ali je to ipak bilo samo povremeno.

Ako budemo išli na to da celokupni proces rada na donošenju odluka, od prve, pripreme, pa do poslednje faze bude javan, i da odmah od početka pripremanja određene odluke ili predloga zakona javnost bude uključena u diskusiju, onda je sasvim sigurno da će ona biti bolje obavestena o razlozima i potrebama za donošenjem određene odluke, a moći će u celom tom procesu — preko Socijalističkog saveza, Saveza komunista, Saveza sindikata, komora, samoupravnih organizacija itd., i da utiče na sam zakonski predlog, tako da on postane konačni rezultat te široke javne diskusije.

U tom slučaju podnosilac takvih predloga će morati da računa sa svim tim uticajima i primedbama, pa će, naravno, u isto vreme biti prinuđen da brani svoje pozicije i stavove ukoliko budu u javnosti osporavani. U toj stalnoj demokratskoj i konstruktivnoj borbi mišljenja sa socijalističkih pozicija, koja treba da karakteriše ceo proces izrade svakog skupštinskog akta od ozbiljnijeg društvenog značaja, biće ujedno istovremeno dato i ono neophodno objašnjenje širokim slojevima radnih ljudi koje je nužno da bi se oni mogli izjasniti o jednoj odluci i da bi ona kasnije imala veći autoritet, odnosno veću podršku i razumevanje.

To je ono osnovno što treba da postignemo u pogledu društvene uloge skupština. Marks je upravo na tako nešto mislio, bar tako možemo danas tumačiti njegovu misao, kada je, upoređujući Parisku komunu sa klasičnim parlamentom, isticao da skupština komune ne treba da bude reprezentativno nego radno telo, koje vodi

računa i donosi konačne zaključke o svemu, bez obzira na to kako se konkretno obavljanje posla deli na razne organe.*

U takvom sistemu istovremeno se ostvaruje princip jedinstva vlasti koju su Marks i Lenjin postavili za organizaciju vlasti radnog naroda u prelaznom periodu. Ako je skupština radno telo koje u celini snosi odgovornost za stanje društvenih poslova, onda je jasno da se svi drugi društveni organizmi u stvari, uključuju u mehanizam rada skupštine. Ponavljam, pri tome svaki od tih organa treba da ima maksimalnu operativnu samostalnost, a ujedno i odgovornost, ali u okvirima jednog jedinstvenog mehanizma u kojem je skupština faktor koji određuje političku liniju za praksu uprave, izvršnih i samoupravnih organa.

To, naravno, ne znači da se sada smanjuje uloga Saveza komunista, Socijalističkog saveza, i niza drugih društvenih organizacija. Skupštine su društveni organi koji samostalno donose odluke na osnovu svesti i volje radnih ljudi, odnosno date društvene strukture. Na tu volju i na tu strukturu, u stvari, treba da utiču Savez komunista i Socijalistički savez. I u onoj meri u kojoj oni budu sposobni da utiču na svest našeg radnog čoveka, u toj meri će i skupštine znati da donose odgovarajuće odluke.

Zatim, u samim skupštinama Savez komunista i Socijalistički savez — a i druge društvene organizacije u okviru svojih specifičnih društvenih funkcija — treba preko svojih članova i svih poslanika da dejstvuju u pravcu obezbeđivanja jedinstvene generalne linije socijalističkog razvitka. To ne znači da oni treba da se mešaju u samostalno odlučivanje poslanika o pojedinim konkretnim odlukama, ali svakako znači da se oni moraju boriti za jedinstvene stavove kada je reč o pitanjima od kojih bitno zavisi razvoj i stabilnost našeg socijalističkog društva. Međutim, ti problemi ne treba da se razrešavaju direktnim komandovanjem skupštinu, nego odnosom između tih organizacija i njihovih članova, uključujući tu i poslanika.

Mi smo zato toliko u diskusijama o organizaciji i metodi rada skupština diskutovali o metodima donošenja odluka. Ima još uvek onih kojima to pomalo izgleda nepotrebno, pa čak postoji i jedno formalističko natezanje oko toga kako odluka treba da se donese. Međutim, meni se čini da je to jedno od kardinalnih pitanja u da-

* „Komuna je bila sastavljena od gradskih odbornika, izabranih na osnovu opšteg prava glasa u raznim rejonima Pariza. Oni su bili odgovorni i u svako doba smenjivi. Većina njih, naravno, bili su radnici ili priznati predstavnici radničke klase. Komuna je imala da bude ne parlamentarno, nego radno telo, izvršno i zakonodavno u isto vreme.“ K. Marks, *Gradanski rat u Francuskoj*, Kultura, Beograd 1947, str. 63—64.

ljem razvijanju našeg socijalističkog demokratizma, a pre svega u razvijanju neposredne demokratije. Jer ako smo napustili metod neposrednog upravljanja državnim organima od strane rukovodstva Saveza komunista Jugoslavije — što je bilo u prvim fazama razvitka naše revolucije neophodno, nismo napustili i ne možemo napustiti vodeću idejnu i političku ulogu Saveza komunista Jugoslavije u razvitku našeg društva. Metod donošenja odluka u skupštini, prema tome, mora biti takav da se kako Savez komunista Jugoslavije tako i Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije, Savez sindikata i mnoge druge društvene snage mogu adekvatno uključiti u taj proces i na nov način uticati na donošenje odluka. Rad skupštine bio bi izložen veoma jakim udarima stihije ako takva uloga i takav uticaj Saveza komunista Jugoslavije, Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije i drugih društvenih organizacija ne bi došli do izražaja u donošenju skupštinskih odluka.

S tim u vezi odgovorio bih i na pitanja koja se odnose na zbrove birača i referendum. Mislim da su te forme neposredne demokratije u nas, naročito u početku, bile izvanredno značajne, jer su neko vreme bile početne i tako reći jedine forme široke konsultacije građana. Daljim razvojem našeg sistema i mehanizma socijalističke demokratije relativno opada, da tako kažem, specifična težina te vrste rada. Delom je to prirodna posledica razvitka drugih oblika našeg demokratskog života, a delom i izraz naših nedovoljnih napora da u novim prilikama zborovi birača nađu svoje mesto i svoju sadržinu rada. Uprkos svemu tome, mislim da je odgovarajuća uloga i aktivnost zborova birača i dalje neophodan osnovni oblik naše neposredne demokratije. No moraće se — u sklopu razvijanja demokratskog mehanizma i novog načina rada skupština, koji se oslanja na široke javne diskusije prilikom donošenja svake odluke, a ne samo nekoliko njih — temeljno izučiti posledice koje će nastupiti u radu i razvoju ovih oblika neposredne demokratije.

Zborovi birača treba i dalje da ostanu jedan od bitnih elemenata našeg demokratskog mehanizma, ali bi ih trebalo dovesti u položaj da se ne bave svim mogućim nego samo određenim pitanjima o kojima građani nemaju mogućnosti da raspravljaju na drugim mestima. Jer naš čovek danas živi daleko više u raznim samoupravnim organizacijama unutar radnog kolektiva nego na svom biračkom području. Zbog toga će zborovi birača, po mome mišljenju, morati sve više da se ograničavaju na područje ostvarivanja građanskih prava čoveka i na kritiku i konstruktivne predloge za

uklanjanje svega onoga što smeta da se ta prava uspešno ostvaruju, a manje da ulaze u druga područja društvene aktivnosti.

Što se tiče referenduma, on se u nas teoretski mogao obavljati svuda i o svakom problemu, o svakoj odluci i zakonu. Time je primena referenduma dobila nerealnu širinu, što je dovelo do toga da se u praksi, u stvari, i nije ostvarivao, odnosno vrlo malo se praktikovao. Treba utvrditi u kojim slučajevima referendum zaista može dati realan i kvalifikovan rezultat, a zatim ga treba na tim područjima što doslednije i primenjivati. U nekim opštim pitanjima referendum može biti i loša stvar. Iskustva iz prakse drugih zemalja, gde je referendum više primenjivan, pokazuju da građani često reaguju konzervativno, ne samo zato što nisu spremni da se neke stvari menjaju, nego i zato što nisu dovoljno upućeni u probleme o kojima se donose odluke. Referendum u takvom slučaju dovede do konzervativnih odluka i kočnica je izvesnih promena. Ne treba misliti da je većina uvek napredna. No gde je reč o sasvim neposrednom interesu jedne zajednice — komune najčešće, naročito u vezi s nekim materijalnim pitanjima raspodele i slično — tamo bi verovatno referendum i te kako bio progresivan i neophodan kao oblik neposrednog odlučivanja i kao oblik društvene kontrole.

Iz svih tih razloga problem kakav treba da bude postupak prilikom donošenja odluke i u kojem obliku je treba donositi sada postaje izvanredno važno pitanje za dalji razvoj našeg demokratizma. Ako budemo pravilno postavili ulogu skupština i odnose između izvršnih i upravnih organa i skupština u procesu donošenja odluka i uvlačili našu javnost u taj proces od samog njegovog početka, onda će skupština sigurno imati veoma širok masovni auditorijum, koji će na jedan ili drugi način učestvovati u procesu donošenja odluka. Odluke koje budu donošene na taj način biće veoma autoritativne, jer će najčešće biti prihvaćene ili praćene sveću o njihovoj neophodnosti bar od strane većine onog dela naših radnih ljudi koji, inače, aktivno, svesno učestvuje u političkom životu. To će biti čvrsta baza za dalji razvoj demokratije i razvijanje osećanja odgovornosti građana prilikom donošenja odluka.

Taj metod bi trebalo snažnije razvijati i u opštinskim i sreskim skupštinama. Naročito bi trebalo, prilikom donošenja opštinskih statuta, ponovo razmotriti sve odnose u kompetencijama i nadležnostima između skupština, saveta i upravnih organa. I u opštini i u srezu bilo bi moguće više kompetencija preneti na upravne organe i učvrstiti njihovu samostalnost, s tim što skupštine treba da prate njihov rad i da ga usmeravaju i ispravljaju kada je to

potrebno. Naravno, ne treba zahtevati davanje saglasnosti skupštine za sve ove odluke upravnih organa, jer onda praktično ne bi bilo ni odgovornosti vodećih organa uprave. Uticaj skupštine na njihove odluke treba da se ogleda u tome što će ona donositi političke odluke i smernice koje će obavezivati organe uprave na njihovo sprovođenje i na menjanje svoje prakse i određenih propisa koje su donosili.

Opštinske skupštine mogle bi neke nadležnosti preneti i na savete, ako bi se, kao Savezna i republičke skupštine, orijentisale pre svega na utvrđivanje politike i donošenje načelnih odluka.

Postavlja se pitanje gde treba da bude težište rada u skupštini opštine — na zajedničkim sednicama ili u većima? Ustav je predvideo obe mogućnosti — i zajedničke i odvojene sednice, s tim što je za vreme donošenja Ustava preovladavalo mišljenje da bi uglavnom trebalo na zajedničkim sednicama određivati politiku komune. Nisam sasvim uveren da je to najbolje rešenje i da radu na zajedničkim sednicama treba unapred dati neku prednost u odnosu na rad po većima. Mislim da to treba praksa da nam pokaže, a ona će verovatno u različitim uslovima dati različite rezultate. Očigledno je da se ne treba bojati da će se naneti šteta samoupravljanju ako se ide na zajedničke sednice.

Verujem da će, naročito u problemima opšteg karaktera, zajednička sednica biti najbolji oblik rada opštinske skupštine. Ali za odredeni način diskusije, naročito ako se želi da uđe u podrobnosti pojedinih konkretnih problema, osobito kad se oni odnose na radne organizacije, ili kada se želi da se problem temeljno i svestrano pretrese i da se pri tome javnost uključi u diskusiju, možda je zajednička sednica preširok forum. Na primer, u Saveznoj skupštini se došlo do zaključka da su zajedničke sednice često slabije u pogledu diskusije nego sednice pojedinih veća. To ne mora da bude slučaj i u komuni. No to je i razumljivo, jer ljudi koji dolaze direktno sa radnih mesta nisu navikli na širok auditorijum i teško se odlučuju na diskusiju. Međutim, na sednicama pojedinih veća, gde je manji auditorijum, gde su ljudi direktnije upućeni jedan na drugog i jedan drugome odgovaraju, diskusija je življa, svestranija.

Što se tiče odnosa veća i saveta, meni se čini da je za sada još prerano donositi sudove da li treba ići na veliki broj saveta ili ne. Treba prepustiti neko vreme novoj praksi da pokaže šta će biti najbolje. Saveti su se u dosadašnjem radu nesumnjivo pokazali kao dobri, pa čak i kad su zasedali relativno retko, ali je njihovo prisustvo ipak faktički uticalo na rad opštinske skupštine i organa up-

rave. Verujem da će saveti i ubuduće biti veoma korisni i neophodni, nezavisno od novih metoda rada skupštine, koji traže veću aktivnost samih veća. No konačnu reč će o tom pitanju svakako dati praksa u vezi sa raspodelom kompetencija, o čemu sam ranije govorio.

Potrebno je razmotriti pitanje dokle se može ići u prenošenju kompetencija i učvršćenju samostalnosti uprave. Upravu smo u prošlosti prilično oslabili, naročito u narodnim odborima, što je bilo i razumljivo s obzirom na birokratski centralizam koji smo ranije imali. Međutim, u uslovima nove uloge skupštine i demokratskog centralizma, ne bi trebalo da se plašimo operativnosti, samostalnosti i većih kompetencija organa uprave i u komuni. Ako skupština bude radila ovako kao što sada težimo da postavimo stvari, ona će imati punu kontrolu nad radom organa uprave i ne treba se bojati da će oni izrasti u vlast iznad skupštine.

U tom slučaju postavlja se pitanje šta će ostati kao kompetencija saveta. Pre svega saveti mogu da vrše dobar deo funkcija koje u skupštinama imaju odbori. Osim toga, savetima bi ostalo nešto od onih funkcija koje u republici i federaciji imaju Savezno, odnosno republičko izvršno veće, to jest određena politika izvršenja, mada te funkcije neće biti po obimu iste kao u republici i federaciji. Verovatno će moći da bude ne samo manji broj sednica saveta nego će biti potrebno da dođe i do određenog spajanja saveta. Ali ne bi trebalo žuriti s tim reorganizacijama, nego pustiti da prođe bar jedan izborni period, pa da na osnovu iskustava donesemo određene zaključke.

Dalje, postavljeno je pitanje o koordinaciji rada skupština sa drugim samoupravnim organizacijama, s obzirom na to da se isti posao često ponavlja u mnogim organizacijama. To pitanje ima dve strane koje treba sagledati. U našoj praksi ima dupliranja poslova i pojedine organizacije se ponekad bez ikakve potrebe bave istim pitanjima itd. To svakako treba postepeno likvidirati u praksi, u svakodnevnom demokratskom životu.

Druga strana toga pitanja je u tome što se u njegovom postavljanju često izražava i strah od mnogih društvenih organizacija, od široke inicijative ljudi, od toga da se u raznim organizacijama raspravljaju isti društveni problemi. Takav strah nije opravdan. Naprotiv, to je normalni oblik borbe mišljenja u uslovima socijalizma. Jer ako bismo tražili da se o određenom problemu diskutuje samo na jednom mestu, to bi praktično značilo da želimo zavesti neku

uniformnost — monopol na misao i na razmišljanje o raznim društvenim problemima. Treba shvatiti da borbu mišljenja, koja se u veoma uskim granicama vodi u sistemu buržoaske demokratije, naše društvo mora postaviti u mnogo širim okvirima, i da se preko tih mnogih društvenih organizacija, koje su — naravno, svaka na svoj način — tribina i oblik putem kojih naši radni ljudi istupaju, i najuspešnije može voditi takva borba. Razume se, to nije borba mišljenja sa različitim klasnih pozicija, nego sa istih socijalističkih pozicija, pa zbog toga ponavljanje istih diskusija po pravilu nije antagonistička konfrontacija, nego su to samo razni aspekti posmatranja, koji mogu dovesti do jedinstvenog rezultata. Zbrke oko odlučivanja tu ne može biti, jer su skupštine faktori koji donose konačne odluke. Prema tome, sve druge organizacije mogu diskutovati o pojavama i problemima, pokretati razne inicijative, davati predloge, uticati na aktivnost u svim područjima, ali skupštine su te koje će doneti konačne — i na Ustavu zasnovane — odluke. Zbog toga je i razumljivo što Savez komunista vodi široku diskusiju o istom problemu sa svog aspekta — aspekta borbe za jedinstvenu idejnu usmerenost, za socijalističke društveno-ekonomske i humanističke odnose među ljudima, za lik slobodnog i odgovornog čoveka u društvu; zatim, što Socijalistički savez vodi Diskusiju o mnogobrojnim problemima sa gledišta uključivanja svih društvenih i političkih faktora u tu diskusiju; što sindikati raspravljaju o tim stvarima sa pozicije svakodnevnih interesa radničke klase; što privredne komore razmatraju isti problem sa gledišta ekonomskih interesa radnih organizacija itd. itd.

Skupština je, naposletku, to telo koje — na osnovu svih tih aktivnosti — donosi konačnu obaveznju odluku društvene zajednice. Zbog toga se i ne treba bojati određenog „ponavljanja“ takvih diskusija. Ono čega se treba bojati i što treba sprečavati jeste da se u tim organizacijama ne gomila suviše veliki aparat, pogotovo ne aparat koji bi paralelno radio na istim stvarima. Ne treba, naravno, težiti za tim da taj stručni mehanizam koji izučava i prati probleme bude samo jedan, jedinstveni. Ali pri tom ipak treba naglasiti da taj mehanizam mora biti takav da štedi sredstva i društvene snage i da se oslanja na nauku i naučnoistraživačke kapacitete, koji služe celom društvu. Takvo praćenje problema, koje polazi od egzaktnijih i naučnih metoda, treba da omogući svim društvenim organizacijama da efikasnije razvijaju svoju aktivnost sa minimalnim samostalnim stručnim aparatom. To važi, na kraju krajeva, i za samu skupštinu.

Samim donošenjem odluka u skupštini u isto vreme se vrši i izvesna koordinacija rada. Bilo bi celishodno da se i u svakom prethodnom radu na pripremanju odluka ostvaruje koordinirana saradnja svih zainteresovanih faktora sa skupštinom ili njenim organima. Već postojeći pravni i organizacioni mehanizam u skupštini omogućuje da se ostvaruje takva koordinisana akcija, a ne samo ona administrativna, to jest nametnuta odozgo. To se može postići u radu svih organizacija time što će se razraditi metod stalne saradnje između skupštine i tih organizacija, koji će biti takav da ne ukida ničiju autonomiju. Jer bilo bi besmisleno da, na primer, imamo komoru, ili sindikat, ili radnički savet, ili neku kulturno-prosvetnu organizaciju samo kao pravnu instituciju, a da istovremeno ukinemo njenu autonomiju u akciji, to jest da ih svedemo samo na sprovodiocce odluka skupštine ili drugih društvenih organa. Mnogo je značajnije da se u proces donošenja odluka uključe sve te organizacije, o čemu je ranije bilo reči, i to već u prvu fazu, da tada one sve aktivno rade u skupštini, bilo preko njihovih predstavnika u većima, bilo u konisijama i odborima. Naravno, u fazi konačnog donošenja odluka skupština sama treba da preuzme punu odgovornost. Ali kada to čini, ona onda u isto vreme mora objasniti zašto nije prihvatila ovu ili onu inicijativu, sugestiju, ili predloge samoupravnih organizacija. Mislim da je to najbolji način uskladjivanja.

Što se tiče pitanja o ulozji predsednika, potpredsednika, sekretara i uopšte izbornih funkcionera u opštinskim skupštinama, osnovna je stvar u tome da oni ne predstavljaju sami za sebe neke organe vlasti, i to ne samo formalno nego bi trebalo težiti da ni stvarno to ne budu. Ali to ne znači da oni treba samo da predsedavaju sednicama i da obavljaju organizacione i tehničke poslove u vezi sa radom skupštine. Njihove funkcije su, pre svega, političkog karaktera. Drugim rečima, oni su lično politički odgovorni za to da skupština kao mehanizam, sa svim svojim organima, funkcioniše tako da bude aktivna, ažurna, demokratska i socijalistička po svojim odlukama.

Zato oni mogu biti, ako to bude potrebno, i inicijatori donošenja niza odluka, ali ne na taj način da oni pred skupštinu donose tako reći gotove odluke, i za njih traže formalno odobrenje, nego da budu inicijatori za njihovo pripremanje i da onda odgovarajućim metodima dovedu te inicijative do realizacije, ukoliko one naiđu na potrebnu podršku od strane skupštine. Van te političke inicijative, naročito kada je reč o predsednicima skupština, ostaju još neki poslovi — slični poslovima predsednika izvršnih veća u republikama i

federaciji — koje oni sami na osnovu ovlašćenja datih u statutima opština treba u ime skupštine da obavljaju. Osim toga, oni imaju određene mogućnosti da sazivaju ljude, da se konsultuju s njima, da pokreću sazivanje raznih savetovanja, konferencija itd., koje dopunjavaju rad skupštine. To je obiman i odgovoran zadatak i biće utoliko bolje ostvarivan ukoliko ti izborni funkcioneri budu znali da se oslone na skupštinu, to jest njihova sposobnost treba da se izrazi pre svega u sposobnosti skupštine da radi dobro, aktivno i inicijativno.

U vezi sa ostvarivanjem funkcije poslanika i odbornika postavlja se pitanje šta treba učiniti da oni kvalitetno i odgovorno vrše svoje dužnosti i da budu manje okupirani raznim drugim poslovima. Mislim da u tom pogledu treba imati u vidu dve stvari. Prvo, sam metod rada unutar skupštine treba da bude takav da u njoj ne bude praznog „sedničenja” koje proizlazi iz formalizma. Treba dobro pripremiti materijale, tako da se poslanici ne moraju boriti sa ogromnom hrpom papira, nego da dobiju osnovne podatke u najkraćem mogućem vidu i pripremljene na takav način da na osnovu njih mogu sagledati osnovne probleme koji iz njih proizlaze.

Druga, mnogo važnija strana problema je u tome da se mora stvarno prestati sa praksom gomilanja mnogobrojnih funkcija u jednoj ličnosti. To je načelo sprovedeno, ali ni izdaleka dovoljno. Postoji odranije dosta rasprostranjeno mišljenje da je poslanička funkcija nekakvo činovničko zvanje koje ne obavezuje ni na kakav rad, sem da čovek dođe i glasa u skupštini. Novim Ustavom to je u načelu razbijeno i poslanici su veoma opterećeni poslovima i materijalima. Ali pošto je mnogima izgledalo malo verovatno da će se to u praksi ostvariti, u svim skupštinama bez razlike nastala je sada takva situacija da je većina poslanika suviše opterećena jer su pored skupštinskih poslova okupirani i na drugim stranama. Zato se dešava da pojedini poslanici stvarno ne mogu dobro da obavljaju skupštinske poslove, a ne mogu svršavati kako treba ni one poslove koje imaju na drugim mestima.

Ako hoćemo da nam skupštine rade kako treba, moraćemo svi biti dokraja svesni toga da ta funkcija traži mnogo rada, i to ne samo rada na sednicama nego pre svega, pripremanja za donošenje odluka. Uspeh skupštine nije u tome da li će biti mnogo ili malo sednica, već u tome da li će se poslanici dovesti u takav položaj da, na primer, najmanje nekoliko časova dnevno rade na materijalima koje treba da prate, da bi svesno i odgovorno mogli iznositi

pred skupštinu probleme i dolaziti na sednicu „potkrovani”, a ne da samo slušaju šta će drugi govoriti.

Zato će se prilikom sledećih izbora morati potpuno jasno reći: ako se neko kandiduje za poslanika, onda pre svega mora biti poslanik i ne treba da ima takve funkcije koje će ga ometati u radu u skupštini. Isto tako, naši partijski komiteti bi trebalo da vode računa da ljude koji budu izabrani za poslanike ne opterećuju drugim poslovima više nego što se to može podneti. Razume se, svi ljudi neće biti jednako zaposleni, nisu ni svi jednakih mogućnosti, ali uglavnom nema potrebe da se neko optereti velikim brojem funkcija. Mislim da ćemo kasnije imati i više ljudi koji će biti slobodni za rad u skupštini. Osim toga, biće i manje sastanaka. Mi, naravno, ne možemo izbeći da pojedine organizacije održavaju svoje sastanke, ali ako čovek ne bude sedeo u deset raznih foruma, onda će za njega biti i manje sastanaka.

Informisanost poslanika i članova drugih samoupravnih tela je jedan od najaktuelnijih i najgorućijih problema. Čak je i u buržoaskim parlamentima to jedan od glavnih problema njihovih poslanika. Na konferenciji Interparlamentarne unije u Beogradu* to je bila jedna od glavnih tema diskusije. U jednoj od publikacija** koju je izdala Interparlamentarna unija, gde se izlaže stanje parlamentarizma u svetu, mnogo se govori o tome da buržoaski parlamentarizam ima sve manje mogućnosti da utiče na društvene poslove, zato što su poslanici sve manje informisani itd.

Za nas je to problem posebne vrste, jer se celokupan naš sistem zasniva na samoupravljanju. Nije u pitanju samo informisanost saveznih ili republičkih poslanika ili odbornika opštinskih skupština nego i informisanost radnog čoveka u preduzeću i kolektivu itd. Čini mi se da je prilikom diskusije o statutima opština to pitanje i suviše potcenzano. Statuti opština bi trebalo malo više da obavežu opštinsku skupštinu ne samo na sopstvenu informisanost — jer, na kraju krajeva, skupština treba da bude ta koja će se brinuti o svojoj obaveštenosti — nego istovremeno i na to da pomogne radnim kolektivima u pogledu načina na koji će se informisati. Naše radne organizacije daju neke materijale radnicima, ali to je često tako stručno formulisano da radnik ne može da shvati suštinu problema. Osim toga, to su mnogo puta jednostrane infor-

* Reč je o 52. konferenciji Interparlamentarne unije, održanoj u Beogradu od 12. do 20. septembra 1963.

** Odnosi se na knjigu: *Parliaments, Inter-Parliamentary Union*, London 1962.

macije — a to je najgora stvar — jer se na osnovu toga često mogu izvući pogrešni zaključci.

Zato bi u statutima radne organizacije trebalo više obavezati na informisanje svojih članova, a u samom aparatu komune, ili u nekim institutima, ili u privrednim komorama obezbediti neke organizacije koje će davati tehničku pomoć radnim kolektivima u pogledu obaveštavanja. Pri tome se misli na to da se ispita kakve materijale i koje pokazatelje je najcelishodnije dati radnicima, na koji način ih prikazati i kako dovesti u uzajamnu zavisnost njihovu aktivnost sa tim pokazateljima i naći vezu između rukovođenja i tih pokazatelja.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VII, „Kultura“, Beograd 1968, str. 301—317.

DRUŠTVENA REFORMA I KOMUNA

Intervju listu Javna tribina iz Ljubljane, 1. januara 1966.

Protekla 1965. godina bila je značajna po tome što su u usavršavanje privrednog sistema i u privrednu reformu* uloženi veliki naponi, koji treba da budu još jedan korak dalje u stvaranju kompleksne materijalne baze za intenzivnije privređivanje, a samim tim i za dalji razvoj sistema samoupravljanja.

To je imalo odraza i na razvoj komunalnog sistema. U toku su, svakako, određene promene u vezi sa položajem i ulogom komune. Iako su sada komune u priličnim teškoćama zbog ograničavanja budžetske potrošnje, ipak mere koje se preduzimaju u vezi sa privrednom reformom i razvitkom privrednog sistema samo još jače ističu pravu društvenu ulogu naše komune. Sve te promene, koje, u stvari, predstavljaju likvidaciju značajnijih elemenata etatizma u našem društveno-ekonomskom sistemu, omogućavaju da se pride, u što punijoj meri, realizaciji ustavne koncepcije komune.

Celokupan privredni sistem je do sada u velikoj mjeri usmeravao komunu pretežno na funkciju političke vlasti, što ju je često razvijalo jednostrano, odnosno kočilo da se afirmiše kao društveno-ekonomska zajednica radnih ljudi i da se više posveti regulisanju odnosa među ljudima u njihovom svakodnevnom životu i zadovoljavanju potreba. Promene koje su sada u toku u našem privrednom i društveno-ekonomskom sistemu sve će više i podsticati komunu i omogućavati joj da se razvija i postaje zajednica koja će pre svega biti usmerena na obezbeđivanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih uslova za rad i život ljudi. Upravo u tim svojim naporima komuna će najuspešnije usklađivati neposredne individualne interese radnih ljudi u svakodnevnom radu, životu i ličnom stvaranju sa kolektivnim interesima radnih organizacija i društvene zajednice uopšte.

Otuda proizlaze i prvenstveni zadaci komune, i to ne samo za ovu godinu već i za ubuduće. S jedne strane, komuna treba da se brine o obezbeđenju uslova za ostvarivanje što produktivnijeg i uspešnijeg rada čoveka i radne organizacije. To će doprineti i daljem razvoju i jačanju materijalne baze komune, jer samo rastući dohodak radnih ljudi na osnovu više produktivnosti društvenog rada predstavlja onaj okvir u kojem se mogu rešavati, odnosno zadovoljavati zajedničke potrebe radnih ljudi. A njeno jačanje je moguće obezbediti samo boljim privređivanjem, podizanjem produktivnosti rada na viši nivo i na toj osnovi povećanjem nacionalnog i ličnog dohotka. S druge strane, u komuni treba jačanjem i dogradivanjem samoupravljanja i samostalnom materijalnom bazom radnih organizacija i službi obezbediti da radni čovek ima kontrolu i uticaj nad uslovima, sredstvima i plodovima svoga rada, da bude u radu i stvaranju što slobodniji i da na takvim temeljima izgrađuje i svoje životne i kulturne uslove.

Nije zadatak komune da se političkim odlukama i sredstvima meša u operativnu delatnost samoupravnih organa. Njen je glavni zadatak da odgovarajućim ekonomskim i drugim merama, kao i stručnom pomoći i organizatorskom delatnošću obezbeđuje, odnosno da se stara da privreda što racionalnije raspolaže društvenim kapitalom. Zato se komuna mora više posvetiti rešavanju problema radnih ljudi i njihovih odnosa u svakodnevnom životu i radu, jer oni žive u komuni i zavise od nje. U tom pogledu naročito je potrebno da komuna organizuje i stalnu saradnju sa radnim organizacijama na području rešavanja svakodnevnih potreba građana, na primer, dobrovoljnim udruživanjem sredstava za zajedničke socijalne, kulturne i slične potrebe itd. U tom smislu leži veoma važan neposredan zadatak komune da obezbeđuje sve viši nivo svakodnevne pomoći i usluga radnom čoveku u njegovoj vlastitoj potrošnji, razvijanje ustanova dečje zaštite, društvene ishrane, snabdevanja, kulturnih institucija i drugih delatnosti koje služe čoveku u njegovom radu, životu i kulturnoj afirmaciji. Praktično ostvarenje ovih zadataka nailazi sada na znatne teškoće, jer postoje brojni problemi materijalne prirode. Ali, pri svemu tome, to sve ostaje i mora biti dugoročna i stalna orijentacija koju će naše komune ostvarivati u skladu sa rastom materijalnih mogućnosti.

Mislím da bismo u tom pogledu već danas mogli učiniti znatno više nego što smo učinili, ako bi se naše radne organizacije i komune u većoj meri orijentisale u tom pravcu. Da skrenem pažnju samo na dečju zaštitu u vezi sa sve većim brojem zaposlenih žena,

kao i na slične institucije svakodnevne pomoći radnom čoveku. Nema sumnje da smo tu neoprostivo zaostali. A jedan od glavnih uzroka zaostajanja jeste, po mome mišljenju, i to da vladajuća koncepcija organizacije, finansiranja i troškova izdržavanja tih službi u komunama nije dovoljno u skladu s materijalnim mogućnostima našeg radnog čoveka i našeg društva uopšte. Često se traži više nego što smo danas sposobni da platimo. Takva odbrana interesa radnog čoveka je slaba odbrana, jer je posledica takve politike i koncepcije to da onda ne učinimo ni ono što bismo mogli učiniti.

Mislím da bi na ovim područjima naše komune — zajedno sa radnim organizacijama svih vrsta i sa raznim društvenim organizacijama — morale ispoljiti što više inicijative u razvijanju takvih ustanova i službi koje stvarno odgovaraju dostignutom stepenu našeg materijalnog razvoja. Ako komune ovde pokažu inicijativu, nema sumnje da će ih radne organizacije i materijalno potpomoći.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VIII, BIGZ, Beograd 1972, str. 196—198.

PUTEVI DALJE AFIRMACIJE KOMUNE U USLOVIMA DRUŠTVENE I PRIVREDNE REFORME

Izlaganje na savetovanju novinara o problemima komunalnog sistema, 17. maja 1966. U kraćim izvodima ovo izlaganje je objavljeno u dnevnoj štampi 18. maja 1966, a u širim izvodima u časopisu „Komuna“ br. 6/66. Tekst se ovde prvi put objavljuje u celini.

U nas se sada mnogo govori o deetatizaciji u komuni. Zato treba jasno raščistiti šta znači sam pojam deetatizacije. To ne znači da komuna prestaje da bude i organ vlasti. Takva shvatanja bi bila veoma opasna jer bi to slabilo sposobnost komune, odnosno organa komune da dejstvuju i kao vlast tamo gde oni i dalje treba da deluju kao organi vlasti.

Pojam deetatizacije u nas povezujemo prvenstveno sa problemom karaktera društvene svojine i načina raspolaganja njome. U tom smislu govorimo o deetatizaciji, i ne verujem da problem deetatizacije u današnje vreme možemo tumačiti mnogo šire od tog područja. Pali bismo u iluziju ako bismo smatrali da naše društvo sa svojom sadašnjom strukturom, u sadašnjim svojim političkim, društveno-ekonomskim, klasnim, međunarodnim i drugim odnosima može progresivno da se razvija, i da razvija tekovine koje je revolucija donela, ne samo u oblasti ekonomskih odnosa nego i u oblasti političkog sistema, a da to društvo istovremeno ne bude spremno i sposobno da se i državnim sredstvima bori za takav razvitak i za takvu svoju egzistenciju.

Zato, kada se govori o deetatizaciji komune, time treba pre svega da izrazimo našu težnju da komuna prestane da bude vlast nad materijalnim sredstvima radnih ljudi, već da ta vlast nad materijalnim sredstvima bude neposredno u rukama ljudi koji rade. U tom smislu i u tom pogledu komuna ne bi trebalo da se meša sa svojim instrumentima vlasti, odnosno da se meša što manje, to jest onoliko koliko je za to ovlašćena opštim društvenim sistemom

u okviru problema koji se odnose na planiranje, na opšte regulativne mere, na koordinaciju itd. Drugim rečima, organi komune ne treba da budu, da tako kažem, „upravni odbor“ nekih udruženih preduzeća ili „upravni odbor“ sopstvenika određenih kapitala na određenom području, nego treba da budu organi radnih ljudi u njihovom udruženom radu sa zajedničkim sredstvima za proizvodnju, koji su u svom radu na tim sredstvima istovremeno autonomni.

To isto važi za republiku i za federaciju. Jer, opet da malo uprostim stvar, u atmosferi koja je bila izraz etatističke svojine, i komuna, to jest skupština i komune i skupština republike, i skupština federacije, i njihovi organi, morali su biti — pa čak i ne samo oni, nego i naše društveno-političke organizacije, komiteti Saveza komunističkih organizacija i Socijalističkog saveza — svi su bili često više okrenuti dirigovanju i raspolaganju sredstvima, nego problemima koji se tiču odnosa među ljudima. Prakticizam te vrste ne samo da nam je doneo niz političkih i drugih problema u razvitku našeg privrednog sistema nego je stvorio i mogućnosti da nam sada često ljudi i van SKJ i Socijalističkog saveza nameću diskusije oko izrazito političkih problema, odnosa među ljudima, humanizma, morala itd., sa pozicija koje su često direktno nesocijalističke, a ponekad i antisocijalističke. Zato je neophodno danas okrenuti se daleko više nego ikada do sada upravo tim živim političkim i idejnim problemima, koji se tiču odnosa među ljudima. U tom cilju društvene organizacije, pa i organi komuna, treba manje da se bave problemima samog materijalnog razvitka, jer ti problemi mogu da budu rešavani direktnom, autonomnom akcijom radnih ljudi u privrednim organizacijama i samim merama društveno-ekonomskog sistema i sistema planiranja, koje su neophodne da bi se ta akcija radnih ljudi u privrednim organizacijama, u njihovim udruženjima i raznim integracionim formama razvijala u skladu sa opštedruštvenim interesima.

U stvari, u našim diskusijama o problemima komune ne moramo uvek pronalaziti neke nove forme, nego je važnije da ono što smo već utvrdili kao osnovni zadatak naših komunama u današnje vreme nastojimo zaista što uspešnije realizovati. Znači, naše diskusije treba da budu usmerene na konkretizaciju stvari koje su načelno već prilično jasne. Na primer, i u današnjoj diskusiji nisu bila postavljena na dnevni red neka nova načelna pitanja. Sva pokrenuta pitanja se kreću u okviru već postojećih diskusija, što je i normalno, jer ne vidim razloga da treba sada da pravimo neke velike promene u našim komunama.

No u konkretizaciji uloge komune u današnje vreme dva su zadatka, po mome mišljenju, prilično jasna. Prvo, to su, kao što sam već pomenuo, odnosi među ljudima, u okviru njihovog rada i zadovoljavanja njihovih potreba. U stvari, tu je reč o usmeravanju i usklađivanju tih odnosa i postupaka ljudi u okviru njihovih autonomnih političkih i moralnih prava putem jedne socijalističke, humane i demokratske društvene kontrole. Tu treba i Savez komunista i Socijalistički savez što više da se angažuju. A drugo, to je vlast, i to, s jedne strane, u oblasti zaštite sistema, i, s druge strane, u oblasti regulisanja i usklađivanja međusobnih odnosa u udruženom radu, tamo gde je probleme moguće rešavati jedino na osnovu vlasti.

Slazem se sa mišljenjem iznetim u diskusiji da smo našim diskusijama o deetatizaciji donekle obeshrabrili organe vlasti, odnosno uprave u komunama, da se energičnije založe i bore za regulisanje određenih pitanja. Do toga je došlo i zato što se veoma često mešaju i prepliću razni pritisci, na osnovu raznih shvatanja, koji, u stvari, otežavaju da vidimo koje je to područje gde probleme moramo rešavati na osnovu državne prinude, znači i prinude opštinskih organa vlasti u okviru njihovih kompetencija, a koje je to područje gde možemo sve više rešavati probleme u okviru samoupravljanja i slobodnih autonomnih odluka radnih ljudi i njihovih samoupravnih organa. To je pogotovu važno sada kada intenzivno idemo dalje putem deetatizacije u oblasti društvene svojine, gde smo se već veoma približili cilju koji smo postavili, da svojina zaista bude baza udruženog rada, a ne etatistička svojina nad društvenim kapitalom. U takvoj situaciji je pogotovu važno da naglasimo i potrebu onih elemenata vlasti koji su u komuni neophodno potrebni. Ovo govorim posebno u vezi sa konkretnom situacijom u mnogim našim komunama, gde su se nagomilali veoma ozbiljni i teški problemi. Lično ne mislim da te probleme možemo danas rešiti nekim samo formalnim merama, recimo ukidanjem plafona za oporezivanje i sl., mada smatram da bi te plafone trebalo što je moguće pre ukinuti. Verovatno bi ukidanjem tih plafona mnogi problemi, koji danas izgledaju tako reći gotovo nerešivi u komunama, dobili drukčiji vid. Međutim, ne smemo zaboraviti da nema ni godina dana od kako smo počeli sa reformom i da ne smemo dozvoliti da reforma ne uspe. Osnovni društveni interes naše zajednice je da reforma uspe, jer ako ona ne uspe, imaćemo daleko teže političke probleme nego što su ovi koje je reforma otvorila.

Prema tome, ne treba gledati na sadašnje teškoće kao na nešto većito, a pogotovu ne kao na rezultat jednog drukčijeg sistema koji smo uneli u naše komune, ili kao na rezultat nekog slabljenja uloge komune. Ove teškoće su posledica činjenice da smo se opredelili za put ne samo privredne nego i društvene reforme. U našem privrednom razvitku imali smo samo da biramo: ili produžiti na stari način, što bi značilo dozvoliti dalji razvitak inflacionističkih tendencija; ili ići na reformu. Pokazalo se da tim prvim putem ne bismo smeli više dugo ići, jer bi usled takvih metoda privređivanja kroz kratko vreme nastali problemi koje bismo daleko teže rešavali nego probleme koje sada rešavamo. Zato smo se odlučili za reformu, koja pre svega mora da insistira na usklađivanju proizvodnje i potrošnje sa ciljem da osposobi proizvodnju za veću ekspanziju, naročito u oblasti produktivnosti rada, a ne samo u oblasti kvantiteta proizvodnje.

Ovo sam izneo radi toga da bi ukazao da su problemi koji danas postoje u komunama realni, i da niko ne može da potcenjuje njihovu ozbiljnost. Međutim, moramo u isto vreme voditi računa o tome da ne smemo danas ni na tom području, ni na bilo kojem drugom ništa rizikovati što bi moglo da ugrozi kurs privrednog razvitka koji smo uzeli.

Sada niko ne može poricati da su trendovi u opštenacionalnom privrednom razvoju veoma pozitivni i za godinu-dve oni će morati da se odraze i u smislu jačanja materijalne baze celog društva, pa i naših komuna. Iz toga proizlazi da bi, ne poričući sadašnje teškoće ni probleme koji postoje u komunama, ipak trebalo više otvarati perspektivu budućeg razvoja i u tom pravcu tražiti rešenja postepenom evolucijom, a ne skokovima za koje danas nismo sposobni. Tu je naša štampa, koja inače daje veoma dobru podršku i pomoć u sprovođenju opšteg kursa privredne reforme, pa i u pogledu orijentacije komuna u tim novim pravcima, ponekad možda i suviše kritična u vezi sa aktuelnim teškoćama, odnosno nekim merama koje pojedine komune preduzimaju radi rešavanja problema na koje sada nailaze. Tu spadaju i kritike izvesnih pojava nedemokratizma, administrativnih mera u komunama itd. U našoj štampi ima dosta opravdane kritike tih pojava. Izgleda da se naše komune, baš na ovoj prekretnici na kojoj se nalazimo, ponekad i suviše uzdaju isključivo u administrativne mere. U tom smislu nisam siguran da je, na primer, put direktnog oporezivanja preduzeća što je neko pomenuo u diskusiji, put kojim bi trebalo da razvijamo naše komune. Čini mi se da bi naše komune mogle da budu

orijentisane više na čoveka i na odnose među ljudima, da bi trebalo da žive od poreza na lični dohodak, bilo direktnog ili indirektnog, to jest od poreza na promet i sl., a ne bi smele imati pravo da zahvataju unutrašnje fondove preduzeća. Razume se, pod fondovima ličnih dohodaka ne smemo podrazumevati samo lične dohotke koje ljudi neposredno primaju kao takve, nego i fondove za zajedničku potrošnju. Mislim da će daljim razvitkom naše privrede, porastom standarda i ličnih dohodaka ta dva oblika poreza biti dovoljna kao izvor sredstava za komune, pod uslovom da učinimo još neke promene u načinu finansiranja, odnosno sakupljanja sredstava za pojedine društvene delatnosti.

U oblasti društvenih delatnosti nisam za potpuno cepkanje celokupnog društvenog života na razne fondove, ali mislim da smo bar načelno tako reći već pri kraju procesa odvajanja zdravstvenih, prosvetnih, pa i naučnoistraživačkih fondova od budžeta. Ostaje, u stvari, načelno nerešeno samo još područje kulture.

U sistemu planiranja u koji sada ulazimo, kada planiranje nije više samo kvantitativno planiranje proizvodnje i akumulacije, kao što je to ranije bilo, nego kada će ono sve više postajati regulisanje dugoročnog kursa opštinedruštvene raspodele za pojedina područja, možemo u relativno kratkom vremenu opštinske budžete osloboditi još nekih izdataka koji ne bi trebalo da budu pokriveni isključivo porezom iz ličnih dohodaka. Ukoliko se pokaže da treba da ostanu još neki posebni doprinosi, recimo kamata na osnovna sredstva — za koju sam uveren da bi u ovoj ili onoj formi trebalo verovatno još da ostane — kao i u oblasti investicionih sredstava, onda to treba rešiti u okviru opšteg društveno-ekonomskog sistema, a ne u okviru nekih samostalnih prava komuna, jer na taj način automatski omogućavamo da se komune proizvoljno mešaju ne samo u samoupravna prava radnih ljudi nego i u funkcionisanje privrede kao celine.

U vezi s tim mislio sam da pokrenem još jedno pitanje. To je problem odgovornosti.

U nas je vladala praksa, koja je bila i razumljiva jer je nikla iz revolucionarnog procesa, da je sva praktična društvena delatnost bila vezana za državne organe, a preko njih za organe Saveza komunista, Socijalističkog saveza itd. Međutim, već dugo vremena, to jest još od Šestog kongresa Saveza komunista, pa i pre njega, u stvari, nije bilo komandovanja od strane Saveza komunista ili Socijalističkog saveza, odnosno nije ga bilo u takvoj meri da bi ugrožavalo autonomne funkcije organa vlasti i pojedinih društvenih or-

ganizacija. Ali u pogledu društvene odgovornosti, nezavisno od toga ko je šta radio, odgovornost je uvek padala na političke organizacije, a u krajnjoj liniji uvek i na Izvršni komitet CK Saveza komunista Jugoslavije. Bilo ko da je nešto pogrešno uradio u našoj zemlji, uvek se postavlja pitanje zašto Izvršni komitet nije intervenisao, zašto ne menja stvari i slično. U poslednje vreme imamo istu misao izraženu na drukčiji način: naime, često se veoma čudnovato shvata cilj demokratizacije naših društvenih organizacija, Saveza komunista itd. U stvari, u okviru takvih shvatanja političke organizacije bi preuzele na sebe svu konkretnu odgovornost za ono što treba da rade odgovorna društvena tela.

Ako govorimo o komuni, o ulozi skupštine komune kao organa vlasti, onda treba da bude jasno da tamo gde je skupština komune kao vlast odgovorna za nešto, ona treba to kao vlast i da vrši i da na osnovu toga preuzima punu, neposrednu odgovornost. Organi Saveza komunista ili organi Socijalističkog saveza ne treba da se mešaju u pravo upravnih organa komune da rešavaju te stvari, osim, razume se, onda kada to predstavlja takav politički problem koji treba raščićavati, ali i to treba raditi na politički način. S druge strane, i same skupštine komuna i njihovi organi uprave ne treba uvek svoje postupke da pokrivaju autoritetom Saveza komunista ili Socijalističkog saveza. Tu odgovornost organa uprave, odnosno organa vlasti moramo jasno postaviti, a istovremeno sa odgovornošću i pravo, jer ako neko nema prava da samostalno vrši određene poslove za koje je zadužen, onda ne može snositi ni odgovornost za to.

U diskusijama o komunalnom sistemu važno je da se jasno raščiste svi ti odnosi, kao, na primer, prava i odgovornosti uprave, koji su potrebni da se obezbedi zakonitost. S druge strane, treba omogućiti da samo društvo bude u stanju da zaštiti pravo radnog čoveka u okviru njegovih samoupravnih funkcija od određenih birokratskih recidiva kojih ima dosta u našim komunama.

Orijentacija na neposrednu odgovornost uprave ne mora da znači da skupštinu pretvaramo u klasičan parlament, bilo da je reč o opštinskoj, republičkoj ili Saveznoj skupštini. Jer bitna karakteristika klasičnog parlamenta je da je on sam politički reprezentant, sastavljen od opštih političkih reprezentanata, a ne neposredno predstavnik radnih čelija društva. No u našem sistemu je nedostatak to što se sva društvena akcija u nas uvek praktično svodi na odgovornost foruma Saveza komunista. Na primer, u ime predsednika skupštine u opštini rade svi — i uprava, i potpredsednici, i

saveti itd. Retka je opština, kao ova što je pomenuta u diskusiji, gde predsednik zauzima stav da on može kritikovati već donete odluke uprave. Obično predsednik potpisuje sve akte uprave, a to ništa ne menja u položaju administracije u takvoj skupštini. Predsednik ipak zavisi od administracije, jer kada potpisuje akte, odgovornost automatski preuzima on, a ne administracija. A on je član komiteta Saveza komunista, i sa sekretarom komiteta i predsednikom Socijalističkog saveza učestvuje na raznim konsultativnim sastancima. Na taj način, u krajnjoj liniji, sve društvene protivrečnosti i konflikte koji nastaju u mnogostrukoj praksi društvenog života orijentišemo na komitet Saveza komunista. Otuda i proizlazi sveopšta povika nekih naših kvaziteoretičara, koji smatraju da je zapravo Savez komunista glavni nosilac birokratizma itd., iako se upravo naš Savez neprekidno borio i bori protiv toga.

Ono što bi trebalo uneti u naš sistem, iako bi bilo pozajmljeno od klasičnog parlamentarizma, jeste lična odgovornost nosilaca izvršenja. To neće pretvoriti naše skupštine u klasični parlament, jer je to samo instrument, a ne faktički odnos među ljudima. Zato predsednik opštinske skupštine ne bi trebalo da bude univerzalno odgovoran za sve što uprava radi, ili što rade pojedini njeni šefovi u procesu samog izvršenja. Međutim, ako bismo insistirali na tome da je predsednik odgovoran, onda treba izmeniti njegov odnos prema skupštini. U stvari, pitanje se postavlja na sledeći način: ili predsednik govori u ime opštinske skupštine prema upravi, i u ime skupštine vrši neku vrstu nadzora nad upravom, koja je ipak samostalna i samostalno donosi odluke u okviru nadležnosti koje joj skupština daje, s tim da ako samostalno donosi odluke, onda treba i da odgovara, i to lično, ljudi koji su na čelu upravnih organa. Ili, obrnuto, da predsednik bude predstavnik uprave u odnosu na skupštinu, i tada je on taj koji treba da snosi odgovornost za sve posledice pred skupštinom. Znači, ako on brani stav uprave, onda treba da dâ i ostavku ako se skupština ne slaže sa nekim aktom uprave. Izgleda da bi našem sistemu više odgovaralo da predsednik opštinske skupštine, odnosno da predsedništvo skupštine bude politički organ, a ne neposredno upravni organ. Tako je i Ustavom već rešeno, samo nije u praksi realizovano. U takvom sistemu upravni organi nose ličnu odgovornost pred skupštinom i pred građanima. Do takvih odnosa ćemo sigurno doći i u Saveznoj i u republičkinoj skupštinama. Danas je situacija takva da za sve odluke Saveznog izvršnog veća odgovornost praktično snosi Izvršni komitet CK SKJ, jer on podržava odluke Izvršnog veća ili se ono obraća Izvršnom

komitetu kada traži pomoć u vezi sa raznim teškoćama u koje dolazi kada predlaže određene mere Skupštini itd. Zato ćemo morati stvoriti takav mehanizam koji će odnos Saveznog izvršnog veća prema Skupštini, kao i odnos uprave i saveznih sekretara prema Skupštini izmeniti u tom smislu što će odgovornost biti neposrednija i lična. U stvari, to što je već u Ustavu napisano treba da podstakne takav proces da Savezno izvršno veće, koliko god je odgovorno za izvršenje određenih stvari u ime Skupštine, isto tako treba da bude dužno da podrži upravu, odnosno određene mere uprave i da samostalno odgovara za to. U tom smislu, ono može Skupštini postaviti pitanje poverenja: ili da Skupština prihvati stav Saveznog izvršnog veća, ili će ono demisionirati, pa neka Skupština postavi drugo Izvršno veće ili drugog saveznog sekretara itd. Na taj način ne bismo više koncentrisali svu odgovornost u jednoj tački, kao što je sada praktično koncentrisana, čime izazivamo i ceo niz političkih problema u zemlji. Naravno, takva odgovornost traži i određenu autonomiju samostalnih društvenih organa, kao što je Skupština sa Izvršnim većem i upravom. Znači, ako neki organ snosi odgovornost, onda on treba da ima mogućnost i da insistira na određenom pitanju ili rešenju i da snosi direktnu odgovornost za to pred predstavnicima naroda u Skupštini. A stvar je Saveza komunista da bude politički i idejni faktor, i da, naravno, interveniše i pokreće pitanja u svakoj formi, uključujući, u krajnjem slučaju, i određene administrativne mere, kada je reč o bitnim tokovima socijalističkog razvitka. Ali Savez komunista i njegovi organi ne moraju snositi odgovornost za svaki postupak bilo kog izvršnog organa.

U tom smislu treba shvatiti pitanje odgovornosti uprave. To bi pojačalo demokratizam, a ne bi ga sputalo. To bi značilo da će upravni činovnici, koji se sada skrivaju iza foruma Saveza komunista i drugih, morati sami izaći na videlo i braniti svoj stav, a ne da im ga drugi brane. Naravno, to ne znači da Savez komunista neće i da ne treba da daje aktivnu podršku njihovom radu, naročito onda kada je reč o društvenim problemima bitnim za socijalizam. Ako Savez komunista to ne bi činio, on ne bi vršio svoju društvenu ulogu. Ali Savez komunista ne mora snositi odgovornost za sve. Na primer, sada se diskutuje o raznim objektima, o tome da li će fabrika aluminijuma biti na jednom ili na drugom mestu itd. Ali zašto da Savez komunista snosi odgovornost za te stvari? Tu odgovornost treba da snose oni koji su neposredno ili posredno pozvani da upravljaju tim stvarima.

Rekao bih nešto i o problemu neposredne demokratije, zborova birača itd.

Izgleda mi da bolujemo od reorganizacija i tamo gde one nisu potrebne. Ne verujem da ćemo u toj oblasti izmisliti nešto novo. Takođe smatram da se stepen neke aktivnosti, odnosno efikasnosti neposredne demokratije ne može meriti samo ili pretežno brojem sastanaka, učešća ljudi na sastancima itd.

Neposredna demokratija se ne sastoji u tome da svi ljudi moraju i da treba da učestvuju u upravljanju, nego u tome da svi oni imaju mogućnost da upravljaju na odgovarajući način ako to žele. Međutim, to svi ljudi ne žele. Naprotiv, uvek je bilo i biće ljudi koji nemaju mnogo smisla za te stvari, odnosno koji taj smisao stižu tek kada ih pritisnu aktuelni društveni problemi — onda se oni aktiviziraju i dolaze na sastanke. Zato je bolje više raditi na tome da stvorimo solidniji, kvalifikovaniji mehanizam neposredne demokratije, u kojoj će ljudi moći da se angažuju onda kada za to osećaju potrebu, a ne da sprovodimo razne formalističke akcije, koje ljudi osećaju kao naturanje sastanaka, i sl.

Današnja moderna tehnika omogućuje da se mnoga pitanja od opšteg društvenog interesa i neposrednije saopštavaju građaninu iz raznih centara, nego što je to bilo moguće kada smo pristupali uvođenju celog tog mehanizma neposredne demokratije. Danas praktično gotovo svaki građanin sluša radio, a najveći deo aktivnih građana, to jest baš onaj deo koji i može nešto da doprinese u sistemu neposredne demokratije, ima na određen način pristup i televiziji. Naravno, tome treba dodati i štampu. Znači, ako bismo bolje i organizovanije koristili te mehanizme za raščišćavanje pojedinih problema u okviru komune, mogli bismo dosta smanjiti ono usko, lokalno prenošenje i tumačenje nekih centralnih direktiva građanima, pogotovu što svuda u komunama ne raspolazemo sa dovoljno kvalifikovanim ljudima, koji bi znali to adekvatno da prenesu ljudima. Drugim rečima, bilo bi dobro ako bi se naše društveno-političke organizacije, Savez komunista i Socijalistički savez, više modernizovali pomoću savremene tehnike u pogledu tog direktnog kontakta centra sa građaninom, pa da onda i na taj način pomognu komunama, kao i da se u to uključe i same komune.

Mislim da bi komunalni sistem trebalo da razvijamo u tom smislu da se i u samoj komuni dalje usavršava postojeći mehanizam neposredne demokratije ili možda da se i dopunjava nekim dodatnim oblicima putem kojih će građanin moći doći do izražaja ako to bude želeo. S druge strane, taj mehanizam treba osloboditi for-

malizma koliko je najviše moguće. Građanin ne treba da se oseća da je prisiljen da dolazi na neke sastanke samo zato da sluša, i to često dosta slabe informacije i tumačenja, a ne da efikasno učestvuje u rešavanju i odlučivanju.

Ponovna analiza tih sredstava i metoda rada danas je — pogotovu pred sledeće izbore — veoma potrebna, jer se naše društvo sada, s jedne strane, u procesu demokratizacije, a, s druge strane — kao rezultat aktuelnih teškoća koje su nastale u toku privrednog razvoja sprovođenja reforme — nalazi u položaju da razne snage pokušavaju da dejstvuju i da koriste te teškoće radi potkopavanja celokupnog političkog sistema. Danas, više nego ikada ranije, pokušavaju da se aktiviraju i otvoreni ostaci kontrarevolucije. Oni pokušavaju da u raznim oblicima osvajaju i sve naše forme, i nesumnjivo će pokušati da i na sledećim izborima jače dođu do izražaja nego što su do sada mogli. Ne preценjujem te stvari, niti mislim da su to neke pojave koje bi ugrožavale naše društvo, ali ako ih ne bismo videli i ako ne bismo blagovremeno bili u stanju da se od njih ogradimo, da ih odvojimo od našeg društvenog razvitka i da suzbijemo njihov uticaj koji pokušavaju da nametnu u ovakvoj situaciji, mogli bismo naići na ozbiljne političke teškoće.

Zato izgleda da je danas više nego ikada potrebno da se i naša komune i njihovi organi: skupštine, a pogotovu društvene organizacije mnogo više okrenu političkim i dejnim pitanjima na tom području, i to u svim pravcima. Znači, s jedne strane, da budu energičniji u suzbijanju svih mogućih pojava birokratizma, materijalnog privilegovanja i tolerisanja raznih egoističkih i drugih pojava kakvih ima ne samo u komunama nego i u našem društvenom životu uopšte, a, s druge strane, i suzbijanja svih onih tendencija raznih antisocijalističkih ili dezorijentisanih elemenata, koji takve pojave pokušavaju da koriste za diskreditovanje samog sistema.

Mi sada imamo sve više pojava da u kritici prilika u našim komunama sve glasnjiji postaju ljudi koji, kao što je jednom neko rekao, „riju nosom samo po dubrištu ovog sveta“, a ne vide da se tu mukotrпно rada jedan novi svet; da je zadatak naprednih ljudi, pogotovo revolucionara i komunista, da vide negativne pojave, da se bore protiv njih i da ih odstranjuju, ali da im to nikada ne zaslepi oči do te mere da ne vide ono novo i progresivno što naše društvo jedino može da vodi napred.

To je naročito važno za našu štampu. Za novinare je dobro da vide i jedno i drugo; da, s jedne strane, ne štete sa kritikom tih negativnih pojava u organima komune, ali da istovremeno vide i

tendencije koje su negativne, rušilačke, antisocijalističke, a koje mogu doći do izražaja baš ako se vide samo određene negativne pojave, a ne otvaraju se perspektive daljeg kretanja. Recimo, branioci apsolutne društvene kritike kažu da je govoriti o odgovornosti za kritiku tako reći već jedan antidemokratski greh itd. Oni zaboravljaju da je odgovornost elementarna etička pretpostavka svake poštene kritike, jer ako neko izgubi osećanje odgovornosti pred istinom, onda on kritiku izjednačava sa klevetom i sa ogovaranjem. Mi treba da budemo kritični i ne treba da se bojimo društvene kritike, ali ne smemo dozvoliti da se kritika pretvori u klevetanje socijalizma i u ogovaranje nosilaca našeg socijalističkog razvitka.

Rekao bih još nešto o opštinama u gradovima, i o mesnim zajednicama.

Imam utisak da u razvijanju mesnih zajednica nismo uspeali da postignemo neke ozbiljnije rezultate. Upravo zbog toga se u mnogim opštinama nakupilo dosta birokratskog, etatističkog i administrativnog načina upravljanja stvarima. Ako bismo imali razvijene mesne zajednice, koje ne bi bile organi vlasti, nego jedan od faktora upravljanja određenim materijalnim problemima i odnosima među ljudima, nema sumnje da bi onda sami organi opština morali više da se orijentišu na opšte usklađivanje i regulisanje problema, i na one funkcije koje obezbeđuju da se komuna pojavljuje kao neka vrsta kreatora odnosa među ljudima na određenom području. Pri tome mislim na komunu kao celinu, a ne samo na organe komune.

Iz tih razloga je teško danas govoriti o tome da li su opštine u velikim gradovima preživele ili nisu. Da smo u tim gradovima organizovali životno sposobne mesne zajednice, onda bi se moglo postaviti pitanje da li opštine treba još da postoje ili ne. U takvoj situaciji moglo bi se postaviti pitanje da se u okviru jedne gradske celine, naravno ne prevelike, razvije autonomni komunalni život građana i pored toga što grad nije podeljen na opštine. Međutim, u nas to ide veoma slabo i sporo. Ako se tu stvari ne okrenu nabolje, ne verujem da bi ukidanje opština u velikim gradovima bilo moguće, a da se istovremeno ne ukine svaki istinski demokratizam, pa čak i sama institucija komune.

Jedan od razloga sporog kretanja je i to što su se same opštine u gradovima u tom pogledu negativno orijentisale i nisu shvatile da je jedna od svrha njihovog postojanja upravo to da organizuju život građana u okviru neke vrste mesnih zajednica. Ne bih

se složio sa onima koji smatraju da, pošto su nam potrebni moderni servisi itd., mesne zajednice nisu potrebne. Naprotiv, što servisi budu moderniji, to će mesne zajednice biti korisnije, jer tu nije reč toliko o organizovanju ili o održavanju servisa, koliko o tome da se građani na odgovarajući način zajednički postave prema rešavanju svojih problema, da imaju osećanje da određene probleme mogu samostalno rešavati, dok usluge mogu kupovati od koga god bude potrebno. Na primer, ako mesne zajednice u gradovima ne bi radile ništa drugo nego samo to da se staraju o rešavanju celog niza socijalnih i sličnih problema, koji nastaju u vezi sa životom dece i porodice, sa društvenom ishranom itd., već bi to bio dovoljno jak razlog za njihovo razvijanje.

Mi smo verovatno jedna od najzaostalijih zemalja u Evropi na području dečje zaštite, zaštite porodice itd. Zato, ako bismo mesne zajednice podstakli da budu koordinatori ove akcije, i to ne samo u pogledu interesa ljudi koji žive na njihovom području nego i putem uključivanja ustanova, preduzeća i drugih društvenih faktora zainteresovanih za razvoj dečje zaštite na takvom području, mesna zajednica bi dobila svoju snagu. U tom pogledu trebalo bi samo da postavimo stvari drukčije, jer ako se formiraju dečji domovi ili slične ustanove na području mesnih zajednica, njih ne bi trebalo da finansiraju samo građani na tom području, nego sve ustanove i preduzeća gde su zaposleni roditelji čija se deca koriste uslugama tih ustanova. Znači, onda bi u svakoj mesnoj zajednici cela beogradska industrija i uprava na svoj način učestvovala sa svojim sredstvima, da bi obezbedile da njihovi radnici mogu držati decu u tim ustanovama. Tu mi nastupamo sa premalo snalažljivosti i administrativne granice nam i suviše smetaju da bismo ih na ovakav način prevazišli. Mesna zajednica nije mesna zajednica, recimo, opštine Stari grad u Beogradu, nego je ona mesna zajednica građana na tom području, koji rade u celom Beogradu i zato preduzeća i ustanove u kojima oni rade treba da pomažu u finansiranju tih dečjih ustanova. Slično područje je i društvena ishrana, koja bi verovatno isto tako mogla naći bolja rešenja nego što ih ima sada.

Zato na problem opština u gradovima treba gledati kroz prizmu da li smo i u kolikoj meri smo sposobni da organizujemo mesne zajednice koje će biti životno sposobne. Ako ne budemo u stanju da to učinimo, imaćemo bilo jedan centralizovani mehanizam — daleko više administrativan nego što je sadašnji — na području velikih opština, ili će nam nastati nekakve manje komune „niže vrste“ po kvartovima i slično.

Uopšte, čini mi se da bi u okviru diskusija o komunama trebalo radikalnije i ponovo postaviti na dnevni red problem mesnih zajednica.

U sadašnjim diskusijama morali bismo ponovo pokrenuti i pitanje da li je samo organizacija skupština naših opština zadovoljavajuća. Mnogo se diskutuje o tome da li je potrebno više veća radnih zajednica u opštinama ili ne. Mislim da je najbolje da to pitanje, kao što je već sam Ustav predvideo, same opštine rešavaju prema svojim konkretnim uslovima i mogućnostima. U pogledu organizacije te vrste u opštinama često i određena subjektivna struktura može uticati da neka opština, ako su tamo takvi ljudi koji individualno mogu da rešavaju stvari dobro, može u okviru jednog veća radnih zajednica da rešavaju stvari, a ponekad će se pokazati da mnoge opštine bolje rešavaju stvari sa više veća radnih zajednica. U nekim republikama prevladavaju pristalice više veća radnih zajednica, što je razumljivo, jer složenija društvena struktura traži i veću društvenu diferencijaciju i specijalizaciju u organizaciji društva. U drugim republikama je obrnuto: više dolazi do izražaja tendencija u prilog jednog veća itd. Zato je najbolje to prepustiti životu, i sačekati da bude više iskustva, jer nisu prošle ni četiri godine od kako smo uveli novi ustavni sistem, pa bi bilo prerano iz toga izvlačiti neke zaključke.

Međutim, čini mi se da bi trebalo ponovo razmotriti da li je organizacija uprave i rukovođenja sasvim zadovoljavajuće postavljena. Ne raspolazem nekim temeljnim analizama, ali izgleda da se dobar deo birokratskih tendencija koje se javljaju u nekim opštinama može svesti i na to da se politički vrh u opštinama i suviše profesionalizovao. Opštine su dobile velike zadatke i imaće ih i ubuduće, bez obzira što neki sumnjaju u to i govore o smanjivanju uloge opštine. No zadaci koji su sada pred opštinama, i koji će pred njima biti i ubuduće, pogotovu zato što postaju komplikovaniji, jer opštine sada više treba da se bave odnosima među ljudima, a ne akumulacijom preduzeća, zahtevaju angažovanje što kvalifikovanijeg aparata. Međutim, u velikom broju naših opština imamo mnogo političkog plaćenog kadra na funkcionerskim mestima, a relativno malo istinski stručnog i samostalnog kadra u upravnim organima komune. Zatim, finansijska samostalnost opština stvorila je i neke negativne tendencije, koje su inače karakteristične za celo naše društvo, ali koje u opštinama naročito ljudima budu oči. Recimo, plate profesionalnog političkog kadra u opštinama, pa i u ma-

njim opštinama, takve su da ih ljudi često teško mogu shvatiti. U jednoj maloj opštini predsednik opštinske skupštine, koji može biti najbolji, i koji je sigurno dobar čovek, ima veoma često veću platu od profesora univerziteta ili od nekog visokog stručnjaka. To ljudi teško mogu da razumeju, i ja mislim da je to stvarno teško shvatiti. To onda sobom donosi razne materijalne privilegije: gradnju kuće itd. Sve to ipak nisu pojave za potcenjivanje. Ljudi to vide, i iz toga izvlače određene zaključke. Na osnovu toga stvara se odbojni odnos između čoveka koji radi i onoga koji sedi u opštini. To isto važi i za neke naše političke organizacije. Zato bi trebalo da težimo tome da komunu demokratizujemo i da u vrhu imamo što manje političkih profesionalaca, a da bude više ljudi koji rade na određenim radnim mestima i nalaze se u opštinskim organima. S druge strane, treba da izgrađujemo u opštinama kvalifikovani i stručni aparat, koji će pred radnim ljudima, odnosno pred organima komune snositi neposrednu odgovornost za rad koji obavlja, a ne da se sakriva iza „političara“.

Hteo bih da kažem nešto i o upravljanju stambenim fondom.

I ja sam podržavao orijentaciju na stvaranje stambenih preduzeća, na taj tip upravljanja stambenim fondom, no ne na štetu samoupravljanja u oblasti stambenog privređivanja, nego, da tako kažem, na štetu administrativnih funkcija opštinske uprave u okviru stambenog privređivanja. Međutim, činjenica je da su od strane stambenih preduzeća u dosta velikoj meri uzurpirana samoupravna prava kućnih saveta i njihove funkcije i da ta preduzeća za upravljanje stambenim fondom počinju ponegde da se pretvaraju u nekakve birokratske organizacije, tako da će se možda vrlo brzo opet postaviti na dnevni red dosta komplikovana pitanja u oblasti stambenog upravljanja. Ovaj sistem upravljanja stambenim fondom može da funkcioniše samo na bazi poštovanja onih principa koje smo ranije imali u pogledu samoupravljanja preko kućnih saveta, s tim da se odnos između kućnog saveta i tih preduzeća svede na nekoliko čisto materijalnih, ekonomskih problema i zadataka, za koje su zainteresovani sami kućni saveti, odnosno kupac ili sopstvenik stana. Zato bi stambena preduzeća trebalo da budu više neka vrsta fondova, banaka, i to zajedno sa nekim servisima koji služe svima. Međutim, odnos između stanara i tog preduzeća trebalo bi da bude isključivo odnos samoupravljača kao kupca usluga prema tom zajedničkom preduzeću, koje im te usluge daje.

Najzad, mislim da je dobro što je u diskusiji bilo isticano pitanje odnosa između komunalne delegacije i Skupštine. O tome smo

već i u Skupštini govorili, ali to bi trebalo sada još više naglasiti. U nas postoji strah od partikularizma na toj liniji. Izgleda da je taj strah, prvo, nepotreban, jer partikularizam na ovom području nije takav da bi ne znam šta ugrožavao u našim društvenim odnosima. Drugo, besmisleno je o tome govoriti, jer samim tim ako negiramo partikularističku zainteresovanost takve vrste, ne znači da ona više ne postoji. To i nije toliko partikularistička koliko lokalna zainteresovanost. A meni u neku ruku izgleda da je ta lokalna zainteresovanost bolji prenosilac društvenog interesa od baze prema centru nego što su, na primer, te tendencije u političko-reprezentativnom sistemu, koje su sada u nas dosta glasne, i to obično upravo u kritici komunalnog sistema. Jer ako bismo likvidirali komunalni sistem i samoupravljanje, onda kao jedina varijanta demokratskog života ostaje političko-reprezentativni sistem starog tipa. Borba za dalji razvoj i snagu komunalnog sistema je stoga normalan put dalje demokratizacije našeg sistema. Zato je i način pronalaženja najboljih odnosa između komuna i republičke i Savezne skupštine sigurno jedno od najvažnijih područja naše dalje društvene stvaralačke aktivnosti.

MESNA ZAJEDNICA — OSNOV SAMOUPRAVLJANJA U KOMUNI

Iz izlaganja, o mestu i ulozi mesnih zajednica u našem društveno-političkom sistemu na skupštini Stalne konferencije gradova u Mostaru, 9. novembra 1966.

Smatram da je veoma značajno što je Stalna konferencija gradova baš u sadašnjem trenutku pokrenula diskusiju o mesnim zajednicama,* jer je time dala novi impuls njihovom daljem razvitku. Naime, ova diskusija se uklapa u opštu diskusiju koja se danas vodi u celoj zemlji o nizu pitanja daljeg razvoja društvenog samoupravljanja, naročito u domenu proizvodnih odnosa, a jedan aspekt procesa društvenog samoupravljanja jesu i mesne zajednice.

Mislim da je dobro što je na ovakvom autoritativnom skupu predstavnika komuna i gradova Jugoslavije ponovo potvrđena dosledna orijentacija na dalje razvijanje samoupravljanja na ovom području odnosa među ljudima u okviru komune. I pored značajnih rezultata postignutih u praksi u razvoju mesnih zajednica u mnogim opštinama i gradovima, ipak još uvek postoje ne samo kolebanja nego i izvesne sumnje u pogledu društvenog smisla i opravdanosti mesnih zajednica.

Razlozi za takva kolebanja i sumnje su različite prirode. Najčešći uzrok tome su teškoće materijalne prirode na koje mesne zajednice u svome radu nailaze. Naime, relativno nerazvijena materijalna osnova još uvek u većem broju opština i gradova onemogućuje pristupanje izgradnji željenog tipa mesnih zajednica o kakvom u diskusijama govorimo. Treba, međutim, shvatiti da mesna zajednica kakvu želimo da imamo nije nekakva formula koja bi se već danas ili sutra mogla ostvariti nekim paragrafima i odgovarajućim materijalnim sredstvima. Izgradnja takve mesne zajednice pred-

* Na Sesnaestoj skupštini Stalne konferencije gradova razmatrane su teme: „Mesto i uloga mesnih zajednica u našem društveno-političkom sistemu” i „Društveno-ekonomski aspekti uređenja i korišćenja gradskog zemljišta”.

stavlja proces koji je neposredno povezan sa celokupnim razvojem materijalne osnove našeg društva, a pre svega sa podizanjem produktivnosti društvenog rada. U onoj meri u kojoj društveni rad u nas bude sve produktivniji, i na toj osnovi se bude podizao individualni i društveni standard, u toj meri će jačati i materijalna osnova mesnih zajednica. Ako je njihova materijalna osnova danas još uvek prilično nerazvijena, to nije nikakav razlog za slabljenje borbe za uspostavljanje i razvijanje samoupravnog sistema u komunama na bazi mesnih zajednica ili za odustajanje od te borbe, nego, naprotiv, to je razlog za pojačavanje napora u tom pravcu.

Naravno, mi treba da polazimo od mogućnosti koje imamo, i da na najcelishodniji način iskoristimo i organizujemo to što imamo u duhu principa koje smo prihvatili, a koji su i na ovoj Skupštini potvrđeni i dalje konkretizovani.

Dalja smetnja razvoju mesnih zajednica — koja je danas možda manje značajna, ali ipak još deluje — jeste neka vrsta primitivnog birokratizma, koji polazi od toga da bi bilo opasno „ispustiti stvari iz ruku“, što znači da bi centralni organi — i u opštinama i u gradovima — trebalo da sve „drže u rukama“ i da se ne dozvoli afirmacija široke individualne inicijative građana u okviru mesnih zajednica. To je najčešće izraz nesposobnosti onih koji imaju takva shvatanja da sagledaju dublje tokove i procese koji su unutrašnja pokretačka snaga našeg društvenog razvoja.

Svi znamo da se socijalizam ne može uspešno razvijati samo na bazi usmeravanja iz centra — mada je i ono neophodno — već se mora razvijati na osnovu inicijative i interesa čoveka u njegovom radu i svakodnevnom životu. Zato je mesna zajednica jedan od veoma važnih elemenata povezivanja aktivnosti pojedinca i radnih kolektiva sa celokupnim sistemom društvenog samoupravljanja.

U vezi s tim ukazao bih i na neke tendencije i pojave tehnokratizma, koje izazivaju kolebanja i sumnje u društveni smisao mesnih zajednica. Naime, u nas se tu i tamo pojavljuju shvatanja i „teorije“ o tome da sve ono što se postavlja kao zadatak mesnih zajednica danas postaje anahronizam, pošto, navodno, organizovanje svih vrsta servisa i raznih sličnih službi za potrebe porodice i domaćinstva u savremenom životu postaje zadatak velikih radnih organizacija, koje mogu primenjivati modernu tehniku i tehnologiju, a da je besmisleno rešavati svakodnevne probleme građana u uskim okvirima mesnih zajednica. U vezi s tim veoma jednostrano se tumače i koriste i teorije da su mali servisi neekonomični i sl.



Kardelj u razgovoru sa učesnicima skupštine Stalne konferencije gradova u Mostaru 1966,

Međutim, životna praksa pobija takve tehno-kratske koncepcije. Poznato je da i u najrazvijenijim zemljama i gradovima, pored krupnih organizacija za pružanje usluga domaćinstvima, najmodernijih velikih perionica i sl., tako reći u svakoj ulici ili bloku postoje i male perionice, sa običnim mašinama za pranje, kojima se zadovoljava najveći deo potreba građana na tom području. Takvih primera ima mnogo.

U diskusiji je pokrenuto i pitanje dehumanizacije ljudskih odnosa u velikim gradovima, što je zaista akutan problem velikih gradova u gotovo svim zemljama. Po mome mišljenju, dehumanizacija ljudskih odnosa u velikim gradovima nije toliko produkt velikog grada samog po sebi koliko posledica određenih društveno-ekonomskih odnosa i na njima zasnovanih međuljudskih odnosa uopšte. Mislim da i u nas dolaze do izražaja takve pojave, jer su i u nas odnosi među ljudima opterećeni pritiskom ideološkog i psihičkog uticaja savremenog privatizovanog potrošačkog društva.

Rekao bih da se čak i u koncepcijama našeg savremenog urbanizma osećaju uticaji takvog zaostajanja društvenih odnosa. U našoj zemlji se danas grade moderna stambena naselja sa višespratnicama, u kojim postoje konformni stanovi, sa dosta sunca i zelenila, sa dečjim igralištima, klupama za odmor itd. Ali, i pored toga, čovek se kao jedinka zatvara u svoj stan i ljudi gube međusobnu vezu. Jedan od razloga je i to što ih već sama urbansitička koncepcija osamljuje. No najvažniji razlog je činjenica da ljudi još nisu u mogućnosti da neposredno utiču na uslove i sredstva svoga života i rada u prostoru u kojem žive, do čega dolazi između ostalog i zbog još nedovoljno razvijenih socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa.

Time ne kritikujem savremene urbanističke koncepcije — jer za to nisam ni kvalifikovan — mada su one očigledno odraz izvesnog odvajanja čoveka od mogućnosti neposrednog uticaja na uslove svoga života i rada, a time i odvajanja ljudi međusobno. Zato gradski mikroorganizmi u urbanističkom smislu ne mogu biti tretirani samo sa stanovišta uređivanja stvari, nego i sa stanovišta uređivanja odnosa među ljudima. Prema tome, neophodno je da i sami ljudi utiču neposrednom akcijom na te procese, i to pre svega kroz razvoj društvenih odnosa na tom području na osnovu socijalističkog samoupravljanja. To je, verujem, najbolji put rešavanja problema dehumanizacije ljudskih odnosa, koji dolazi do izražaja u velikim urbanim naseljima.

Jedan od faktora koji u našim uslovima utiče u pozitivnom smislu u tom pravcu jesu mesne zajednice. Upravo zato što u našem sistemu predstavljaju sastavni deo društvenog samoupravljanja uopšte, one nisu samo kategorija urbanističkog planiranja nego su, pre svega, vid socijalističkih društveno-ekonomskih odnosa. Naravno, obe komponente treba međusobno povezivati, jer su uzajamno zavisne. Urbanističko planiranje svakako treba da vodi računa o ljudskim i drugim društvenim odnosima koji treba da se u mesnim zajednicama afirmišu. I obrnuto — veličina, sadržina i oblici rada mesnih zajednica moraju voditi računa o elementima koje nameće urbanističko planiranje na bazi savremene ekonomike i tehnike.

Prema tome, mesne zajednice bi trebalo — a tako je i u diskusiji i materijalima naglašeno — tretirati i kao aspekt urbanističkog planiranja, i kao aspekt socijalističkih društvenih odnosa, a pre svega kao aspekt socijalističkog samoupravljanja. Upravo u tome je veliki značaj mesnih zajednica. Kao takve, one su svakako jedan od važnih faktora savlađivanja dehumanizacije ljudskih odnosa, koja se pojavljuje kao posledica otuđivanja čoveka od strane čoveka. Mesne zajednice treba, u skladu s tim, da budu faktor negovanja osećanja i prakse socijalističke solidarnosti radnih ljudi, koji zajednički rade na rešavanju zajedničkih problema, prakse u kojoj i dobrotoljni rad i međusobne usluge ljudi predstavljaju veoma mnogo.

Ako ulogu mesnih zajednica pogledamo i u takvom svetlu, onda je očigledno da glavni zadatak i sadržinu komune treba shvatiti upravo u smislu svestranog razvijanja takvih odnosa među ljudima u samoupravnom rešavanju zajedničkih problema života i rada koji ih zbližavaju i ujedinjuju u naporima na rešavanju zajedničkih problema i u stvaralačkoj inicijativi. Mislim da bi same komune trebalo shvatiti upravo kao neku vrstu organske integracije tih procesa i odnosa, koji se u elementarnim, početnim i osnovnim oblicima razvijaju u mesnim zajednicama i, naravno, u samoupravnim radnim organizacijama.

Zato smatram da bi bilo veoma štetno ako bismo u bilo kojem smislu komunu i mesnu zajednicu doveli u odnose „konkurencije“ odnosno ako bismo se plašili da će razvoj mesnih zajednica oslabiti komunu u njenim funkcijama. Naprotiv, ona će biti utoliko jača, a komunalni odnosi utoliko snažniji faktor celog našeg društvenog života ukoliko se u komunama mesne zajednice budu snažnije razvijale.

Postavlja se pitanje da li granice mesnih zajednica treba da budu uvek čvrsto, odnosno administrativno određene u statutima komu-

na ili ne? U republičkim ustavima je rečeno da statuti opština treba da preciziraju područja mesnih zajednica. Cilj takvih odredaba u republičkim ustavima bio je da se opštine više posvete problemima mesnih zajednica, da se — da tako kažem — mesne zajednice jasno utvrde kao sastavni deo komunalnog sistema. Ali to ne znači da područje mesnih zajednica treba kruto shvatiti i u svakom slučaju ga strogo ograđivati teritorijalnim granicama. Područja mesnih zajednica će se svakako u praksi utvrđivati prema karakteru zadataka i usluga koje mesna zajednica vrši za građane. Pri tome treba pre svega poći od toga da su mesne zajednice — zajednice ljudi, koje doduše predstavljaju i određene teritorijalne celine, ali celine određene tako reći samim karakterom njihovih zadataka i okupljanjem ljudi oko tih zadataka, a ne šablonskim određivanjem granica.

U diskusiji je istaknut i problem finansiranja mesnih zajednica. Postoje mišljenja koja u tom pogledu pridaju glavni značaj i ulogu ličnim sredstvima građana. Drugi, opet, smatraju da lična sredstva građana treba da budu samo dopunski izvor za finansiranje delatnosti mesnih zajednica. Meni izgleda da u tom pogledu ne bi trebalo predviđati šta je glavno, a šta dopunsko. Nekada će jedan izvor sredstava biti glavni, a drugi put drugi, zavisno od zadataka koji se rešavaju. Mislim da je pri tome osnovno kakav će odnos imati zainteresovani ljudi i društveni činioци prema mesnoj zajednici, kakvi će joj konkretni izdaci u datom trenutku biti povereni i kakav će biti dogovor između zainteresovanih faktora o finansiranju zajedničkih zadataka.

U stvari, u tom pogledu postoje tri glavna faktora i nosioca akcija u mesnim zajednicama: prvo, sami građani, odnosno radni čovek i njegov lični dohodak; drugo, radne organizacije i njihova briga o svojim članovima i njihovim porodicama, kao i interesnim zajednicama; i najzad, opština i pomoć opštinskog budžeta u rešavanju problema građana i radnih organizacija, to jest života i rada radnih ljudi i građana. Smatram da je pri tome bitno povezivanje i koordiniranje akcija i sredstava svih ovih faktora, u zavisnosti od konkretnih zadataka. A koja će sredstva u datom trenutku biti glavna, a koja dopunska, to treba rešavati zavisno od konkretnih programa i zadataka mesne zajednice. No pri tome svakako treba težiti da se u budžetu komune ne centralizuju sredstva kojima uspešnije mogu raspolagati mesne zajednice.

Jedan od najvažnijih uslova za uspeh i afirmaciju mesnih zajednica je, po mome mišljenju, upravo to kako će se u zajednič-

koj akciji u mesnim zajednicama povezati i ujediniti sva ta tri faktora na zajedničkom rešavanju problema iz oblasti zadovoljavanja potreba čoveka u njegovom radu, životu i kulturnoj afirmaciji. Izgleda mi da bi u tom smislu trebalo da izgrađujemo strukturu mesne zajednice i izvore njenih materijalnih sredstava.

U pogledu finansiranja mesnih zajednica trebalo bi imati u vidu još jedan momenat. Mislim da način finansiranja aktivnosti mesnih zajednica treba da bude u svakom slučaju drukčiji nego što je to finansiranje budežtske potrošnje komuna. On treba da bude pre svega namenski, prema karakteru zadataka koje mesna zajednica treba da vrši. Ako bi se išlo na određivanje izvora prihoda mesnih zajednica na budžetski način, moglo bi se desiti da se u mesnim zajednicama — na štetu stvarne sadržine njihovog rada — počne formirati administracija koja bi ozbiljno opteretila mesne zajednice i time usporila njihov razvitak. Smatram da aktivnost i finansiranje zadataka mesne zajednice treba, pre svega, da budu odraz direktno izraženih potreba i interesa građana i radnih organizacija. Zato bi radu mesnih zajednica više odgovarale sekcije, komisije i zborovi za pojedine sektore delatnosti, kao i drugi oblici dobrovoljnog angažovanja samih građana koji bi mesnim zajednicama mogli staviti na raspolaganje i svoju stručnu pomoć, nego formiranje neke samostalne administracije na osnovu budžeta, koja bi za mesne zajednice bila veoma skupa.

U diskusiji je takođe pokrenuto pitanje uticaja mesnih zajednica za trgovinu. Mislim da u nas svakako postoji problem suviše slabog uticaja potrošača na trgovinu. Međutim, kada govorim o uticaju potrošača na trgovinu, pod tim ne podrazumevam politički pritisak ili neke administrativne kompetencije potrošača, koje bi ograničavale zdravo poslovanje trgovinskih organizacija. Mislim, pre svega, na činjenicu da potrošač, kao jedan od značajnih faktora u ekonomskim odnosima u oblasti trgovine, još uvek dolazi veoma malo do izražaja svojim uticajem na razvoj trgovine.

Pre više godina dosta se diskutovalo o tim problemima i tada su bile pokrenute najrazličitije inicijative i predlozi, kao, na primer, učešće potrošača u dobiti trgovinskih radnih organizacija i sl., od čega se, međutim, do sada realizovalo vrlo malo. Razlog za to što u tom pravcu nismo postigli značajnije uspehe je pre svega u neadekvatno postavljanim ekonomskim odnosima u samoj trgovini. Čini mi se da je upravo to jedan od razloga što je trgovina često više stimulisana na visoke cene uz mali promet robe, nego na veliki promet uz niže cene. I u tome je, po mome mišljenju, razlog što

11

kao na primer, ušće potrošača u dobiti i sl., od čega se, međutim, do sada realizovalo vrlo malo. Razlog za to što u tom pravcu nismo postigli značajnije uspehe je, pre svega u neadekvatno postavljenu ekonomskim odnosima u samoj trgovini. Nešto trgovina bazira svoje poslovanje na zarzi i širi od zarza, dok je uloga obrta i kapitala u dobiti u trgovini veoma mala. Razlog za to je, pre svega, što je trgovina više zasnovana na visokim cenama nego na velikom prometu, uz niže cene, koje bi odgovarale znatno širi prometu u trgovini. I u tome je, po mom mišljenju, razlog što trgovina, onakva kakva je danas, ne može da razvije nikakav ekonomski odnos sa potrošačima, sem kao distributer robe uz odgovarajuću maržu, kao bi trgovina, uz tako kažen, saradivala svoja sredstva, odnosno ako bi dopadak radnih kolektiva u trgovini zavisio od rezultata obrta kapitala, a ne isključivo od zarze, kao što je sada slučaj, onda bi trgovina itekako bila poisticeana na takve forme poslovanja kakve su, recimo, karakteristične za radničku trgovinu, koja svojim stalnim klijentima ili članovima isplaćuje jedan deo ostvarene dobiti. Tada bi istovremeno za potrošače problem cena izgledao znatno drugačije nego što danas izgleda, odnosno, određena kolektanja u cenama roba ponakad bi bila, u stvari, kreditiranje trgovine sredstvima potrošača, koja bi se, međutim, potrošačima vraćala putem ušća u dobiti.

Ne bih se sada dublje upuštao u ta pitanja. Istakao bih samo da je to zaista realan problem i da bi, pošto se sada kod nas predviđaju izvesne promene u trgovini, da na širini o kojoj sam sada govorio, o tome trebalo razmisliti, jer onda se otvara pitanje odnosa između trgovine i potrošača izvan u partijskom okviru, a da potrošači nisu što već ista kao da budu neka grupa, da pritisak na trgovinu, nego jedan od faktora privrednjavanja. Čini mi se da bi u tom smislu upravo mesne zajednice — nego bi trebale i postupati kao privrednjak — mog le da budu solidan partner, a ne da budu samo objekat za eksploataciju. Kako da se na ekonomskom nivou organiziraju, a ne u političkom okviru, da postanu jedna od privrednih jedinica.

trgovina, onakva kakva je danas, nije zainteresovana da razvije nikakav drugi odnos sa potrošačima, sem kao distributer robe uz odgovarajuću maržu.

Ne bih se sada dublje upuštao u ta pitanja. Istakao bih samo da je to zaista realan problem i da bi, pošto se sada u nas predviđaju izvesne promene u ekonomskim odnosima u trgovini, o tome trebalo voditi računa. U tom smislu bi upravo mesne zajednice mogle biti jedan od veoma značajnih saradnika trgovinskim radnim organizacijama u njihovom povezivanju sa potrošačem.

U diskusiji je takođe pomenuto pitanje odnosa između mesnih zajednica i zborova birača. Ovaj problem bi zaista trebalo bliže razmotriti i videti šta bi u tom pogledu trebalo menjati. Zborovi birača imaju izvesne karakteristike i prava koja proizlaze iz osnovnih ustavnih prava građana, kao što su izbori za odbornike, poslanike, i sl. Međutim, postoje određeni problemi materijalnog i ekonomskog razvoja u komuni, i društva uopšte, kao što je, na primer, pitanje planiranja i dr., koje bi građani verovatno mnogo lakše mogli shvatiti i rešavati kroz razvijanje odnosa u okviru mesne zajednice i ostvarivanje njenih funkcija, nego putem zborova birača, gde se oni pojavljuju samo kao neka vrsta društvenog kontrolora, kao faktor koji treba da se, na osnovu prethodno podnetih predloga, izjasni da li se slaže ili ne. U okviru mesne zajednice — razume se, ako ona bude dobro funkcionisala — građanin bi na osnovu sopstvenog iskustva u tretiranju i rešavanju pojedinih problema mogao mnogo bolje shvatiti šta znači ovakva ili onakva ekonomska politika, ovakav ili onakav plan komune. Bilo bi potrebno taj problem dalje razraditi i izvršiti izvesnu podelu rada i funkcija između mesnih zajednica i zborova birača.

Najzad, rekao bih nešto o problemu servisa i drugih sličnih institucija koje razvijaju mesne zajednice. Imam utisak da u komunama, pa i u republikama, i na raznim političkim i drugim nivoima ima mnogo takozvanog „zauzimanja stavova odozgo“, jednom se kaže da u mesnim zajednicama treba stvarati određene servise i službe za pomoć porodici i domaćinstvu; drugi put se sugerira da brigu o tome treba prepustiti privrednim organizacijama, jer navodno za mesne zajednice to nije ekonomično; odnosno, da sve takve organizacije treba osamostaljavati ili čak ukinuti itd.

Ako hoćemo da se mesne zajednice zaista dosledno razvijaju u željenom pravcu, trebalo bi da bude daleko manje uplitanja u poslove i zadatke te vrste nego što je to danas slučaj. Po mome mišljenju, bilo bi, pre svega, potrebno jasno odrediti odnos tih ser-

visa i sličnih institucija prema društvu. Oni treba da budu postavljeni manje-više na čisto ekonomsku osnovu, kao što je to slučaj i sa drugim radnim organizacijama, a ukoliko im treba pružiti izvesne olakšice, odnosno odstupati od čiste ekonomske računice, onda bi to trebalo regulisati zakonskim propisom, ili nekim drugim opštim aktom, odnosno putem sistema formiranja sredstava. Samim mesnim zajednicama bi onda trebalo prepustiti da rešavaju probleme u okviru svojih objektivnih i subjektivnih mogućnosti i iskustava. Treba razmenjivati iskustva, ali ne naturati ovu ili onu formu rada. Generalisanje nekih metoda i formi može samo dezorijentisati ljude u mesnim zajednicama. U svakom slučaju, mesnim zajednicama treba prepustiti da same rešavaju o tome šta im se isplati a šta ne, šta je za njih dobro a šta nije.

Ne verujem da bi, kad je reč o mesnim zajednicama, bilo dobro tražiti neka „konačna“ rešenja, utvrđivati, da tako kažem, apsolutne istine i recepte kako treba raditi. Materijal i diskusija su dovoljno bogati da za svakoga ko se u komuni bavi pitanjima razvoja mesnih zajednica mogu biti dobra orijentacija u radu. Korisno bi bilo, takođe, da ova pitanja što konkretnije razmotre i republičke skupštine, kako bi se ona raščistila i na republičkom nivou, jer ni tu nisu dovoljno razjašnjena.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VIII, PIGZ, Beograd 1972, str. 308—316.

MEĐUSOBNO POVEZIVANJE KOMUNA

Iz odgovora na pitanja slušalaca diskusionog seminara Aktuelni problemi reorganizacije i razvoja SKJ, koji je organizovala Visoka škola političkih nauka u Beogradu, 10. juna 1967. Tekst je objavljen pod naslovom Samoupravni razvitak i reorganizacija Saveza komunista.

Pitanje: Čime se, po Vašem mišljenju, može objasniti spor razvitak komune kao društveno-ekonomske zajednice?

Odgovor: Mislim da je tačno mišljenje da je razvitak komune kao društveno-ekonomske zajednice, naročito poslednjih godina, donekle usporen i da to postaje ozbiljan problem za dalji razvitak našeg društvenog i političkog sistema. Međutim, u tim ocenama ipak ne treba preterivati. Kao što i na drugim područjima nikad nismo zadovoljni napretkom tako i ovde često ne vidimo ono što je već postignuto. No taj problem će svakako morati biti veoma ozbiljno razmotren u narednom periodu iz više razloga. Pre svega, materijalna baza naših komuna razvijala se poslednjih godina veoma sporo, na šta je uticalo i opšte ograničavanje sredstava, do čega je došlo usled reforme. Pored toga, u toku prelaza na novi sistem proširene reprodukcije raskinute su neke veze koje su ranije postojale između privrede i komune, a nisu uspostavljene nove u skladu sa izmenjenim odnosima.

Sve to daje komunama relativno male mogućnosti inicijative, uslovljavajući spor razvoj i zamagljujući perspektive. Izgleda, takođe, da su i same komune dosta spore u razvijanju horizontalne integracije u svom okviru, odnosno da radne organizacije u komuni nisu našle odgovarajuće međusobne veze. Naravno, nije reč o integraciji na bazi etatističkog raspolaganja sredstvima proširene reprodukcije, nego o tome da se zadovoljavanje društvenih potreba ljudi na području komune na odgovarajući način integriše putem njihovog dohotka, na primer, u okviru mesnih zajednica, tercijar-

nih delatnosti, zajedničkih socijalnih, kulturnih i drugih institucija itd.

Zatim, postoje i različita shvatanja koja, po mome mišljenju, koče razvitak. Prvo, relativno sporiji materijalni razvitak komune demoralisao je neke ljude, tako da su gotovo „digli ruke“ od komune, iako je to očigledno samo privremena pojava. Drugo, u nas se pod uticajem afirmacije samoupravljanja posle reforme oformilo shvatanje da integraciju treba razvijati samo od preduzeća prema gore, po liniji privrede, odnosno grana i slično. Međutim, očigledno je da je to samo jedan proces integracije, ako govorimo u širem smislu reči. Iz takve jednostrane orijentacije niču i neka shvatanja koja se svode na potcenjivanje akcije Saveza komunista u procesima koji se odvijaju u društvenoj strukturi van samih radnih organizacija i njihovih udruženja.

Takođe, veoma sporo se razvija proces međusobnog povezivanja i saradnje komuna. Ako tih dogovaranja i ima, ona se odvijaju još uvek više administrativnim putem. Ukinuli smo srezove u celoj Jugoslaviji, a to je izgleda stvorilo prazninu u našem sistemu koji nismo znali da ispunimo i koja dovodi do veće izolacije komuna. Naravno da srezovi u staroj formi, kao organi vlasti, kao zatvorene teritorijalne organizacije po svoj prilici nisu potrebni. Međutim, ostale su određene funkcije na liniji društvene integracije koje su srezovi vršili, a koje sada niko ne vrši, ili se ostvaruju nedovoljno usmereno i nedovoljno intenzivno. Istovremeno, međuopštinska saradnja u užem smislu reči veoma se sporo razvija. Izgleda mi da je to veoma važan sektor dalje izgradnje našeg političkog sistema.

Verujem da će dalji razvoj reforme u znatnoj meri osloboditi komune određenih ograničenja i omogućiti im i više inicijative i brži razvoj, posebno u oblasti tercijarnih delatnosti. Razume se, treba i dalje raditi na savlađivanju etatističkih elemenata u odnosima između komune i radnih organizacija i na pronalaženju novih oblika povezivanja i dogovaranja radnih ljudi unutar komune, kao i međuopštinske saradnje.

Upravo kroz nove forme saradnje komune će snažnije razviti svoju materijalnu bazu, jer će sredstva biti bolje korišćena. Naravno, komunisti u opštinama treba da shvate da komunu ne sačinjavaju samo opštinska skupština i njen budžet nego da je komuna, u stvari, jedna organska celina sa svim aktivnostima radnih ljudi i njihovih organizacija. U tom smislu i Savez komunista u opštini treba da deluje u pravcu što veće samoupravne integracije lju-

di, a ne u pravcu centralizacije kroz razne administrativne forme. Međutim, u nekim našim komunama ima takvih tendencija, naročito u velikim gradovima, gde se ponekad ide za tim da se oslabi razvitak samoupravnih formi i da se stvara centralizovan mehanizam administrativnog upravljanja, koji će, međutim, sve više odvajati građanina od mogućnosti uticaja na rad komune i na odnose u njoj, što će onda smanjiti njegovo interesovanje da ulazi u samoupravne dogovore sa drugim radnim ljudima.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga VIII, BIGZ, Beograd 1972, str. 503—505.

NEKA PITANJA DALJEG RAZVOJA SAMOUPRAVNIH ODNOSA I POLITIČKOG SISTEMA U KOMUNI

Izvođi iz razgovora sa predstavnicima društveno-političkih organizacija Niša, 22. oktobra 1970.

Ponekad se u nas stiče utisak da smo nejedinstveni u nekim kardinalnim i suštinskim problemima našeg društvenog razvoja. A, u stvari, čim pređemo od opštih diskusija na rešavanje konkretnih problema odnosa među ljudima, pokazuje se da smo veoma bliski u gledanjima bez obzira na nacionalne granice. Vaša razmišljanja o daljem radu na izgrađivanju samoupravnih odnosa i njima prilagođenog društveno-političkog sistema u komuni pokazuju koliko je besmisleno pretvarati društvenu kritiku u nešto što je samo sebi cilj, a ne funkcija društvenog stvaranja. Kritika je u svakom društvu neophodna, ali ona može sebe da opravda samo tada i u onoj meri u kojoj zaista dovodi do novih koraka, do novih rešenja, do ostvarenja progressa društva.

Mi smo poslednjih godina u našem društvu donosili veoma mnogo opštih deklaracija. A i inače, naše društvo je puno kritikizma. No problem se danas, po mome mišljenju, postavlja na sledeći način: ako smo za socijalizam na temeljima samoupravljanja radnog čoveka, onda treba stvarno sa pozicija samoupravljanja — što je bitna, suštinska, revolucionarna promena u odnosu na sistem političke države prošlosti — da pristupimo kritici postojećeg stanja i rešavanju otvorenih pitanja. Danas se, međutim, često dešava da se otvoreni problemi ističu i postojeće stanje kritikuje da bi se dokazalo kako je samoupravljanje neadekvatno ili nerazvijeno itd. Mislim da je dobar deo naših diskusija — i onih koje sada vodimo o promenama u okviru federacije — pa čak i takozvanih međunacionalnih sporova, posledica prespore orijentacije Saveza komunističke da se lati upravo ovakvih konkretnih problema i davanja odgovora na njih. Činjenica je da ste vi, tako reći sami za sebe i nezavisno od dosadašnjih rezultata radne grupe Predsedništva SKJ

za aktuelna pitanja političkog sistema*, za čiji rad ja snosim odgovornost kao njen predsednik, došli do sličnih zaključaka o celom nizu problema. Ta činjenica potvrđuje da je naše društvo sazrelo u saznanjima i iskustvima i da zaista može da učini veoma konkretne korake u rešavanju tih problema. Pri tome ne treba da nas ograničavaju postojeće ustavne i zakonske odredbe. Naime, ono što smo zapisali — bilo u Ustavu bilo u zakonima — nije učinjeno jednom za sva vremena i ne treba da nam vezuju ruke u traženju novih, boljih rešenja. Čak ako bismo došli i do nekih novih načelnih saznanja, ne treba da se plašimo neizbežnog odricanja od nekih drugih koja smo u prošlosti zastupali. Međutim, mislim da sve ovo o čemu ste vi govorili ne znači nikakvo menjanje usvojenog načelnog kursa u ovoj oblasti, nego, naprotiv, dosledniju realizaciju onih opštih načela naše revolucije i samoupravljanja koja su formulisana, mada nepotpuno i sa dosta kompromisa, u našem Ustavu.

Sve diskusije pokazuju da rasprave o daljem razvitku našeg političkog sistema moraju početi od komune. Naravno, od toga treba odvojiti dva vremenski prioriteta kompleksa o kojima se raspravljalo na Predsedništvu SKJ. To su: odnos federacije i republika i organizacija mehanizma federacije, to jest ustanovljavanje Predsedništva SFRJ** itd. To moramo uzeti, iz razloga koji su poznati, kao jedan kompleks za sebe koji najpre treba da rešimo. No, bez obzira na to sa koliko uspeha ćemo taj kompleks problema rešiti, mi ćemo moći da govorimo o stvarnoj izmeni, odnosno učinjenom koraku u daljem razvitku političkog sistema tek onda kada i druge oblasti našeg društveno-ekonomskog i političkog sistema budu uskladene sa osnovnim samoupravnim konceptom. U oblasti društveno-ekonomskog i političkog sistema komuna je sigurno u mnogo čemu polazna tačka upravo zato što je to ona društvena zajednica u kojoj se najpre i u celini prepliću i povezuju kako samoupravljanje u radnoj organizaciji, mesnoj zajednici i interesnim zajednicama tako i državna, odnosno politička vlast radničke klase i svih radnih ljudi grada i sela u integralni društveni sistem sposoban da se

* Radna grupa Predsedništva SKJ za neka aktuelna pitanja razvoja političkog sistema formirana je na Osmoj sednici Predsedništva SKJ održanoj 22. aprila 1970. godine. Radna grupa je podnela Izvršnom birou Predsedništva SKJ „Informaciju o radu na nekim problemima našeg političkog sistema“, a Kardelj je, kao predsednik ove radne grupe, informisao članove Izvršnog biroa na sednici od 25. septembra 1970. o radu radne grupe.

** Predsedništvo SFRJ ustanovljeno je Amandmanom XXXVI iz 1971. godine, na Ustav SFRJ iz 1963, koji je usvojen zajedno sa amandmanima XX—XLII posle široke javne diskusije, započete na osnovu stavova Devetog kongresa SKJ, Zaključaka Osmo sednice Predsedništva SKJ i inicijative koju je Tito dao u izlaganju političkom aktivu Zagreba održanom 21. septembra 1970.

razvija sve više kao slobodna zajednica proizvođača. A svi ti elementi koji čine tu osnovnu integralnu društvenu zajednicu ujedinjuju se na odgovarajući način i u regionalnim okvirima, u autonomnoj pokrajini i u republici, a zatim na drugi način i na nivou federacije, u skladu sa njenom funkcijom.

Iz tih razloga, nesumnjivo, neophodna je orijentacija da se komuna izgrađuje pre svega kao samoupravna integracija, odnosno kompleks uzajamne zavisnosti svih samoupravnih interesnih zajednica u njoj — bez obzira na stepen i način organizovanja. Tu mislim na samoupravljanje u oblasti elementarnih interesa radnih ljudi — od udruženog rada, koji je, naravno, jedan kompleks takvih interesnih zajednica, pa do interesa radnih ljudi u oblasti socijalnih odnosa, zdravstva, kulture i drugih sličnih interesa itd. Mislim da moramo izvršiti jednu dublju analizu strukture tih interesa da bi ljudi u komuni na osnovu toga mogli da se samoupravno različito organizuju, ali uvek tako da takva organizacija bude sposobna da ostvaruje te interese. Takvo organizovanje u komuni, zasnovano na autentičnim interesima radnih ljudi, a ne na nekakvim apstraktnim i u otudenu političku sferu prenetim kategorijama, omogućiće ljudima u komuni da sporazumno, odnosno u jednom sistemu kome je sporazumevanje početna osnova rešavaju probleme i da stupaju u određene uzajamne odnose. Polazeći od toga, pristalica sam, između ostalog, shvatanja da u komuni mora da nađe svoje mesto i individualni seljak, jer on živi i radi u tom socijalističkom i demokratskom društvu i treba da bude jedan od stubova samoupravnog jedinstva radnih ljudi.

Naravno, to je samo jedna strana sistema, ona u kojoj radnik postaje slobodan u rešavanju svakodnevnih problema svog rada i života. A druga strana je svesno povezivanje današnjeg sa sutrašnjim danom, to jest sa dugoročnim interesima radničke klase i društvenog napretka uopšte. Reč je o pitanju aktivnog prisustva ideologije, nauke, praktične politike itd. u društvenom sistemu, to jest — kako obično kažemo — o pitanju subjektivnog faktora. Reč je, dakle, o ulozi svesnih socijalističkih snaga sa Savezom komunista na čelu, koje svoju akciju zasnivaju na naučnom socijalizmu, to jest na naučnim tekovinama marksizma. I ta uloga mora biti integralni deo sistema komune.

Mislim da od te osnove treba poći u daljoj razradi celokupne strukture opštinske skupštine, posebno broja veća u njoj i odnosa među njima.

Kad je reč o izboru, odnosno formiranju skupština, želeo bih da upozorim na jedan poseban aspekt tog pitanja. Mislim, naime na ulogu mesne zajednice kao one osnovne zajednice radnih ljudi u naselju i sličnoj teritoriji gde se oni ujedinjuju kao građani radi samoupravnog rešavanja nekih zajedničkih pitanja. Baš zbog toga što su mesne zajednice orijentisane na samoupravno rešavanje konkretnih problema u međusobnim odnosima ljudi u svim sferama svakodnevnog života, one su — pored organizacija udruženog rada — verovatno dinamičnije bazične demokratske forme od zborova birača. Imam, naime, utisak da su zborovi birača — i pored svoje pozitivne društvene uloge — u znatnoj meri, ipak, i izraz izbor-nog sistema koji je vezan za političku državu, i za, rekao bih, parlamentarno-politički način društvenog života, a ne za samoupravnu demokratiju koja se oslanja na udruženi rad i samoupravne interese i izražava u određenim elementarnim samoupravnim, neposredno demokratskim formama. U tom smislu građanin se na zboru birača pojavljuje u neku ruku kao apstraktni građanin, koji je samo birač, odnosno koji bira određene političke predstavnike, a ne kao čovek koji je sam subjekt, koji se opredeljuje za ovu ili onu odluku, odnosno za određene pravce političkih rešenja, pa onda kao takav demokratski delegira svog predstavnika, koji, u stvari treba da se dogovori sa drugima o ostvarivanju njihovih pojedinačnih interesa u povezanosti sa zajedničkim, odnosno sa drugim društvenim interesima i zajedničkim mogućnostima. Mislim da će naša demokratska izgradnja biti brža i solidnija ako je budemo zasnivali na tome da se čovek pojavljuje kao nosilac određenih interesa u okviru udruženog rada i interesnih zajednica i da šalje svoje predstavnike i delegate na sva ona mesta gde se rešava o tim interesima, uključujući tu i mesne zajednice kao specifične interesne zajednice gde se čovek svakodnevno suočava sa realnim problemima društvenog života.

Kao što sam već rekao, pri tome naše društvo nikako ne sme potceniti neophodnost i značaj organizovanog uticaja opštih idejnih, političkih i misaonih strujanja sa pozicija socijalizma i humanizma, jer stihijska ili isključivo pragmatistička akcija masa nikako ne može dati progresivan rezultat. Zato društvo svojim demokratskim mehanizmom mora obezbediti da takvi faktori socijalističke svesti dodu do izražaja kao činoci formiranja društvene svesti masa. Tu mislim pre svega na ulogu takvih organizovanih faktora socijalističke društvene svesti kao što su SKJ, SSRNJ, sindikati, naučna i stručna misao itd. Ako bi se naša demokratija organizovala is-

ključivo na strukturama interesa prepuštajući proces formiranja društvene svesti stihiji, društvo bi doživljavalo ozbiljne poremećaje i konflikte između pragmatizma i empirizma svakodnevnih interesa i progresivnih težnji ljudske svesti. No, time već ulazim u problem uloge i načina delovanja subjektivnog faktora u našem društvu, što nije predmet ovog mog izlaganja. Želeo sam time samo da ukazem na sledeću kardinalnu dilemu u razvoju našeg političkog i društvenog sistema: ili će subjektivni faktor delovati u jednom sistemu samoupravne demokratije, u kojoj će vodeću ulogu imati svakodnevni i dugoročni interes radničke klase, radnog čoveka, stvaraoca — kao subjekta društvene politike i u kojoj će subjektivni faktor sve više delovati prvenstveno kroz uticaj na oblikovanje svesti tog subjekta ili će, pak, on delovati u jednom sistemu predstavničke političke demokratije, u kojoj se politika najpre otuđuje od rada, što olakšava njeno pretvaranje u instrument manipulisanja ljudima, a zatim postaje monopol političkih stranaka i klika koje nastoje da vladaju celokupnom društvenom svešću. Mi nastojimo da postepeno prevazilazimo ovaj drugi oblik „političke države”, da jačamo samoupravnu demokratiju, koja maksimalno obezbeđuje vodeću ulogu rada i stvaranja, to jest interesa radničke klase i radnog čoveka, a posebno onih slojeva koji najviše imaju da dobiju od budućnosti.

Mislim da će u takvom demokratskom sistemu i sa gledišta delovanja subjektivnog faktora sve interesne, kao i mesne zajednice, pored društvenih organizacija, a pre svega Socijalističkog saveza, kao fronta socijalističkih snaga sa Savezom komunista na čelu, postajati sve značajniji okvir izražavanja i uticaja pomenutih idejnih i političkih faktora. Pogotovo će to biti moguće ako Socijalistički savez bude sposoban da se sve više osloni i tešnje poveže sa tim zajednicama, a posebno sa mesnim zajednicama. O tome, naravno, ima i dugoročnih shvatanja, naime — da zborovi birača treba da budu neka vrsta polazne baze političkog sistema. Možda će se u daljoj diskusiji pokazati da se mogu praviti i neke kombinacije između zborova birača i mesnih, odnosno interesnih zajednica. Lično mislim da bi mesnim zajednicama, zajedno sa radnim i drugim samoupravnim zajednicama, trebalo dati daleko značajniju ulogu u našem političkom sistemu — a posebno u komuni — nego što imaju danas. Drugim rečima, upravo sve te samoupravne zajednice bi trebalo da dobiju odlučujuću ulogu u konstituisanju skupštine. To, naravno, podrazumeva da istovremeno radimo i na daljoj dogradnji mesnih zajednica.

Polazeći od tih pretpostavki, treba dalje izgrađivati samoupravni mehanizam komune kao sintezu i integraciju svih tih faktora. Takva komuna treba da postane osnova za izgradnju strukture u republici, dok bi se federacija gradila na republičkoj strukturi, ali bi i u njoj, po mom mišljenju, morao biti prisutan direktni uticaj komune. Uostalom, naredne diskusije će da osvetle to pitanje. Ja sam uveren da i republička skupština treba da se gradi, po prilici, na istim principima kao i skupština komune. Nisam, međutim, uveren da je nužno da Savezna skupština bude po strukturi ista kao republička ili opštinske skupštine. Ako obezbedimo da u komuni i republici zaista dođu do izražaja svi autentični interesi radnih ljudi o kojima sam govorio, onda u uslovima suženih kompetencija federacije verovatno neće biti potrebno da se isti organizacioni mehanizam uspostavi od komune do federacije.

Što se finansiranja mesne zajednice tiče, mislim da je veoma bitno da ona dobije svoju samostalnu materijalnu osnovu, ali da ona ne izvire iz poreskog i budžetskog sistema. Građanin treba da bude u većoj meri izvor finansiranja mesne zajednice. Ali ne toliko samo njegov lični dohodak, mada i on treba da bude faktor finansiranja, pogotovo ako bismo izmenili poreski sistem u tom smislu da smanjimo državne poreze na lični dohodak kako bismo omogućili da lični dohodak bude više orijentisan na direktno dogovaranje u oblasti zadovoljavanja pojedinačnih interesa. Mislim, naime, da bismo i radne organizacije morali više orijentisati na to da „preko svojih radnika” učestvuju u finansiranju onih mesnih zajednica gde ti radnici žive. To bi omogućilo da se radnički savet, a time i radnička klasa na neki način „izvuče” iz fabrika, da ne bude u njima tako reći izolovana i orijentisana samo na proizvodnju, već da se preko svojih radnika i svaki radnički savet, odnosno i ceo kolektiv oseća odgovornim za rad mesnih zajednica i komuna gde radni čovek živi, i to za sva područja društvenog i kulturnog života tog radnog čoveka.

Naravno, to zahteva radikalnije promene u poreskom sistemu. Treba sužavati područje poreskog finansiranja, a proširivati područje dogovornog finansiranja na osnovi zajedničkih potreba i interesa. Postoje predlozi koji sada izgledaju nekim na prvi pogled sasvim utopistički. Moram reći da vlada skoro potpuna neverica da je moguće tako nešto postići. Ja lično, ipak, smatram da je sasvim realno orijentisati se na to da maksimalno smanjimo razne oblike državnog poreza i, tako da kažem, direktno sučelimo, ljude ili radne organizacije sa njihovim sredstvima i one koji pružaju usluge

i zadovoljavaju interese i potrebe radnih ljudi. Na primer, postavlja se pitanje treba li zakonom određivati procenat koji se daje za zdravstveno osiguranje ili to treba da bude predmet direktnog dogovaranja. To isto važi i za oblast prosvete itd. Naravno, u sve to treba unositi jedan red i garantije — da se to ne bi pretvorilo u neke stihijske procese. Ali, na kraju krajeva, to nije teško učiniti. Ako se odlučimo za jedan takav kurs, moći ćemo preduzeti i sve potrebne mere za njegovo funkcionisanje. Na primer u nekim slučajevima biće dovoljno da opštinska ili republička skupština ima pravo da odredi neki minimum koji radna organizacija obavezno mora izdvajati za određene društvene potrebe. Nije, međutim, nužno da ta sredstva idu u fondove budžetskog tipa. Radnim organizacijama može se ostaviti pravo da, pored utvrđenog procenta obaveznog minimuma izdvajanja, na primer, za zdravstveno osiguranje, odluče putem društvenog dogovora sa davaocima zdravstvenih usluga i o izdvajanju većih sredstava u tu svrhu. Ovim ne želim da dajem nikakve sugestije, nego samo ukazujem na to da etatiističke forme uzajamnih odnosa u raznim oblastima udruženog rada moraju biti napuštene ako hoćemo da se samoupravna struktura u komuni razvija u jedan slobodniji mehanizam unutrašnjih odnosa. Tu mislim pre svega na poresku politiku koja „prenosi” sredstva iz proizvodnje u prosvetu, zdravstvo, socijalnu politiku itd. i zato predstavlja izrazito etatiističku formu tih odnosa.

Neki se plaše da time unosimo komercijalizam u te odnose. U stvari, mislim da je obrnuto. Time bismo postigli da deo takozvanog viška vrednosti — koji danas u nas formalno još uvek egzistira kao takav upravo zato što se državnim odlukama izdvaja, pa se opet državnim odlukama prenosi u druge sfere društvenog rada — nestane kao društvena kategorija jer bi on u izloženim direktnim odnosima udruženog rada postao, da tako kažem, oblik neposredne razmene rada, odnosno međusobne raspodele prema radu, u jednom jedinstvenom sistemu udruženog rada. To bi bio korak dalje u razvitku socijalističkih društvenih odnosa i čak bi mogao da deluje u tom pravcu da u sferi tržišta postepeno prelazimo na neke nove forme. Ne mislim da su takva rešenja blizu, ali ne treba ni da polazimo od toga da je tržište neki socijalistički ideal koji treba većito da traje i da ne postoje nikakve mogućnosti da društvo svesno i postepeno, na bazi samoupravnih odnosa, unosi i u to tržište određene nove elemente koji bi korigovali njegovo stihijsko delovanje, a time postajali i faktor njegovog istorijskog prevazilaženja.

Komuna sa svojim interesnim i mesnim zajednicama očigledno je jedna od bitnih polaznih tačaka za sve te procese. U takvoj samoupravnoj organizovanoj komuni ja vidim budućnost samoupravljanja u društvu uopšte, odnosno „glavni kanal” razvoja samoupravljanja u budućnosti. U nas su postojala i shvatanja da komuna ne bi trebalo da se „meša” u sve te odnose o kojima je bilo reči. I ja sam, naravno, protiv mešanja u sferu samoupravnog odlučivanja, to jest tamo gde se radi o pravu radnih ljudi. Ali, druga je stvar uticaj društva na svest radnog čoveka i preko toga na njegovo odlučivanje. No, u nas su postojala shvatanja da je komuna faktor lokalizma, partikularizma itd., a da je budućnost društva u integrisanju, da tako kažemo, po granama, po privrednim oblastima ili samo po interesnim zajednicama kao što su prosveta, zdravstvo itd. Meni se čini, ako bismo krenuli tim putem da bismo pod firmom samoupravljanja u okviru interesnih zajednica dospeli u tehnokratizam i tehnokratski monopol. Sem toga, rezultat bi bio i izvesno dehumanizovanje ljudskih odnosa jer, na kraju krajeva, ne možemo se orijentisati na to da će ljudi većito živeti „zatvoreni” u pojedinih oblastima društvenog rada ili interesa kao u nekim „kastama”. I međusobni odnosi pojedinih oblasti društvenog rada se menjaju. U visoko razvijenim zemljama se sve više smanjuje broj ljudi u neposrednoj materijalnoj proizvodnji, a sve više je onih koji rade van te sfere rada. Automatizacija i razvoj moderne tehnologije postepeno će pretvarati i sam proizvodni rad u neku vrstu društvene službe koja će biti veoma integrisana, mehanizovana, automatizovana itd. U tom smislu će se i težište samoupravljanja prenositi iz sfere neposredne materijalne proizvodnje u šire sfere društvenog života. Zbog takvog razvoja u strukturi udruženog rada i zbog perspektive menjanja odnosa ljudi u tom radu, čini mi se da se moramo orijentisati na komunu i njenu samoupravnu strukturu kao polaznu tačku, rekao bih, humanističke i društvene integracije, kao što se moramo orijentisati i na „vertikalnu” integraciju udruženog rada i interesnih zajednica da bismo obezbedili, da tako kažem, samoupravno upravljanje stvarima.

Slažem se sa mišljenjem da moramo, kad ističemo veću ulogu mesnih zajednica, voditi računa o tome da se saveti mesnih zajednica ne pretvore u njihove supstitute, pa da oni istupaju u njihovo ime. To je opšti problem u nas. Mi smo se pre nekoliko godina — kada je došlo do prirodne reakcije na raniji centralizam i etatiistički monopol — sreli sa drugom krajnošću, to jest sa iluzijom da je sve što ljudi odlučuju „dole”, u bazi, dobro. Međutim, takozvana ba-

za je i nosilac stihije; ona nosi u sebi, da tako kažem, sve dobro, ali i sve rđavo u društvu. Zato je potrebno boriti se na svim nivoima i za centre sinteze, koji onda deluju povratno na bazu, organizuju je i pokreću. Mislim da i jedno i drugo moramo imati pred očima. To se odnosi i na razne diskusije, recimo, oko toga da li u preduzećima zborovi radnika ili radnički savet treba da budu nosioci samoupravljanja. U nas je bilo dosta, rekao bih, ne toliko demagogije, koliko „demokratskih“ iluzija po kojima je dovoljno samo radnike pitati šta treba učiniti pa ćemo dobiti najbolje odgovore za rešenje. Međutim, ljudi ne mogu uvek svesno da spoznaju gde leži njihov pravi interes. Zato stihijski odgovor masa nije uvek najbolji odgovor, a često — o čemu praksa daje dovoljno svedočanstva — može biti i izričito reakcionaran ili destruktivan. U toj svetlosti je odnos baze i radničkog saveta — i svih drugih faktora organizovane socijalističke svesti u radnoj organizaciji koji treba da budu nosioci sinteze — veoma važan problem. Mislim da i u mesnoj zajednici i komuni moramo imati to pred očima.

Hteo bih da podsetim i na diskusije oko ustavnog amandmana XV.* On je, s jedne strane, svakako bio izraz pozitivne tendencije da se samoupravljanju, odnosno udruženom radu da veći prostor za samostalno uređivanje organizacije samoupravljanja. Međutim, bilo je i tendencija da se pod parolom „prepustite nama da sami rešavamo sve“ u stvari probija pravo na antisamoupravna stanovišta i rešenja. To je i praksa pokazala jer su negativne tendencije dobile širokog maha. Mi smo amandmanom XV faktički smanjili uticaj progresivnog ustavnog i zakonskog regulisanja u oblasti organizovanja mehanizma samoupravljanja, a dozvolili jačanje konzervativno-tehnokratskog uticaja na razvoj socijalističkih proizvodnih odnosa. To je, po mom mišljenju, dokaz da društvo ne bi smelo da prepušta odnosu snaga u bazi da pod firmom ovakve ili onakve organizacione forme suštinski menja odnose samoupravljanja.

Istovremeno, i dalje se ograničava samoupravljanje u pogledu finansiranja u oblasti socijalne politike, zdravstvenog osiguranja, ob-

* Ustavnim amandmanom XV iz 1968. godine ukinute su odredbe čl. 90, st. 1, čl. 92, st. 4-8 i člana 93. Ustava SFRJ iz 1963. godine, kojima su bliže bili regulisani nadležnosti radničkog saveta, upravnog odbora i direktora radne organizacije, trajanje njihovog mandata itd. Amandmanom XV predviđeno je da radni ljudi u organizacijama udruženog rada sami određuju pitanja o kojima odlučuju neposredno i da poveravaju određene funkcije upravljanja radničkom savetu, a određene izvršne funkcije kolektivnim ili inokosnim organima koje bira radnički savet i koji su njemu odgovorni. Istim Amandmanom predviđeno je da radni ljudi određuju delokrug rada organa upravljanja, vreme na koje se biraju, kao i uslove i način njihovog biranja odnosno razrešavanja.



Kardelj u poseti železari u Sisku, 1970.

razovanja, kulture itd. Tu radnički savet i radni ljudi u uslovima postojećeg poreskog sistema ne mogu mnogo da utiču iz svojih fabrika. Uzmimo kao drugi primer područje radnih odnosa. Zakon o radnim odnosima* u neku ruku štiti radničku klasu od nje same. Nisam, doduše, za to da se potpuno ukinu neka društvena načela u toj oblasti jer to takode spada u osnovne elemente socijalističkih društvenih odnosa. Međutim, sadašnje odredbe predstavljaju ograničavanje samoupravljanja. Mogao bi se navesti čitav niz takvih primera koji pokazuju da društvo interveniše tamo gde, u stvari, ne bi trebalo, a ne interveniše tamo gde bi, u stvari, moralo.

Izgradnja unutrašnje organizacione strukture radničkog samoupravljanja — dakle, ceo kompleks međusobnih odnosa zborova radnika, radničkog saveta, raznih komisija, izvršnih organa radničkog saveta itd. — trebalo bi da bude na neki način „podređena” preciznije razrađenim ekonomskim odnosima. U stvari, nije reč samo o ekonomskim odnosima, već o celokupnom položaju pojedinog radnog čoveka u društvu koji se mora izraziti ne samo u njegovim demokratskim političkim pravima, već i u njegovim materijalnim pravima. Jer, ako radni čovek nema materijalnih prava, onda su njegova demokratska prava bez sadržaja.

U nas postoje velike integracije sa centralnim radničkim savetom „na vrhu”. Ali, ako te integracije faktički otuđuju veliki deo sredstava od baze, to jest od udruženih radnih organizacija i svakog pojedinačnog radnika, onda taj centralni radnički savet praktično ne znači ništa kao samoupravni organ jer on može da podrži samo ono što mu stručno rukovodstvo predlaže u oblasti razvoja tehnologije itd., dok na ekonomske, materijalne odnose on nema odlučujućeg uticaja. Ja sam, inače, pristalica borbe za što veću koncentraciju „kapitala” i integraciju, ali putem samoupravnog udruživanja na osnovu raščišćenih društveno-ekonomskih odnosa, a ne putem svojinske eksproprijacije.

Akutan problem u razvoju našeg sistema je i osposobljavanje državne uprave da bude odgovorna i samostalna. Kad kažem samostalna, ne mislim da bi trebalo da ona postane politički samostalna ili dominantna kao organ vlasti. Ali, ona treba da snosi punu odgovornost za rezultate svog rada i za stanje u domenu za koji je

* Reč je o Osnovnom zakonu o radnim odnosima usvojenom na sednici Saveznog veća i Organizaciono-političkog veća Savezne skupštine, 2. aprila 1965, koji je u periodu 1966—1970. više puta menjan i dopunjavan, a konačno prestao da važi donošenjem Zakona o međusobnim odnosima radnika u udruženom radu, na sednicama Veća naroda i Društveno-političkog veća Savezne skupštine, 13. aprila 1973. Ovaj Zakon je prestao da važi stupanjem na snagu Zakona o udruženom radu, 11. decembra 1976.

nadležna. Imam utisak da se sada efikasnost uprave često slabi time što se odgovornost suviše široko raspodeljuje na razna kolektivna tela skupština, kao i društvenih organizacija, uključujući tu i Savez komunista. Sem toga, uprava treba da snosi i svoju samostalnu stručnu odgovornost, i to pre svega u tom smislu da svoj rad i saznanja mora zasnovati na saradnji sa naučnim potencijalom. Uprava ne može biti kvalifikovana i stručna ako nije na svom području rada usko integrisana sa naukom. Kao takva, ona mora biti sposobna i da se suprotstavi eventualnim politikantskim manipulacijama nedovoljno informisanom javnošću. Prema tome, odgovorni ljudi u organima uprave ne smeju biti u položaju koji bi ih podsticao na borbu za političke poene putem demagogije i slično. Samo rezultati njihovog rada, odnosno stanje na području njihove nadležnosti, treba da budu osnova za ocenu njihove političke i stručne odgovornosti pred demokratski i samoupravno organizovanim nosiocima društvenih interesa, kao i pred predstavničkim organima i društveno-političkim organizacijama.

Danas je svuda u svetu došlo do veoma velike povezanosti nauke i uprave, pa je očigledno da to i u nas treba postići. Uprava i naučne institucije koje se bave istom problematikom se u nas već duže vreme razvijaju suviše odvojeno, što slabi efikasnost uprave, a ujedno odvajaju naučne institucije od prakse. Mi i u toj oblasti naučnog istraživanja svakako treba da jačamo principe slobodnog naučnog stvaranja, ali moramo naći adekvatne oblike ne samo za uključivanje određenih stručnih i naučnih tela i ljudi u rad uprave već i za njihovu odgovornost.

U vezi sa strukturom opštinske skupštine bilo bi potrebno razmotriti i samostalne funkcije pojedinih veća. Mislim da bi veće radnih zajednica u oblasti privrede moralo biti neka vrsta opštinskog radničkog saveta za to područje, koji bi mogao da neke stvari rešava i samostalno. U tom slučaju ne bi bili potrebni sadašnji saveti jer bi se takvom funkcijom veća radnih zajednica mnoga pitanja mogla rešavati mnogo neposrednije u kontaktu sa radnim organizacijama. Sličnu ulogu bi moglo da igra i veće mesnih zajednica, odnosno druga veća ako bi bila adekvatno organizovana.

Rekao bih nešto i o delegatskom sistemu. Čini mi se da on suštinski menja klasični izborni sistem. Jer izborni sistem na koji smo navikli i na koji nehotice mislimo kad govorimo o izboru ljudi spada, ipak, u arsenal instrumenata i oblika vezanih za parlamentarni političko-predstavnički sistem. U stvari, on je i nastao kao potreba buržoaske političke države. Dakako, on predstavlja značajan progresi-

vni korak dalje, pogotovo od momenta kada je u njemu određeno mesto izvojevala i radnička klasa. Ali, taj klasični parlamentarni izborni sistem, ipak, odvajja politiku od rada i društveno upravljanje od masa, što omogućuje nov oblik vezivanja društvenog upravljanja za monopol vladajuće klase. Socijalizam ne bi vršio svoje progresivne istorijske misije ako ne bi nastojao da postepeno prevazide i taj oblik monopola. Čim, međutim, idemo na delegatski sistem, u pitanju je jedan drugi, to jest demokratski način neposrednog odabiranja ljudi za odgovarajuća mesta. Mislim da će biti veoma važno utvrditi odgovarajući demokratski način odabiranja delegata i delegacija, to jest obezbediti da taj demokratski mehanizam ne bude podložan uticajima raznih zatvorenih grupa i struktura, odnosno — da budem realniji — da on bude sposoban da se brani od takvih uticaja. U takvom sistemu će onaj koji treba da se dogovara pre svega sam učestvovati u pripremi društvenih odluka, a zatim slati najkvalifikovaniju delegaciju sposobnu da ga najbolje zastupa, a ne da sva svoja prava društvenog subjekta prenosi na nekog opšteg političkog mandatora koji za svoj izbor duguje više svojoj političkoj partiji nego ljudima koji su ga izabrali.

U pogledu uloge Socijalističkog saveza u izbornom postupku rekao bih da ovu organizaciju ne treba da tretiramo i razvijamo kao neku društveno-političku organizaciju privatnih građana, nego kao jedan element strukture samoupravnog političkog sistema socijalističkog društva, dakle, prvenstveno kao pravo čoveka da kao organizovani subjekt u društveno-političkim organizacijama socijalističkih snaga učestvuje u izgrađivanju politike. Socijalistički savez bi trebalo u većoj meri da se pojavljuje kao nosilac okupljanja svih snaga socijalističke samoupravne društvene svesti i kao nosilac stvaranja svakodnevnog društveno-akcionog programa. Zato u SSRNJ treba da se okupljaju: Savez komunista kao njegova vodeća idejna i politička snaga, sindikati, Savez omladine, Savez boraca i druge organizacije, i to ne radi formulisanja uopštenih rezolucija, kakve Socijalistički savez često donosi, nego radi vrlo konkretnog angažovanja na stvaranju određenih akcionih programa i mobilisanja masa i odgovornih društvenih organa i organizacija u sprovođenju tih programa.

U tom procesu stvaranja akcionih programa treba da se vrši i demokratska, da tako kažem, kvalifikovana selekcija ljudi. Suštinski problem naše kadrovske politike nije u tome gde će biti i kakve će biti kadrovske komisije, nego u tome kako omogućiti da se najsposobniji ljudi ispolje u svakodnevnoj društvenoj akciji. Mi-

(dase)
 Poljnicima ne bude podložan uticajima raznih zatvorenih grupa i struktura, odnosno — da budem realniji — da on bude sposoban da se brani od takvih uticaja. U takvom sistemu će onaj koji treba da se dogovara pre svega sam učestvovati u pripremi društvenih odluka, a zatim slati najkvalifikovaniju delegaciju sposobnu da ga najbolje zastupa, a ne da sva svoja prava društvenog subjekta prenosi na nekog opšteg političkog mandatora koji za svoj izbor duguje više svojoj političkoj partiji nego ljudima koji su ga izabrali.

da se najbolje dogovara, a ne da sva svoja prava društvenog subjekta prenosi na nekog opšteg političkog mandatora koji za svoj izbor duguje više svojoj političkoj partiji nego ljudima koji su ga izabrali.

gde postoji veće komite, čiji članovi nisu poslanički birani sa određeni mandatski period, nego sa svaku sednicu ovog veća opštije delegiraju svoje predstavnike, zavisno od toga da li su članovi u redu, predloženi, izabrani, izabrani, izabrani.

Pređić da se uvede ovako sastavljeno veće na čelu je svojevremeno sa velikim otpor. Međutim, takav oblik pokazao kao izuzetno uspešan, tako da ljudi koji su takvo rešenje ranije kritikovali sada ga podržavaju.

Što se tiče sabora u komuni, kao oblika društvenog dogovora, mislim da mu moramo dati veći značaj nego što je dosad imao. On treba da bude neka vrsta kongresa komunio, koji bi mogao da igra veliku ulogu kada se radi o utvrđivanju društvenih političkih. Možda bi trebalo razmisliti i ulogu sabora u nekim izbornim akcijama. Naime, u nas je još uvek prisutno shvatanje da se tamo gde se upravlja ne može vršiti i kandidovanje. Međutim, ako upravljanje postaje samoupravljanje, onda je obično: iz samoupravnih struktura trebalo bi da potiče i čitav proces demokratskog kandidovanja i izbora. U nekim slučajevima bi, recimo, takav sabor možda mogao da odigra veoma značajnu ulogu baš u kandidovanju. Pri tome mislim naročito na slučajeva kada se radi o formiranju članova komunističke republike, itd.

Autorizacija izlaganja na sastanku sa predstavnicima društveno-političkih organizacija Niša, 22. oktobra 1970.

slim da će se oni moći ispoljiti u društvu jedino ako Socijalistički savez — kao jedinstveni front socijalističkih snaga — bude nosilac zajedničkog stvaranja akcionih programa tih snaga i ako pri tome ljudi u njemu budu istupali ne samo kao kritičari postojećeg stanja, već i kao borci za stvaranje i sprovođenje takvih programa. Na takav način Socijalistički savez — povezan sa celokupnom samoupravnom strukturom komune i posebno sa opštinskom skupštinom — bio bi „noseća snaga” našeg celokupnog političkog sistema, to jest onaj oblik socijalističkog idejno-političkog okupljanja građana u kome bi do punog izražaja došli kako neposredni interesi radničke klase i svih radnih ljudi tako i vodeća idejna i politička uloga Saveza komunista, kao i stvaralački uticaj sindikata, omladine, nauke, stručnih organizacija itd. Uveren sam da bi takva aktivnost Socijalističkog saveza, kao naše najšire organizacije radnih ljudi, bitno suzila područje one političke aktivnosti koja se ispoljava van organizovanih institucija naše samoupravne demokratije, što vremenom može postati ozbiljan problem našeg društva, odnosno njegovog političkog sistema.

Što se tiče Saveza komunista, mislim da je njegovo idejno i političko jedinstvo bitno za razvoj našeg društva. Međutim, to jedinstvo ne možemo postići samo disciplinom i organizacionim mehanizmom Saveza komunista. Treba reći, bez dramatisiranja, da sada u Savezu komunista ne postoji dovoljan stepen jedinstva u gledanjima na neka pitanja. Mislim da je veoma važno da shvatimo šta je tome uzrok. Savez komunista, naime, nije odvojen od društva. Ono što se dešava u društvu mora se na određen način izraziti i u Savezu komunista. A dve su stvari delovale na izvesno slabljenje jedinstva SKJ.

Prvo, federacija je, grubo rečeno, bila, ipak, previše težak političko-etatski teret za celokupan sistem samoupravljanja. Konflikti među republikama nisu nastali samo zbog takozvanih međunarodnih konflikata, zbog sukoba privrednih interesa, nego i zbog toga što je političko odlučivanje u federaciji sputavalo stvarnu samoupravnu integraciju. Pri postojanju takvog snažnog etatskičkog uticaja kakav još uvek ima federacija na čitav sistem društvenih odnosa u Jugoslaviji neizbežno dolazi do ujedinjavanja svih tendencija — i pozitivnih i negativnih — na kursu lomljenja tog centralizma. Samoupravne strukture traže da se centralistički etatizam ograničava radi razvoja samoupravljanja i stvarnih nacionalnih interesa, dok razne reakcionarne, buržoasko-nacionalističke, šovinističke i antisamoupravne strukture nastupaju pod lažnom firmom od-

brane nacionalnih interesa. Neophodno je da radikalno suzimo nadležnosti, odnosno funkcije federacije samo na ono što je zaista potrebno i u interesu svih naroda i narodnosti Jugoslavije i ovog društva uopšte — radi regulisanja uzajamnih odnosa i svega drugog što je tu u pitanju. Na taj način ćemo istovremeno povećati odgovornost republika, a time i ulogu komune u republici. Jer u takvim uslovima će celokupna struktura komune i samoupravno udruženo rada biti jače orijentisana na samoupravni razvoj republike. Time ćemo postići i veće jedinstvo unutar Saveza komunista.

I drugo, ne može Savez komunista biti jedinstven ako se u svom radu utopi u empirizam, prakticizam, pragmatizam i sve drugo što ga uvlači u svakodnevni život, gde su nužni kompromisi i sa konzervativizmom i sa zaostalom svešću. Ako je naša samoupravna i druga društvena praksa sklona pragmatizmu, to je — na neki način — normalno. Ali, SKJ to ne može biti. Savez komunista može da bude jedinstven samo ako stvarno bude avangarda, iako je ta reč u nas često, s jedne strane, zloupotrebljavana, a s druge odbacivana pošto mnogima liči na stare dogmatske šeme. Ja govorim o avangardizmu u smislu najprogresivnije idejne i političke akcije i uloge, odnosno u smislu težnje da Savez komunista stvarno bude takav da dalje vidi od masa radničke klase i radnih ljudi i da zato zaista bude „na špici” društvenog progressa, da neprekidno otvara nove puteve i nove perspektive za razvoj našeg društva. To je, na kraju krajeva, uloga svake avangarde na svim područjima društvenog života i to treba da bude i uloga Saveza komunista. Samo ako budemo gledali napred i ako budemo sposobni da se u današnjici borimo za sutrašnji dan, mi ćemo kovati i imati jedinstvo Saveza komunista. Inače, ako se SKJ bude gubio u prakticizam i empirizam, to će ga baciti na rep društvene prakse i time ga razjedinjavati. Tu je, po mom mišljenju, jedan od glavnih izvora nacionalizma i njegovog uticaja na sam SKJ. Zato naša samoupravna struktura mora biti tako organizovana da bude sposobna da samostalno i na demokratski način, ali efikasno rešava protivrečnosti svakodnevnog života. Mi komunisti ne treba da se plašimo ni toga da priznamo i nekakva trenutna stanja sa kojima se ne slažemo, ali da to otvoreno iznesemo narodu, a budućnost će da pokaže da li smo u pravu ili ne. Drugim rečima, mislim da ne treba da po svaku cenu težimo da uvek budemo u većini, nego da se pomirimo s tim da ćemo ponekad ostati i u manjini, ali svoj stav treba uvek dosledno da zastupamo i da se borimo za njega.

Mislim da su problemi regionalne integracije veoma značajni u nas. Šira regionalna integracija će biti moguća jedino pod uslovom ako samoupravnu strukturu komune tako izgrađujemo da ta integracija predstavlja izraz stvarnih potreba što je moguće šireg kruga nosilaca interesa u njoj, to jest radnih ljudi u komuni uopšte. To povezivanje interesa treba obezbediti i unutar komune, i u mesnim zajednicama, i među njima i van komune. Ne treba se ni na jednom području upravljanja stvarima i zadovoljavanja interesa ljudi zatvarati samo u granice komune.

U toj regionalnoj saradnji mi možemo da integrišemo i centralizujemo upravljanje stvarima, to jest stručne službe i finansijske mehanizme na međuopštinskim nivoima. Ali, mislim da ljudi sami, kao subjekti interesa, moraju da se organizuju tako da preko komune i u okviru komune imaju mogućnosti da utiču i na te integrisane organizme. Imamo, naime, iskustva u nekim republikama gde postoje velike racionalno organizovane zajednice u oblasti zdravstvenog osiguranja, ali su radni ljudi nekako ostali daleko po strani, komuna je izgubila direktni interes da učestvuje u svemu tome, tako da je cela organizacija postala više stvar službenika u tim integrisanim organima zdravstvenog osiguranja nego samih osiguranih i ustanove zdravstvene službe. Bilo bi pogrešno rušiti takve racionalne celine, ali treba odnose među ljudima unutar njih tako postaviti da oni mogu da utiču na odluke. To važi i za odnose u integrisanim delatnostima koje se vertikalno povezuju u udruženom radu bez obzira na granice komuna i republika. Tu je posebno važno pitanje ekonomskih odnosa, o čemu sam pre govorio. Naš društveni sistem treba da omogući da se onaj deo minulog rada koji u obliku finansijskih sredstava vrši ekonomsku funkciju akumulacije u društvenoj svojini, odnosno „kapitala” u zajedničkoj svojini radničke klase, slobodno kreće u skladu sa objektivnim zakonitostima društvene reprodukcije. A on će se kretati slobodno samo ako ne bude dovodio do eksproprijacije viška rada bilo u privatno-sopstveničkim bilo u državno-svojinskim ili u tehnokratsko-monopolističkim rukama. U tom slučaju će se slobodnije razvijati svi oblici ujedinjavanja i integracije bez obzira na administrativne i republičke, odnosno državne granice. Takvi oblici neće potkopavati samoupravnu snagu komune, nego će je jačati i, štaviše upravo ona će biti jedan od faktora stimulacije tih procesa.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IX, BIGZ, Beograd 1974, str. 155—172.

O DRUŠTVENOM DOGOVARANJU U KOMUNI

Izlaganje na savetovanju o društvenom dogovaranju u oblasti zadovoljavanja zajedničkih potreba radnih ljudi i građana u komuni, u Osijeku, 17. septembra 1971.

U drugoj fazi ustavnih promena* nesumnjivo će jedan od centralnih zadataka biti izgradnja i razvoj celovite samoupravne strukture u komuni — kao samoupravnoj zajednici radnih ljudi, i da tako kažem, polaznoj tački za dalju izgradnju društvenih i političkih odnosa u našem društvu uopšte. Ti odnosi treba da budu u još većoj meri prilagodeni potrebama i interesima samoupravno udruženog rada, jer će samo na taj način u našem društvu biti obezbeđeni uslovi u kojima će odlučujući faktor društvene politike biti ekonomski, socijalni, kulturni i politički interesi radničke klase, kao i seljaka i svih radnih ljudi naše zemlje.

Dakako, jedno socijalističko samoupravno društvo ne može se preko noći roditi kao „gotovo” i „konačno”, to jest neopterećeno pritiscima i prelaznim odnosima koje nameću objektivne zakonitosti prelaznog perioda od kapitalizma ka socijalizmu i teškoće koje proizlaze iz toga kao i razne antisamoupravne društvene pojave i tendencije koje niču iz takvih prelaznih uslova. Nesumnjivo je da će biti potrebno još mnogo godina da naše društvo prevaziđe razne prelazne oblike društvenih, ekonomskih, političkih i drugih odnosa u kojima se staro prepliće sa novim, u kojima se staro ponovo javlja, ali u novim oblicima.

Prema tome, ništa nam novo ne otkrivaju oni, ni u zemlji ni u inostranstvu, koji svoj odnos prema našem samoupravljanju svode na to da nam sa vanrednom istrajnošću i na razne načine dokazuju da naše samoupravno socijalističko društvo ruje ono što samo o sebi tvrdi da jeste, ili što bi želelo da bude. Za nas je, međutim, odluču-

* Reč je o promenama Ustava iz 1963, koje su izvršene posle usvajanja Ustavnih amandmana XX—XXII, 1971.

juče pitanje: postoje li u našem društvu, pored objektivnih uslova, i svesne socijalističke snage koje hoće da menjaju stanje stvari u pravcu daljeg jačanja samoupravljanja, koje znaju šta u tom cilju treba da rade i koje su spremne da se bore da bi odbranile taj svoj cilj? Naše društvo je upravo živom dinamikom relativno brzih i stalnih promena u društveno-ekonomskim, političkim i ustavnim odnosima dokazalo da u njemu takve snage postoje. To su posebno pokazale i odluke Devetog kongresa SKJ,* Drugog kongresa samoupravljača** i niz drugih koraka u tom pravcu uključujući i ustavne promene izvršene ove godine. Ubedljiva potvrda te činjenice je i ovo savetovanje koje pokazuje kako u našim, radnim, mesnim i interesnim zajednicama, u našoj društvenoj bazi, nastaje sve jasnije saznanje o tome šta treba raditi, i jedan ogroman, masovni napor da bi se neposredni akcioni ciljevi pretvorili u živu stvarnost. Duboko sam uveren da ćemo i drugom fazom ustavnih promena učiniti značajan korak dalje u tom pravcu.

U prvoj fazi ustavnih promena, izvršenim ove godine*** utvrđene su, u stvari, osnovne polazne tačke za sadašnju etapu u razvoju društveno-ekonomskog i političkog sistema na bazi samoupravnih odnosa. Sada, u predstojećoj drugoj fazi ustavnih promena treba raditi dalje, upravo na, rekao bih, nadgradnji, koja mora postati sastavni deo osnovnih rešenja koja su naročito sadržana u ustavnim amandmanima XXI i XXII. Pri tome se treba u što većoj meri osloniti na praktičnu akciju naših odgovornih političkih organizacija, a pre svega na akciju i iskustvo radnih organizacija, radničkih saveta, mesnih zajednica, komuna itd.

Ako na ulogu samoupravnog i društvenog dogovaranja u komunizmu gledamo u tom svetlu, ono očigledno dobija veoma veliki značaj za dalji razvitak našeg društva. Kada govorimo o društvenom dogovaranju, ja u tome ne vidim samo demokratski metod koji omogućuje veće angažovanje radnih ljudi u rešavanju problema iz oblasti njihovih svakodnevnih ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih potreba i interesa. Mislim, naime, da društveno dogovaranje postaje bitni element socijalističkih samoupravnih proizvodnih i društvenih odnosa i na tim odnosima izgrađenog političkog sistema. Znači, to nije samo neki demokratski oblik života nego pos-

* Deveti kongres SKJ održan je u Beogradu 11—15. marta 1969.

** Drugi kongres samoupravljača Jugoslavije održan je u Sarajevu, 5—8. maja 1971.

*** Prva faza ustavnih promena Ustava iz 1963. upravo je završena usvajanjem Ustavnih amandmana XX—XLII na odvojenim sednicama veća Savezne skupštine, 13. juna 1971.

taje i treba da postaje jedno od oruđa za ostvarivanje samoupravnih odnosa u svim oblastima društvenog života.

Mi kažemo da naš politički sistem mora biti takav da u njemu dominantnu ulogu ima uticaj udruženog rada, odnosno interes radničke klase i svih radnih ljudi. Ali kad to kažemo, moramo biti svesni šta takav zahtev stvarno znači. Jer ima ljudi koji isto to govore, ali pri tome ne misle na samoupravni položaj radnika. Naprotiv, oni pri tome imaju pred očima jedan sistem državnog ili tehnokratskog starateljstva nad radničkom klasom, pa se zato i suprotstavljaju jednom takvom sistemu samoupravljanja koji stvara mogućnosti da se radni ljudi sami o sebi staraju. Zato nam mora biti jasno da kad govorimo o vodećoj društvenoj ulozi interesa radničke klase — u povezanosti sa interesima radnih ljudi grada i sela uopšte — onda to znači da ti interesi ne mogu zavistiti samo od većeg ili manjeg razumevanja upravljačkih organa opštine, države, privrede i drugih područja društvenog života za te interese, već da moramo uspostavljati takve odnose u društvenoj bazi koji će omogućiti da u okviru jedinstvenog socijalističkog sistema naši radni ljudi — na odgovarajući način samoupravno organizovani u udruženom radu, u svim oblastima svojih interesa i u svojim klasnim društveno-političkim organizacijama — zaista sami rešavaju probleme na svim onim područjima gde se oni mogu rešavati neposrednom samoupravno i demokratski organizovanom voljom i akcijom samih ljudi. To takode znači da se naša revolucija mora suprotstavljati i onim ideološkim i političkim shvatanjima i snagama koje, da tako kažem, „zdesna“ napadaju samoupravljanje. Te snage — svesno ili nesvesno — teže da našem društvu ili njegovom političkom sistemu nametnu drugi pravac razvoja. Umesto orijentacije na dalji razvoj i jačanje samoupravnih oblika integracije i demokratske organizacije društva, u skladu sa interesima i potrebama radnih ljudi u udruženom radu, odnosno u samoupravnim oblicima socijalističkih proizvodnih odnosa, te snage žele da nametnu kurs kao političkom sistemu buržoaske države, koji je stvoren radi zaštite proizvodnih odnosa zasnovanih na privatnoj svojini. Nije, pri tome, važno koliko je opravdana ili zlonamerna kritika postojećeg stanja u našem samoupravnom sistemu od strane tih snaga. Ali za našu revoluciju mora biti važno u kom pravcu one potiskuju naš društveni sistem i naše radne ljude. Iskustva iz burnih događaja u nizu socijalističkih država svedoče da je opstanak i napredak istinskog samoupravnog i demokratskog socijalističkog društva nemoguće obezbediti ako se socijalističke snage, a pre svega sam Sa-

vez komunista, ne budu neprekidno suprotstavljale pritiscima koji nas potiskuju bilo na put dogmatskog, birokratskog i tehnokratskog konzervativizma, bilo na put ne manje birokratskih i tehnokratskih pokušaja da se novim, ali ujedno još više konzervativnim oblicima restauriraju elementi političkog sistema buržoaske države. A to se obično čini suprotstavljanjem formula klasične buržoaske demokratije demokratskim oblicima jednog samoupravnog socijalističkog društva. Zato sada i jeste tako važno da se u naporima na daljem razvijanju samoupravnih i demokratskih oblika integracije našeg društva što više oslonimo na rezultate i iskustva samoupravne aktivnosti i organizacije u društvenoj bazi koji su reljefno isticani i na ovom savetovanju.

Razume se, ne možemo uopšte tvrditi da se svi društveni problemi mogu rešavati neposrednim samoupravnim i demokratskim odlučivanjem radnih ljudi u radnim organizacijama ili mesnim i interesnim zajednicama, i slično. Svakako da se mnoga, često upravo najvažnija pitanja moraju rešavati na nivou širih zajednica, kao što su republike ili federacije, gde se mogu najuspešnije koncentrisati kreativne snage društva, ili gde radni ljudi ne mogu neposredno, to jest kao kolektiv odlučivati o pitanjima iz oblasti svojih neposrednih interesa već preko svojih delegacija i delegata — bilo na osnovu njihovog ovlašćenja da zaključuju dogovor bilo odlukom većine u skupštini ili na sličan način. Jasno je, takođe, da postoji još šire područje idejnog, političkog, kulturnog i uopšte duhovnog strujanja u društvu, koje pogotovo traži širi i slobodniji prostor. Prema tome, naš koncept samoupravne neposredne demokratije ne svodi se samo na njene osnovne organizacione oblike u društvenoj bazi. Ali za njegovo ostvarivanje je bitno i odlučujuće da se celokupna nadgradnja društvenog i političkog sistema i, posebno, sistema državne vlasti zasniva na tim osnovnim organizacijama samoupravne demokratije u radnim organizacijama, u mesnim i interesnim zajednicama i komunama, i na specifičnom sistemu društveno-političke organizovanosti naše radničke klase i radnih ljudi, zasnovanom na vodećoj idejnoj i političkoj ulozi Saveza komunista, što sve kao celina uvek treba da dejstvuje kao neposredni izraz interesa i potreba udruženog rada — bilo da je reč o interesima i potrebama same proizvodnje i rada, ili socijalnog i kulturnog stvaranja, ili o uslovima rada i života samih radnih ljudi u gradu i na selu, ili o utvrđivanju dugoročnih ciljeva društvenog razvoja. Sistem samoupravne neposredne demokratije se na taj način „produžuje” ili integriše u sistem neposrednog predstavnštva radnih ljudi preko nji-

hovah delegacija i delegata. Prema tome, to predstavnštvo se ne gradi na odnosu između države i apstraktnog političkog građanina koji je i u uslovima najrazvijenije građanske demokratije više objekt manipulisanja tehnokratsko-monopolističkih i partijsko-političkih centara nego subjekt uticanja na uslove sopstvenog rada i života. U stvari on se u parlamentarnom sistemu, pojavljuje samo u svojstvu pripadnika neke političke grupe ili partije kao birač njenih kandidata, a ne u svojstvu neposrednog zastupnika sopstvenih interesa. Samoupravno predstavnštvo se, naprotiv, gradi upravo na osnovnim samoupravnim organizacijama radnih ljudi — u radnoj organizaciji, mesnoj i interesnoj zajednici, u komuni i republici, odnosno pokrajini, putem neposrednog izbora delegata i delegacija radnih ljudi u tim samoupravnim organizacijama gde se oblikuje najjasnija svest o njihovim pojedinačnim i zajedničkim interesima. Zato je upravo tu odlučujuće područje borbe socijalističkih snaga, a pre svega Saveza komunista, Socijalističkog saveza i Saveza sindikata za progresivni uticaj na društvenu svest i odlučivanje samoupravnih subjekata. Tek ako socijalističke snage tu budu imale uspeha, njihov uticaj na ključne pozicije vlasti radničke klase i radnih ljudi biće realan i stabilan. Jer komunisti, a s njima zajedno i radnička klasa i sve druge socijalističke snage u gradu i na selu, pokazali bi se kao nesposobni da očuvaju i dalje razvijaju tekovine socijalističke revolucije, ako bi usred borbe za načelno opredeljivanje samoupravnih i demokratskih oblika života socijalističkog društva izgubili iz vida i neophodnost borbe za takav realan odnos društvenih snaga koji će obezbediti ostvarivanje takvih društvenih odnosa.

Da ta oblast društvenih odnosa ne bi podlegla deformaciji u vidu birokratizma, tehnokratizma, politikantske borbe za vlast itd., bitno je da društvena i politička snaga radnih ljudi i njegovih osnovnih samoupravnih organizacija u komuni i društvenoj bazi bude dovoljno velika da bi oni mogli uticati na rešavanje najvažnijih pitanja svog ekonomskog, socijalnog i kulturnog položaja tamo gde žive i rade, kao i na izbor delegata i delegacija za samoupravna dogovaranja i samoupravna predstavnštva na nivou širih zajednica — to jest komuna, kao i republike i federacije. Zato, po mome mišljenju, celokupni politički sistem komune treba da se zasniva na radničkim i drugim samoupravnim savetima, mesnim i interesnim zajednicama, na njihovom dogovaranju i na odlučujućoj ulozi njihovih delegata i delegacija u skupštinskom mehanizmu komune i na odgovarajućoj društvenoj ulozi subjektivnih faktora socijalističke

svesti, nauke i kulture. Tako izgrađena komuna moći će onda zaista biti stabilna polazna tačka za izgradnju samoupravnog skupštinskog mehanizma u republici, pa i u federaciji, vodeći, naravno, računa o položaju odnosno o pravima republika i pokrajina u federaciji.

Prema tome, mislim da je i samoupravno i društveno dogovaranje — iako na prvi pogled izgleda samo kao jedan demokratski metod — uslov izgradnje takvog samoupravnog sistema u komuni u kojem će komuna zaista postati stvar udruženih radnih ljudi, radnih organizacija, interesnih zajednica, mesnih zajednica itd., a ne jedno, da se tako izrazim, klasično građansko političko društvo u kome je društveni rad bio više ili manje van društvene politike, jer je spadao u domen „svetih prava“ privatne kapitalističke svojine. A u nas je obrnuto: društveni rad određuje oblik društvene svojine i zato je upravo on dominantan faktor društvene politike.

Po mome mišljenju, i samoupravno dogovaranje je jedan od odlučujućih faktora u omogućavanju i uspostavljanju istinske samoupravne strukture u komuni i ono treba da daje pečat celokupnoj aktivnosti u komuni. Mislim da bi nas svaki drugi put vodio u većoj meri restauraciji elemenata takvog političkog sistema u kojem bi se uvek pojavljivale neke snage izvan radničke klase, izvan interesa radnih ljudi, izvan udruženog rada, koje bi prisvajale pravo dogovaranja u ime radničke klase i udruženog rada. Doduše, kritičari takvih teza kažu da je nemoguće vladati jednim organizovanim društvom metodom neposredne demokratije. Pri tome pojam neposredne demokratije poistovećuju sa pojmom neposrednog ličnog odlučivanja masa radnih ljudi o svakom pojedinom pitanju. Sigurno je — i to sam već malo pre naglasio — da to nije jedini metod koji naše društvo treba da primenjuje u izgradnji svog demokratskog političkog i ekonomskog sistema. Neosporno je da su tu neophodni i drugi elementi, uključujući — naročito u epohi u kojoj živimo — i vodeći idejnu i političku ulogu najprogresivnijih snaga revolucionarne socijalističke svesti, a naročito Saveza komunista. Ali ako hoćemo da s pravom govorimo da radnička klasa u ovoj zemlji ima vlast, onda ona mora imati takav neposredan uticaj na ključne pozicije u društvenoj bazi da sa njih može organizovano i efikasno uticati i osigurati ključne pozicije na svim drugim društvenim nivoima.

Ja u tom svetlu gledam na značaj i ulogu društvenog i samoupravnog dogovaranja. Kao što sam već rekao, sam akt dogovaranja i odlučivanja na osnovu dogovaranja je jedan demokratski me-

tod i instrument koji sam po sebi nije nov u našem društvu. Ako mu mi sada dajemo neke nove akcente i naglašavamo njegov poseban značaj u sadašnjem trenutku, to je pre svega zato što nastojimo da pronađemo puteve za proširivanje samoupravnog odlučivanja i na ona područja gde danas u većoj ili manjoj meri vladaju državni propisi ili stihija koja nastupa pod lažnim vidom slobode. Zato mislim da naši problemi i teškoće ne leže toliko u samom dogovaranju kao metodu već u daljoj izgradnji samoupravnih subjekata koji treba da se dogovaraju, u preciziranju i utvrđivanju njihovog položaja i njihovih međusobnih odnosa, njihove uzajamne samoupravne povezanosti itd.

Ohrabrujuća je činjenica što su radni ljudi, uprkos tim otporima, u dosta velikom broju opština, mesnih i interesnih zajednica, uspeli da se uspešno probiju s nekim elementima društvenog dogovaranja, koji otvaraju nove perspektive na tom području. Jer društveno i samoupravno dogovaranje je sada sputano, kao što sam rekao, i postojećim zakonodavstvom, pa čak, u izvesnoj meri, i nekim elementima ustavnog sistema, kao i postojećim mentalitetom u određenim društvenim sredinama. Na tom području danas imamo takvu paradoksalnu situaciju da smo se kao društvo gotovo odrekli prava da ustavnim putem regulišemo, odnosno učvrstimo neke osnovne elemente socijalističkog i samoupravnog sistema, ali u isto vreme ustavnim i zakonskim putem onemogućavamo ili bar otežavamo slobodan samoupravni dogovor ljudi tamo gde je reč o njihovim svakodnevnim interesima, a gde oni svojim slobodnim inicijativama ne mogu narušavati bitne principe socijalističkih i samoupravnih odnosa.

Mislim da u drugoj fazi ustavnih promena te stvari treba da postavimo na sledeći način: ako hoćemo da budemo jedinstveno društvo, onda to društvo mora imati jedinstvene osnove socijalističkog samoupravnog i demokratskog političkog sistema. Unutar tog sistema, onda, treba dati mnogo širi prostor samoupravnom i društvenom dogovaranju u rešavanju svih tekućih problema i pitanja koja tište radne ljude, tako da oni svojim neposrednim akcijama i sporazumevanjem mogu rešiti i ona pitanja koja ne može da reši nikakav zakon. Problemi koji su u diskusiji bili isticani, na primer socijalne razlike, razvijanje humanističkih odnosa među ljudima itd., ne mogu se uspešno i potpuno rešiti nikakvim zakonom, već pre svega izgradnjom socijalističke samoupravne svesti radnih ljudi i građana o međusobnoj zavisnosti, odgovornosti, solidarnosti itd. Ta svest je u nas, među radnim ljudima, već veoma razvijena, ali nema

dovoljno prostora u kome bi ona — putem raznih oblika slobodne saradnje, dogovaranja i udruživanja sredstava — mogla više doći do izražaja.

Sama činjenica da u našem društvu, i pored raznih otpora, postoji toliki broj aktivista samoupravnog dogovaranja u komunama, mesnim i interesnim zajednicama, dokaz je da ta pitanja danas s pravom postavljamo među ona pitanja koja su u centru druge faze ustavnih promena. Samo radi ilustracije naveo bih nekoliko primera koji ukazuju na neiskorišćeni prostor i mogućnosti na tom području.

U nas se pre nekoliko godina pojavila dosta jaka tendencija potencijavanja društvene uloge komuna. Možda ću upotrebiti tešku reč ako kažem da je baš zbog toga unutrašnji samoupravni razvoj naše komune poslednjih godina u priličnoj stagnaciji, a ponegde su opštine, čak, više ili manje izložene birokratskoj centralizaciji. Mislim da je jedan od osnovnih izvora bila i tendencija ka zatvaranju radnih organizacija u sebe, i to ne samo kada je u pitanju rad i poslovanje, gde je i razumljivo da radne organizacije žele da imaju slobodu i samostalnost, nego i u pitanjima gde se radilo upravo o svakodnevnom socijalnim, kulturnim, materijalnim i drugim potrebama i interesima radnih ljudi.

Bilo je i takvih teza i teorija da ceo sistem obezbeđenja socijalnog i kulturnog položaja radnika treba organizovati granski, a ne prvenstveno u okviru samoupravne strukture u komuni i dalje integracije na osnovu te strukture. Kao reakcija na tu tendenciju u komunama su se pojavili zahtevi i borba za proširenje kompetencija komune prema radnim organizacijama, težnje ka centralizmu u komuni itd. U takvoj situaciji došlo je i do zatvaranja radnih organizacija u sebe, zbog čega je počeo slabiti njihov uticaj na komunu.

Ako bi se pomenuta tendencija stvarno dalje razvijala, to bi praktično dovelo do neke vrste tehnokratskog paternalizma nad radnicima i, što bi bilo još gore, do razbijanja socijalnog jedinstva radničke klase i radnih ljudi. Međutim, te tendencije su vrlo brzo naišle na otpor; pre svega sami radni ljudi su im, tako reći, okrenuli leđa time što su u komunama i mesnim zajednicama — i pored svih kritika mesnih zajednica i komuna — sve energičnije počeli da razvijaju razne oblike samoupravne integracije i saradnje, i na taj način pristupili rešavanju niza svojih socijalnih i drugih problema.

Mislim da sve to samo potvrđuje da je komuna sa celokupnom svojom samoupravnom strukturom u našem socijalističkom samoupravnom društvu prirodni oblik društvene i humanističke integracije radnih ljudi. Da bi tu funkciju mogla vršiti, komuna mora biti dovoljno samostalna, ali i po unutrašnjim samoupravnim odnosima sposobna da obezbedi stvarni vodeći uticaj radnih ljudi u svojoj sredini i da se efikasno suprotstavi raznim birokratskim i građansko-politikantskim tendencijama. To znači da političku bazu komune treba da čine samoupravne radne organizacije, mesne i interesne zajednice itd., uz odgovarajuću ulogu društveno-političkih organizacija, a pre svega Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata i Saveza omladine.

Ako tako pristupimo problemima daljeg razvoja komune, opet se moramo vratiti sistemu društvenog i samoupravnog dogovaranja između svih tih i drugih subjekata, kao bitnoj komponenti strukture komune. Iskustva u opštinama, o kojima je bilo reči na ovom savetovanju, samo potvrđuju da je takva naša orijentacija realna i da ubuduće treba da idemo tim putem.

Razvoj u tom pravcu danas sputavaju mnogi faktori, tako da subjekti društvenog i samoupravnog dogovaranja, u stvari, imaju vrlo uzak prostor za dogovaranje. Uzmimo samo kao primer poreski sistem. Mi smo ranije imali porez na dohodak. Taj porez je bio savezni prihod sa jedinstvenim merilima u jednoj veoma različitoj ekonomskoj strukturi, zbog čega je uvek nejedinstveno delovao i dovodio do sukobljavanja među republikama. Mi smo rešili da ukinemo taj porez i uveli smo porez na promet i porez na lični dohodak. Međutim, istovremeno je bilo zaključeno da na području službi kao što su zdravstveno i socijalno osiguranje, obrazovanje itd., treba preći na sistem samoupravnog dohotka, sa samostalnim finansiranjem u direktnom dogovoru o razmeni rada sa korisnicima usluga, a da se budžet manje-više svede na finansiranje tzv. čiste administracije, odnosno kad je reč o saveznom budžetu, i na pokrivanje potreba armije.

Međutim, ovo drugo nije učinjeno. Kad smo pristupili reformi sistema socijalnog i zdravstvenog osiguranja, stvaranju obrazovnih zajednica itd., stali smo na pola puta. Stvorili smo te zajednice, ali one se i dalje finansiraju, iako pod drugim imenom, u suštini poreskim putem. Znači, okrenute su, ne interesnima, nego državnim budžetu, to jest vladi i skupštini.

Uporedo s tim nastala su neka pomeranja u organizaciji na ovom području. U ime racionalnosti poslovanja išlo se na stvaranje

zajednica ili zavoda koji zahvataju šira područja od opština, što je, po mome mišljenju, i pravilno kad je reč o službama, o zavodima, o administraciji. Međutim, to ne mora biti dobro i kad je reč o organizaciji samoupravnih organa korisnika usluga. Jer komuna, odnosno radni ljudi i građani u komuni, u dobroj meri su izgubili neposrednu kontrolu nad radom tih službi. Praktično, u komuni se delegati radnih organizacija i, uopšte, zainteresovani građani ne mogu direktno i slobodno dogovarati sa interesnim zajednicama zato što nisu adekvatno organizovani, to jest zato što su te organizacije u dobroj meri od njih otuđene. A, osim toga, one se finansiraju takvim poreskim sistemom koji praktično onemogućuje neposredno dogovaranje.

Mislím da sada, kada budemo pristupili reformi poreskog sistema, moramo imati pred očima ne samo pitanje u kojoj ćemo meri odstupiti od poreza na lični dohodak i kakav porez na dohodak je za nas prihvatljiv, nego i to gde nam je porez uopšte još potreban, a gde ga treba zameniti samodoprinosom, slobodnim dogovaranjem građana, odnosno radnih ljudi, o podmirivanju određenih zajedničkih potreba. A to se pre svega odnosi na dalji razvoj društvenog dogovaranja u oblasti socijalne politike, zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, kulturnog života, smanjivanja socijalnih razlika, zaštite dece itd. Tu treba da idemo dalje u prevazilaženju poreskog finansiranja, razvijajući sistem slobodnijeg finansiranja na bazi slobodne razmene rada, to jest direktnog dogovaranja o odnosima.

To, naravno, ne znači da bi društvena zajednica — bilo komuna, bilo republika — smela da „digne ruke“ od svih tih problema i odnosa ili da se odrekne svojih regulativnih funkcija na tim područjima društvenog života. Naprotiv, društvena zajednica treba da se brine o jedinstvenom sistemu na tom području, s tim da ima sve mogućnosti da i snagom propisa obezbedi funkcionisanje sistema i odgovorno ponašanje interesenata, kao i neophodno osnovno pokrivanje materijalnih potreba društva i neophodne zajedničke fondove društvene solidarnosti, naročito kada je reč o pomoći područjima sa niskim društvenim produktom. Ali u tom jedinstvenom sistemu radni ljudi treba da budu samostalni u odlučivanju o svojim uzajamnim odnosima.

Pomenuću još i problem socijalnih razlika. Možda danas u našoj zemlji problemi socijalnih razlika nekima ne izgledaju krupni, jer smo još uvek siromašna zemlja, pa su te razlike u poređenju sa onima u mnogim drugim zemljama relativno male. Zato se i može

diskustovati o tome da li su socijalne razlike krupna ili sekundarna deformacija naših društvenih odnosa u ovom trenutku ili, čak, da oko tog pitanja pravimo mnogo više buke nego što ono zaslužuje. Međutim, ja mislim da bi se svako potcenjivanje tog problema moglo našem društvu teško osvetiti. Dakako opravdane su i nužne ekonomske razlike koje nastaju na bazi raspodele prema rezultatima rada. Ali ako bi se radilo samo o tim razlikama, one bi se sa porastom produktivnosti rada morale smanjivati. A te razlike pokazuju tendenciju daljeg povećavanja — bar na nekim područjima — što je samo po sebi dokaz da tu dejstvuju i drugi faktori, a ne samo raspodela prema radu, to jest da na te razlike prvenstveno utiče dohodak koji nije stečen na osnovu rada već na neki drugi način. Za mene je u svemu tome u ovom trenutku najvažnije pitanje — kuda nas vodi takva društvena praksa koja proizvodi te razlike odnosno dozvoljava da se tako veliki deo društvenog dohotka sliva u lični dohodak ne na osnovu rada, već iz drugih izvora. Ako ostanemo pri postojećoj praksi u društvenoj raspodeli dohotka, izgleda da ćemo imati utoliko veće socijalne razlike, ukoliko kao društvo budemo bogatiji, umesto da bude obrnuto: što budemo kao društvo bogatiji da bude manje socijalnih razlika među ljudima.

No postavlja se pitanje: šta učiniti, kako pristupiti rešavanju tih problema? Zakonima i društvenom regulativom se, naravno, može štošta rešiti i mora se rešavati mnogo odlučnije nego do sada, naročito u oblasti poreskog sistema. Zatim, u oblastima u kojima je i na ovom savetovanju bilo govora: izmenama u kreditnom sistemu, finansiranju stambene izgradnje, sistemu stanarina, finansiranju dečje zaštite itd., gde se naše društvo ponekad u podeli društvenih fondova stvarno ponaša kao onaj vojvoda iz crnogorske anegdote, koji je Crnogorcima delio ruski kukuruz „po božjoj pravdi“ to jest onaj koji je imao više dobio je više kukuruza, a onaj koji je imao manje, dobio je manje kukuruza. No zakonom se sve ne može učiniti, jer zakon često, upravo kad pokušava da deluje jednako, deluje vrlo nejednako. Mislím da bismo i tu samoupravnoj komuni i samoupravnom i društvenom dogovaranju, kako na nivou komune tako i na nivou republike, morali dati daleko veću ulogu.

Već je danas dosta vrlo lepih primera, recimo u oblasti dečje zaštite. Na primer, verovatno u većini komuna, odnosno mesnih zajednica je odlučeno, dogovorom roditelja, mesne zajednice i dečjeg vrtića, da ona porodica u kojoj su lični dohoci njenih članova veći, plaća za svoje dete više, dok ona porodica u kojoj su lični dohoci manji plaća manje. Ali još uvek ima i opština, u kojima vla-

daju druge prilike — to jest svi plaćaju podjednako, što praktično znači da onaj ko ima više novaca lakše zbrine svoje dete u dečjem vrtiću nego onaj ko materijalno slabije stoji; kada se tome doda i to da komuna subvencionira dečji vrtić, onda ispada da ona više subvencionira one ljude sa većim nego one sa manjim dohotkom.

Ljudi žele da ta pitanja solidarno rešavaju. Oni će ih rešavati, ali o tome i kao društvo treba da zauzmemo veoma jasan kurs. Naše društvo je, međutim, ponekad i u vrhovima i u političkim organizacijama i delatnostima „gluvo” za te probleme i sa potcenjivanjem se odnosi prema njima. Štaviše, rekao bih da u nas često i u organima vlasti, pa čak i u nekim partijskim forumima i nesvesno prevladuje uticaj interesa onih koji više imaju, a ne interesa onih kojima bi trebalo pomoći. Naravno pridikama i rezolucijama neće se mnogo postići, a nekim samovoljnim „lovom na veštice” ili političkim hajkama čak se može naneti više štete nego koristi. Po moje mišljenju, treba omogućiti radnim ljudima u bazi, u radnim organizacijama, u mesnim i interesnim zajednicama, u komuni, da ta pitanja direktno postavljaju na dnevni red i da ih sami organizovano i kvalifikovano rešavaju gde god je to moguće. Pri tome, naravno, ne treba dozvoliti neke krajnosti, preterivanja i neodgovorne pritiske. Naša društvena zajednica treba i tu da ima regulativnu ulogu, koja treba da omogući i da obezbedi da naši radni ljudi samoupravnim dogovorima organizovano, demokratski i s punom odgovornošću prilaze rešavanju tih problema.

Želeo bih da se u vezi s tim osvrnem na tezu iznetu u diskusiji da društvena potrošnja stvara socijalne razlike. Ja se slažem s tim da neki elementi postojećeg sistema društvene potrošnje stvaraju socijalne razlike, ali ne bih zbog toga osudio društvenu potrošnju kao princip. Ako želimo da smanjimo te razlike, treba drukčije da postavimo i orijentišemo društvenu potrošnju. Ako bismo pokušali da te probleme rešavamo samo putem raspodele ličnih dohodaka i samo ličnom potrošnjom, ako bismo, da tako kažem, plaćali celokupnu ličnu potrošnju u takvim oblastima kao što je socijalna zaštita, obrazovanje i dečja zaštita, komunalne usluge, zdravstvo itd. isključivo i u svim slučajevima iz pojedinačnog džepa, to bi nas dovelo do toga da bismo morali imati veoma komplikovan administrativni sistem u raspodeli odnosno određivanju merila za lične dohotke. S druge strane, pojačao bi se pritisak na uravnilovku, koja takođe ne može biti korisna za razvoj proizvodnih snaga u našem društvu. Prema tome, sistem raspodele prema radu treba da postavimo što slobodnije u okviru samoupravnih dogo-

vora između radnih organizacija, sindikata, društvenih faktora itd., ali da se — pored određenih drugih zakonskih rešenja — dâ i mogućnost pre svega komunama, mesnim zajednicama i interesnim zajednicama da u okviru samoupravnog dogovaranja vrše korekture u socijalnom položaju radnih ljudi na taj način što će se neke osnovne, elementarne potrebe radnih ljudi sa najnižim primanjima u društvu pokriti iz određenih društvenih fondova. Prema tome, fondovi društvene potrošnje, na načelima društvene solidarnosti, treba sve više da se povećavaju u skladu sa razvitkom ekonomskih mogućnosti našeg društva, ali u okviru sistema koji će obezbediti jasan kurs ka smanjivanju socijalnih razlika i jačanju socijalne sigurnosti radnog čoveka. Takav sistem društvene potrošnje će ujedno olakšati dosledniju primenu načela o raspodeli prema radu.

Mislim da bismo razvoju upravo tih društvenih fondova, ali u svrhe o kojima sada govorim, morali posvetiti veću pažnju. To je i lakše sa ekonomskog gledišta; lakše je, nainie, pomoći radniku sa niskim dohotkom da njegovo dete u školi dobije besplatno knjige, svesku i olovku, nego svima povećavati dohodak u uslovima kada ekonomski nismo u mogućnosti da to učinimo. To navodim opet samo kao primer koji pokazuje da za društveno i samoupravno dogovaranje treba otvoriti još mnogo šire prostore.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga IX, BIGZ, Beograd 1974, str. 304—318.

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

Iz izlaganja na proširenoj sednici Međupštinske konferencije SK za Hercegovinu, u Mostaru, 18. septembra 1972. Izlaganje je objavljeno pod naslovom 'Ne čvrsta ruka', već čvrsta socijalistička demokratija.

...

Neću sada govoriti o međupštinskoj saradnji komunista nego samo najkraće o saradnji opština i drugih društveno-političkih zajednica. Mislim da smo možda i u tom pogledu izgubili u tempu u razvijanju komunalnog sistema i one integracije koja se ne odvija linijom privrede, radnih organizacija itd., nego koja treba da se razvija od mesne zajednice i komune prema širim zajednicama. Mi smo ukinuli srezove i rekli da ćemo razvijati razne vidove međupštinske saradnje, koja je trebalo da zameni srezove. Po svoj prilici nismo pogrešili što smo ukinuli srezove, iako sam lično tada bio protiv toga. Verujem da naše socijalističko društvo može bolje da se organizuje putem međupštinske saradnje, nego obnavljanjem starih srezova. Ali, ipak, nismo daleko napredovali u razvijanju međupštinske saradnje. Ona je suviše prepuštena dobroj volji opština, kadrova u opštinama, slučajnostima itd.

Meni izgleda da bismo neke zajedničke probleme i zajedničke regionalne interese morali jače institucionalizovati u republičkim ustavima, razume se, ne propisujući krute forme. Iako nemam konkretnog predloga, smatram da neka osnova za međupštinsku saradnju zaista treba da postoji, a to treba regulisati republičkim ustavima. Integracija zaista sve više postaje realnost. Mislim da prenebregavamo činjenicu da postoje regije koje odgovaraju srezovima, okruzima i sl. Nije administrativna izmišljotina da je Mostar, na primer, centar ove regije. Mostar je centar ne zato što je proglašen takvim i što važi kao glavni grad Hercegovine, nego što stvarne ekonomske, saobraćajne, kulturne, socijalne, zdravstvene i sve moguće „linije” vode prema jednom takvom centru, i obrnuto. Ins-

titucije koje mogu nastati u takvom centru služe celoj regiji. I ako institucije međupštinske saradnje koje služe regiji, a ne samo jednoj opštini, nisu pravilno postavljene, onda dolazi do opštin-skog zatvaranja, do atomiziranja; svaka opština hoće da ima sve službe. A, u stvari, međupštinska saradnja bi trebalo da obezbedi da se dobiju moderne, integrisane društvene službe kojima bi se na demokratski način upravljalo.

U nas se, međutim, u nekim oblastima razvio obrnuti proces. Formirani su, na primer, regionalni zavodi za socijalno osiguranje, biraju se njihove skupštine koje nemaju gotovo nikakve veze sa opštinama, a praktično ni sa radnim organizacijama. Normalno je da se stvaraju zajednički regionalni zavodi, ali oni bi trebalo da budu stvarne zajedničke službe, s tim da postoji demokratski mehanizam upravljanja ovim zajednicama u opštinama. Ukratko, trebalo bi da budu prisutni svi faktori koji se dogovaraju. Na primer, zdravstvene ustanove i osiguranici ne bi trebalo da se nadglasavaju, nego da se dogovaraju. Isto se odnosi i na nauku, kulturu itd. U nekim republikama su osnovani naučni saveti. Oni se finansiraju tako što se jednostavno porezima oduzima od dohotka radnika. Ljudi koji sede u tim savetima mogu da budu stvarno sposobni naučni radnici, ali ni najsposobniji naučni radnik nije dovoljno kvalifikovan da bi mogao samovoljno odlučivati kada je reč o finansiranju nauke u društvu uopšte, odnosno za šta konkretno treba utrošiti društvena sredstva. On se mora o tome sporazumeti sa onima kojima je nauka potrebna i koji je zbog toga i finansiraju.

Mislim, dakle, da bi se, u vezi sa ustavnim promenama, moralo rešiti i pitanje regionalne međupštinske saradnje. To se odnosi i na gradove koji u svom sastavu imaju više opština. Recimo, ima zahteva da se neki grad koji u svom sastavu ima više opština samo zbog toga tretira kao posebna kategorija u republičkom ustavu. A, po mome mišljenju, tu je reč više o kvantitetu međupštinske saradnje nego o nekom sasvim drugom kvalitetu ili karakteru saradnje u gradu koji u svom sastavu ima opštine. Za područje jednog grada daleko je potrebnije da se u većoj meri ujedine svi ti naponi. Ali demokratska organizacija institucija može biti načelno ista. Osim toga, takvi veliki gradovi mogu računati, ako bi pravilno postavili međupštinsku saradnju, sa nekoliko „krugova” međupštinske saradnje: jedna se odnosi na opštine koje su najneposrednije vezane za grad, druga na opštine koje su udaljenije, koje imaju samo neke interese u odnosu na grad kao centar itd. Mislim da bismo za sve to morali naći elastičnije forme saradnje.

To je sastavni deo naše borbe za samoupravnu integraciju, jer nije reč samo o integraciji u privredi nego je potrebna i integracija, rekao bih, materijalnih procesa i demokratizacija samoupravnog odlučivanja u celokupnoj socijalnoj nadgradnji društva.

Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga X, BIGZ, Beograd 1980, str. 491—493.

Komuna u sistemu socijalističkog samoupravljanja

KOMUNA I USTAVNE PROMENE

Iz intervjua za TV Beograd i TV Ljubljana aprila 1973. Tekst je u celini objavljen pod naslovom Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena.

Načelno uzev, Teze* za novi Ustav ne donose nešto novo u pogledu mesta i uloge komune u našem društvenom sistemu. U stvari, one insistiraju na doslednijem ostvarivanju postojećeg ustavnog koncepta komune, koji ipak nije dokraja u zadovoljavajućoj meri ostvaren. Prema tome, i u novom Ustavu komuna je ona osnovna društveno-politička zajednica na kojoj se zasniva izgradnja celovitog društveno-političkog sistema. Zato sve institucije i strukture komune moraju biti takve da obezbeđuju da ta vlast bude zaista pod kontrolom radnih ljudi i da preko te, rekao bih, „prve stepenice“ radni ljudi u komuni učestvuju istovremeno, putem delegatskog sistema, u svim drugim oblicima vlasti na svim društvenim nivoima.

Kada u tom smislu govorim o komuni, ja, naravno, pod tim ne podrazumevam samo opštinsku skupštinu i njen aparat, niti samo problematiku vezanu za egzistenciju opštine. Komuna je, u stvari, takva složena društvena zajednica u kojoj se radni ljudi udružuju i organizuju i kao samoupravljači u radu i kao samoupravljači u zadovoljavanju socijalnih, kulturnih i svih drugih potreba, a isto tako i kao nosioci političke vlasti radničke klase i radnog naroda uopšte. Kao takvi, oni se udružuju i organizuju i u radnim organizacijama, i u mesnim zajednicama, i u drugim interesnim zajednicama, i u svojim društveno-političkim i drugim organizacijama. Komunu, dakle, ne čini „zbir građana“ kao podanika države ili opštinske skupštine, nego u prvom redu organsko povezivanje svih tih oblika samoupravno organizovane radničke klase i radnih ljudi uopšte. Takva demokratska, ekonomska, socijalna, politička i u izvesnom smislu kulturna integracija samoupravnih zajednica pred-

* Reč je o Tezama za Ustav SFRJ iz 1974.

stavlja onu okosnicu komune koja od nje čini samoupravnu zajednicu, a od udruženih samoupravnih zajednica u njoj — političku bazu sistema državne vlasti i skupštinske vladavine u komuni, a zatim i u republici i federaciji.

Ako želimo da imamo takvu komunu o kakvoj govorim, onda ona mora imati visok stepen samostalnosti, kako u domenu zadataka o kojima je bilo reči tako i u pogledu izvora materijalnih sredstava, neophodnih za ostvarivanje takve uloge komune. U Tezama za novi Ustav je zato izražen stav da u komuni radni ljudi ostvaruju sve svoje interese sem onih koje, prema Ustavu, ostvaruju u širim društveno-političkim zajednicama. Prema tome, organi republike i federacije mogu obavezivati komunu samo u okviru ovlašćenja koja im daje republički, odnosno Savezni ustav. To se, dakako, odnosi i na način i izvore finansiranja u komuni.

Ne treba, međutim, zaboraviti ni to da opštine nisu neke autarhične ćelije ili „državice” za sebe, nego integralni deo jedinstvenog društvenog organizma. Zato one moraju imati svoja prava, ali i svoje odgovornosti prema društvu. S jedne strane, to su odgovornosti za uspešno funkcionisanje jedinstvenog društvenog sistema, a posebno privrednog života i društvenog planiranja; s druge, to su odgovornosti koje proizlaze iz solidarnih obaveza jednog radnog čoveka prema drugome. U tom smislu komuna ne može smatrati da su svi izvori dohotka na njenom području samo njeni i da ne pripadaju u isto vreme — u skladu sa Ustavom — u većoj ili manjoj meri, i drugima, to jest društvu. Međutim, Teze za novi Ustav predviđaju da se odluke o obavezama te vrste mogu donositi samo na osnovu ustava republike, odnosno ustavnog zakona pokrajine, to jest ne mogu biti prepuštene nikakvim proizvoljnim odlukama republičkih organa.

I najzad, u novom Ustavu je neophodno postaviti određene brane takozvanom komunalnom etatizmu. Jer nerekto se sada događa da uske grupe ljudi u komuni naprave velike programe izgradnje raznih komunalnih i drugih objekata, a zatim na različite načine vrše pritisak na dohodak radnih organizacija ili na lični dohodak radnih ljudi, i često pri tome stvaraju ozbiljne privredne i političke teškoće. Takvim tendencijama novi Ustav suprotstavlja, pre svega, sam delegatski sistem skupštine, u kojem će se oni koji daju sredstva zaista moći izjasniti o tome da li ih treba i za šta ih treba dati. Zatim, Ustav predviđa da zajedničke potrebe u komuni ne treba finansirati samo putem poreza, nego, gde god je to moguće, putem dobrovoljnog udruživanja sredstava. I namenski sa-

modoprinosi će u tome odigrati značajnu ulogu, naravno pod uslovom da se ne deformišu u nekakvu samovolju; pod firmom „samodoprinosi” ne mogu se neograničeno opteretiti radni ljudi.

Time će se još značajnije demokratizovati celokupan sistem finansiranja u komuni. Tezama za novi Ustav insistira se da se i drugi, a ne samo materijalni, odnosi u komuni u najvećoj mogućoj meri rešavaju i regulišu putem samoupravnog sporazumevanja i dogovaranja, a i udruživanjem samoupravnih zajednica i radnih ljudi uopšte u raznim zajedničkim akcijama. U svemu tome će svakako značajnu ulogu odigrati i mesne zajednice, kao i veće tih zajednica u opštinskoj skupštini.

Kad je reč o položaju i ulozi mesnih zajednica, odmah treba reći da se ništa suštinski ne menja u njihovom osnovnom konceptu. Ali Ustav sada te zajednice ustanovljava kao obavezni konstitutivni elemenat samoupravnog sistema ne samo u opštini nego — preko opštine — u društvu uopšte.

Pošlo se od toga da je mesna zajednica, pre svega, specifična samoupravna interesna zajednica, u kojoj se ostvaruju interesi radnih ljudi i građana koji žive na određenoj teritoriji. Ali bez obzira na taj teritorijalni momenat, mesna zajednica treba da saraduje u određenim pitanjima i sa radnim i samoupravnim zajednicama van te teritorije, pogotovo kad je reč o udruživanju sredstava. Jer, na kraju krajeva, iza svakog radnika odnosno građanina u mesnoj zajednici stoji, odnosno trebalo bi da stoji, njegova radna organizacija, njegova socijalna ili druga interesna zajednica, koja treba da brine o položaju svojih članova, bez obzira na to na čijoj se teritoriji ta radna organizacija, odnosno mesna zajednica nalazi.

Dalje, Tezama se ne samo omogućuje nego i podstiču svi oblici dobrovoljne međuopštinske saradnje. Ali, osim toga, one omogućuju da republički ustav i zakon tu saradnju učine, u određenim slučajevima, obaveznom, to jest da se na tom osnovu organizuju šire društveno-političke zajednice regionalnog tipa, na koje bi se mogla prenositi određena ovlašćenja bilo opštine, bilo republike, bilo i jedne i druge. Takav je, na primer, slučaj sa gradovima podeljenim na opštine, gde se to već pokazalo kao neophodna praksa. Ali ta se mogućnost ne odnosi samo na njih. Teze za novi Ustav, naime, dozvoljavaju da se ta ista mogućnost iskoristi i za druge oblike regionalnog povezivanja.

Razume se, ako takvi organi međuopštinske saradnje, odnosno regionalnih društveno-političkih zajednica i nastanu, moraju biti

formirani po delegatskom sistemu. Oni se nikako ne bi smeli pretvoriti u nekakve „ekspoziture” republičkih organa, nego se zaista moraju razvijati kao oblik udruživanja određenih zajedničkih funkcija opština, koje opštinski delegati onda demokratski obavljaju u okviru gradske ili regionalne skupštine.

Edvard Kardelj, Problemi naše socijalističke izgradnje, knjiga IX, BIGZ, Beograd 1974, str. 451—454.

Ustavni
1973
11/11
Pitanje: Menja li se nešto suštinski u pogledu mesnih zajednica?

Odgovor:

Ustavni
1973
11/11
~~Ustavni koncepti mesnih zajednica~~
Osnovni koncepti mesnih zajednica *Ustavni*
da ~~u sadašnjim~~ *u sadašnjim* ustavnim promenama

suštinski ~~ne~~ *ne* menja. *Ali ustav rada*
te zajednice
konceptu
ostvaruje
Pošlo se od toga da je mesna zajednica *ostvaruje*
pre svega specifična interesna zajednica, *koja*
ostvaruje
koja ostvaruje *ostvaruje* interese određenoj teritoriji. *ostvaruje*
jedinstveno je mišljenje, međutim, da

teritorijalni momenat, *ostvaruje*
ne treba stavljati u prvi *ostvaruje*
plan i time sputavati mesnu zajednicu u tom *ostvaruje*
smislu da, recimo, u jednoj mesnoj zajednici *ostvaruje*
ostvaruje ne može saradnjati u određenim pitanjima i *ostvaruje*
samoupravna zajednica *ostvaruje* sa područje druge mesne *ostvaruje*

ostvaruje
zajednice. Jer, na kraju krajeva, ina svakog *ostvaruje*
radnika u mesnoj zajednici, ina svakog gradja- *ostvaruje*
nina koji učestvuje u njoj *ostvaruje* a cilju *ostvaruje* zadovoljavanja *ostvaruje*
određenih svojih životnih potreba, treba da stoji *ostvaruje*

NOVI USTAV I DALJI RAZVOJ OPŠTINE I MESNE ZAJEDNICE

Iz izlaganja na sednici Zajedničke komisije svih veća Savezne skupštine za ustavna pitanja, Beograd, 21. maja 1973. Izlaganje je objavljeno pod naslovom O predlogu za utvrđivanje Nacrta novog ustava.

...

Novi Ustav će omogućiti da se učini i značajan korak dalje u razvoju naše opštine — i kao samoupravne zajednice i kao osnovne društveno-političke zajednice. U Predlogu nacrta novog Ustava predviđaju se veće garantije nego do sada u pogledu demokratske samostalnosti opštine, kako u oblasti upravljanja zajedničkim poslovima radnih ljudi u opštini tako i u pogledu finansiranja tih poslova. Ali ne dozvoljava se ni opštini da se zatvara u nekakav autarkički sistem koji ne bi bio odgovoran prema zajedničkim interesima društva. Predlogom nacrta novog Ustava bitno se sužava mogućnost nastajanja nekih tehnobirokratskih tendencija i odnosa u opštini koji su u nas u poslednje vreme bili uzeli prilično maha. To se čini, pre svega, putem pojačavanja ekonomske i političke uloge samoupravne baze i celovite samoupravne strukture u opštini, a u prvom redu organizacija udruženog rada, mesnih zajednica i interesnih zajednica. Time što će u strukturi opštinske skupštine biti neposredno predstavljani svi ti faktori, to jest organizacije udruženog rada i mesne zajednice preko svojih delegacija, a interesne zajednice preko svojih skupština ili drugih sličnih demokratskih organa, kao i time što se pojačava samostalnost i odgovornost organa opštinske uprave, kao kvalifikovanih upravno-izvršnih organa opštinske skupštine, znatno se smanjuje opasnost od uzurpiranja vlasti u opštinama od strane uskih grupa. S druge strane, time se podstiče efikasniji rad organa opštine.

U Predlogu nacrta novog Ustava izašlo se u susret zahtevima da se izvori prihoda opštine u većoj meri oslobode zavisnosti od

odluka upravnih organa republika i federacije. Međutim, ipak se polazi od toga da opštine u tom pogledu ne mogu biti neodgovorne prema društvu. To utoliko pre što nam i sadašnja iskustva pokazuju da su, na primer, neke mere bilo federacije bilo republika, u cilju ostavljanja većih sredstava privrednim organizacijama, bile bitno oslabljene ili dovedene u pitanje raznim vidovima nameta u opštini, nezavisno od toga da li su u pitanju bili nameti na dohodak privrednih organizacija, lični dohodak radnih ljudi ili na cene i nezavisno od toga da li je reč bila o porezima ili samodoprinosima ili poluprilsilnim zajmovima. Potpuno je jasno da ni federacija, ni republike ne mogu voditi nikakvu efikasnu ekonomsku politiku ako ona ne važi ili neće važiti podjednako — kada bude utvrđena — za sve organe svih društveno-političkih zajednica.

Drugim rečima, u Predlogu nacrta novog Ustava obezbeđuje se samostalnost finansiranja u opštinama, ali istovremeno i određena prava ne samo federacije nego i republika, koja treba posebno da budu utvrđena republičkim ustavom, u pogledu regulisanja odnosa u toj oblasti, u skladu sa utvrđenom ekonomskom politikom i društvenim planom.

Po mome mišljenju, vrlo značajan, ako ne i najznačajniji, regulator politike opština u toj oblasti svakako će biti ustavna odredba o kojoj sam ranije govorio, naime, da ni u opštini nikakav „namet“ na dohodak neće moći biti određen ako se s tim ne slože delegacije, odnosno delegati onih organizacija udruženog rada u kojima se taj dohodak neposredno ostvaruje. Nije isključeno, čak je, po mome mišljenju, gotovo sigurno da će ta odredba ponekad izazivati određene ozbiljnije društvene probleme, ali će oni u svakom slučaju biti manje opasni od sadašnjeg stanja, kada smo svedoci stalnog sveopšteg „napadanja“ na dohodak radnih organizacija i na lični dohodak radnih ljudi. A ujedno će ta odredba i samim radnicima ukazivati da u njihovoj politici raspodele dohotka i potrošnje unutar radnih organizacija treba da se ravnaju „prema guberu“, a ne prema željama.

Mislimo da će u povezanosti sa svim tim merama značajnu ulogu odigrati odredbe o mesnim zajednicama. One, doduše, u načelnom smislu, ne donose ništa novo. Ali njima se čini kraj kolebanju da li su nam mesne zajednice potrebne ili nisu. Prema Predlogu nacrta novog Ustava, one su obavezne. Samim tim, one dobijaju veoma istaknuto mesto u strukturi opštine i vrlo značajnu ulogu u povezivanju i, rekao bih, u samoupravnoj integraciji radnih ljudi i njihovih organizacija i interesnih zajednica, kao i u udruživa-

O SAMOUPRAVNOM INTERESNOM ORGANIZOVANJU

Iz izlaganja na skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, u Herceg-Novom, 3. oktobra 1974, na kojoj je tema rasprave bila Samoupravne interesne zajednice i novi ustavi.

...

Neformalni dogovor koji je pre nekoliko dana postignut u Savetu za društveno-političko uređenje,* u čijem su radu učestvovali predstavnici i rukovodioci državnih i političkih tela republika i pokrajina, treba da bude načelna osnova za realizaciju ustavnog koncepta samoupravnih interesnih zajednica. Jedinstvo koje je ispoljeno u diskusijama na toj sednici, pa i ovde na Skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije, omogućava nam da, s jedne strane, ubrzano radimo na izgradnji samoupravnih interesnih zajednica u skladu sa obavezama koje imamo na osnovu Ustava i zakona, a istovremeno da radimo i uskladenije i jedinstvenije. Ma koliko da je tačno da ne moramo baš o svakoj pojedinosti, o svakoj organizacionoj formi ili svakom elementu sistema odnosa u izgradnji samoupravnih interesnih zajednica imati jedinstvena rešenja u celoj Jugoslaviji, ipak mislim da ono što je osnovno, bitno i jedinstveno za samoupravni socijalistički sistem mora biti svuda obezbeđeno. Mislim da je takođe pravilan i razumljiv zahtev da se pri tome ne treba suviše stesniti u neke propise i forme, nego da i iskustvu treba dati određeni slobodan prostor, odnosno omogućiti da se na osnovu njega i poučimo u mnogo čemu što danas, u stvari, još ne možemo sagledati i znati.

Međutim, kao što sam već rekao, moramo ipak raditi tako da istovremeno obezbedimo jedinstvo u bitnim, načelnim i osnovnim pravcima razvoja sistema samoupravnih interesnih zajednica. Mislim da će za to biti potrebno — a u tom smislu smo se i dogovorili

* Reč je o sednici ovog Saveta, održanoj 24. i 25. septembra 1974, u Beogradu.

na pomenutoj sednici Saveta — tu materiju regulisati određenim zakonom. U nekim bitnim osnovama, koje se tiču samog socijalističkog samoupravnog sistema, biće potrebno da se to reguliše i saveznim zakonom ili rezolucijom, a još više će ta pitanja morati da se regulišu zakonima u republikama. Jer, ako bismo dozvolili da unutrašnji odnosi u samoupravnim interesnim zajednicama postanu stvar, rekao bih, proizvoljnih rešenja i protivrečnih shvatanja, onda bi nam se moglo dogoditi da stvorimo samoupravne interesne zajednice na koje prenosimo veliku društvenu odgovornost — jer one, u stvari, treba da vrše vrlo značajne društvene funkcije — a da one nisu sposobne da snose tu odgovornost.

Ne treba, naime, zaboraviti da neke od tih samoupravnih interesnih zajednica preuzimaju na sebe funkcije koje su do sada vršili državni organi, a to su funkcije koje se — ne samo kada je reč o našoj neposrednoj prošlosti nego i, inače, kada je reč o savremenim društvima uopšte — smatraju normalnim funkcijama države.

Time što se te funkcije prenose sa države na samoupravne interesne zajednice, sam društveni značaj tih funkcija se ne menja. To znači da samoupravne interesne zajednice moramo osposobiti da sa istom odgovornošću, kao i državni organi, izvršavaju svoje društvene obaveze. Drugim rečima, prenošenjem tih funkcija na samoupravljače, odnosno na njihove samoupravne interesne zajednice, one preuzimaju na sebe i veoma značajnu odgovornost, i prema radnim ljudima i prema društvu kao celini.

Neki se pomalo pribojavaju zakonskog regulisanja ove oblasti, odnosno ističu da će se time suviše omeđiti ili isformalizovati izgradnja samoupravnih interesnih zajednica. Naravno, takva opasnost postoji ako ne bismo bili pažljivi pri izradi zakona. Ja ću ukazati samo na nekoliko svojstava samoupravnih interesnih zajednica koja očigledno upućuju na to da je tu neophodno zakonsko regulisanje.

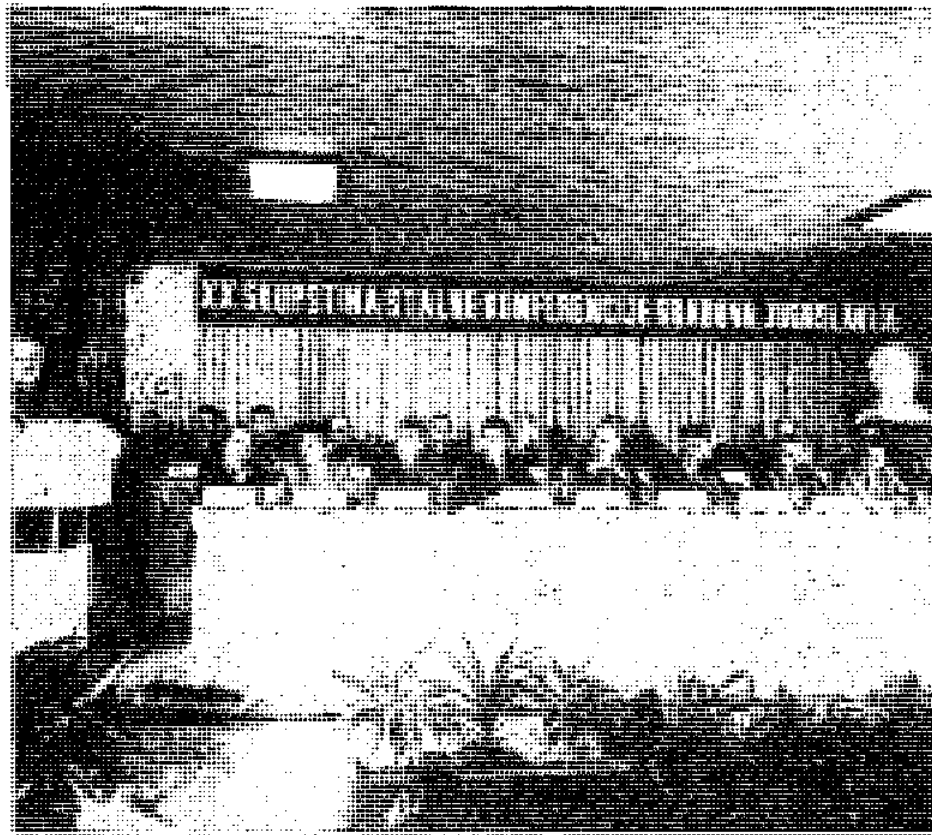
Bar pet samoupravnih interesnih zajednica koje izričito navodi savezni Ustav, a na osnovu njega i republički ustavi, to jest u oblastima obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva i socijalne zaštite, biće u položaju da će njihove skupštine ravnopravno odlučivati sa odgovarajućim većima opštinskih, pokrajinskih i republičkih skupština. To ravnopravno odlučivanje nije samo pravo samoupravnih interesnih zajednica, odnosno njihovih skupština, nego je istovremeno i njihova odgovornost prema celini interesa društveno-političke zajednice. I obrnuto, ravnopravno odlučivanje veća udruže-

nog rada ili društveno-političkih veća — zavisno od toga o kakvim pitanjima će se odlučivati — sa skupštinama samoupravnih interesnih zajednica ne znači sada neku kontrolu tih veća nad samoupravnim interesnim zajednicama, nego, u stvari, predstavlja ujedinjavanje određenih društvenih funkcija koje moraju biti ujedinjene u opštinskim, odnosno pokrajinskim i republičkim skupštinama.

Kad su u pitanju neke samoupravne interesne zajednice, recimo u oblasti obrazovanja, želim da naglasim da sama materija kojom će se baviti ta samoupravna interesna zajednica nije, čak, samo stvar ni onih koji finansiraju obrazovanje. to jest organizacija udruženog rada, niti je samo stvar organizacija udruženog rada u oblasti obrazovanja, nego je to i stvar šire društvene zajednice.

Prema tome, sve ono što je, u stvari, opšti društveni interes treba da bude uključeno u sistem skupštinskog odlučivanja. A kad je reč o takvom društvenom interesu u nekoj od napred pomenutih društvenih delatnosti, onda skupštine samoupravnih interesnih zajednica u tim delatnostima postaju jedno od veća opštinske, odnosno pokrajinske i republičke skupštine sa istim položajem kao i druga veća tih skupština. Očigledno je da to ne može biti stvar samoupravnog sporazuma ili nekog samostalnog odlučivanja u samoupravnim interesnim zajednicama, nego da svi ti odnosi moraju biti regulisani zakonom. Zakonom pre svega mora biti određeno koja su to pitanja o kojima zajednički i ravnopravno odlučuju veća skupština opština, odnosno pokrajina i republika i skupština samoupravnih interesnih zajednica. Zakonom, zatim, treba da bude regulisan i postupak kojim se rešavaju sporovi koji mogu nastati između skupština samoupravnih interesnih zajednica i veća skupštine opštine odnosno pokrajine i republike, kao i niz drugih takvih pitanja.

Uzmimo, zatim, drugi kompleks pitanja — neotuđiva prava radnika. Već sada tu ima pomalo stihije, pogotovo kad je reč o odnosu samoupravnih interesnih zajednica prema ovim pravima ili se bar u formulisanju samoupravnih sporazuma o samoupravnim interesnim zajednicama, tu i tamo, oseća pokušaj da se, putem samoupravnih interesnih zajednica, u stvari, zakidaju neotuđiva prava radnika; da se, pod firmom samoupravne interesne zajednice, ponegde faktički nastoji da se udruženom radu, odnosno osnovnim organizacijama udruženog rada i organizacijama udruženog rada uopšte, oduzmu samoupravne funkcije. Očigledno je da zakon mora garantovati radnicima u udruženom radu da samoupravne inte-



Kardelj govori na XX skupštini Stalne konferencije gradova, u Herceg-Novom 1974.

resne zajednice ne mogu preuzimati na sebe one funkcije koje, inače, po Ustavu pripadaju osnovnim organizacijama udruženog rada, odnosno samoupravljačima.

Tu postoji još niz drugih otvorenih pitanja. To je, recimo, pitanje društvenog nadzora nad radom samoupravnih interesnih zajednica, politički, idejni i drugi problemi koji su vezani za aktivnost samoupravnih interesnih zajednica, problem njihovog finansiranja, odgovornost samoupravnih interesnih zajednica prema društvenom planu i finansijskoj politici, odgovornost za stabilnost privrede i odgovornost prema društvu uopšte. Dalje, to su problemi inspekcije u oblasti školstva ili zdravstva itd. To su očigledno vrlo značajna pitanja koja moramo regulisati zakonom. Ako bi se dogodilo da nam se u nekoj samoupravnoj interesnoj zajednici, naročito u delatnostima od posebnog društvenog interesa, pojave određeni ekscеси, zatvaranje u sebe, cehovske deformacije ili pokušaji da se pod firmom samoupravljanja u samoupravnim interesnim zajednicama nametne politika koja je tuđa našem društvu i slično, očigledno je da bi se na taj način kompromitovao sam sistem samoupravnog interesnog organizovanja i da bi to poslužilo kao oružje svim onim snagama u našem društvu koje inače napadaju sistem socijalističkog samoupravljanja.

Eto, to su, po mome mišljenju, razlozi zbog kojih se ne bi trebalo dalje zadržavati na dilemi — da li zakonom da regulišemo te stvari ili ne, jer to očigledno zakonom moramo regulisati. Problem je samo u tome da što pre sagledamo šta, u stvari, treba da ude u zakon, a šta treba da bude regulisano samoupravnim sporazumom o samoupravnim interesnim zajednicama.

Rekao bih čak i to da bi na početku bilo bolje, odnosno bilo bi manje opasno ako budemo previše oprezni, nego ako budemo premalo oprezni. Mi te zakone kasnije možemo usklađivati, odnosno sužavati zakonsko regulisanje. Ali mislim da je upravo sada, u ovom prelaznom periodu veoma značajno da obezbedimo da promašaja bude što manje, ako već ne možemo sa sigurnošću tvrditi da ćemo sprečiti svaki promašaj u jednom poslu gde, tako reći, probijamo nove puteve.

To, međutim, ne znači da treba čekati na te zakone, iako ćemo morati ubrzati njihovo donošenje. Treba uporedo raditi i na samoupravnom sporazumevanju, s tim što će se osnovne samoupravne interesne zajednice sigurno morati prilagoditi zakonskim normama.

Pošto imamo kratak rok za prilagođavanje postojećih interesnih zajednica novom ustavnom sistemu, treba da se orijentišemo na

ono što je glavno, da od nečega počnemo, makar to što budemo stvorili i ne bilo savršeno. Ali to ćemo ispravljati u narednom periodu na osnovu iskustva i znanja koja budemo stekli. Bolje je, dakle, izgraditi jedan manje perfektan sistem, nego da to odložimo čekajući neko potpuno rešenje koje očigledno možemo postići tek kada steknemo više iskustva na tom području.

U vezi s tim rekao bih još nešto o značaju samoupravnih interesnih zajednica. One, dakako, nisu nešto sasvim novo u našem društvu. One postoje, odnosno nastajale su, tako reći, od samog početka našeg samoupravnog sistema, mada dosta spontano, bez razrađenog celovitog koncepta o njihovoj društveno-ekonomskoj i demokratskoj sadržini i ulozi u samoupravnom društvu. Međutim, novim Ustavom mi smo koncept samoupravnih interesnih zajednica celovitije razradili i dali im daleko veću društvenu ulogu nego što su je do sada imale. Ja bih čak rekao da je ustavnim konceptom samoupravnih interesnih zajednica naše socijalističko samoupravljanje — a pogotovo neophodna istorijska potreba za integracijom, za udruživanjem, pa i za centralizacijom i demokratizacijom određenih zajedničkih funkcija — dobilo jedno novo sredstvo, nov organizacioni mehanizam, i demokratski i samoupravni, koji će u velikoj meri poboljšati efikasnost našeg samoupravnog sistema.

S tim u vezi ukazao bih na tri aspekta samoupravnih interesnih zajednica.

Prvi je onaj koji sam već ranije pomenuo, to jest da putem samoupravnih interesnih zajednica želimo da podrštavimo određene funkcije, tačnije rečeno, da demokratizujemo određene funkcije koje su do sada bile u nadležnosti države, prenoseći ih u sistem socijalističkog samoupravljanja, ali na takav način da se one ne pretvore u parcijalni interes, nego da se i dalje ostvaruju u jednoj široj zajednici koja povezuje i objedinjava sve društvene interese u određenoj oblasti. Neke od tih funkcija su takve po svojoj prirodi da su i dalje zajednički interes društva.

To su naročito oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne zaštite itd., koje u okviru samoupravnih interesnih zajednica mogu dobiti i svoje samoupravne dimenzije, a i svoju punu odgovornost za ostvarivanje zajedničkih društvenih interesa, te se moraju zajednički, odnosno jedinstveno regulisati i ostvarivati. Njihov značaj je utoliko veći zbog toga što je reč i o onim oblastima udruženog rada gde posrednik među radnim ljudima, odnosno u razmeni njihovog rada ne može biti tržište, nego samoupravni spo-

razum koji će voditi računa i o zajedničkim i o pojedinačnim interesima svih učesnika sporazuma i društva kao celine.

Drugi aspekt samoupravnih interesnih zajednica, ako bih se nešto pojednostavljeno izrazio, jeste da je **samoupravljanju potrebna ne samo vertikalna nego i horizontalna integracija**. Upravo to omogućava radnom čoveku u osnovnoj organizaciji udruženog rada da ovlada ne samo celokupnim procesom proširene reprodukcije nego i celovitim sistemom zadovoljavanja svojih socijalnih, kulturnih, zdravstvenih i sličnih društvenih potreba. Time samoupravljanje dobija jednu novu dimenziju koja omogućava da radnik upravlja ne samo sredstvima za proizvodnju nego, u stvari, i onim delom rezultata rada koji smo nazvali viškom rada, ali koji kroz sistem samoupravnih interesnih zajednica praktično prestaje da bude višak rada i postaje sastavni deo sredstava kojima radnik obezbeđuje sebi i društvu kao celini zadovoljavanje socijalnih, kulturnih i drugih potreba.

I najzad, treći aspekt koji bih želeo da istaknem — samoupravne interesne zajednice dobijaju značajnu ulogu i u oblasti privrede, odnosno udruženog rada, i to naročito u dva pravca. One mogu postati veoma značajan oblik takozvanih samoupravnih velikih sistema, tamo gde više nije reč samo o udruženom radu nego, rekao bih, o udruženim interesima toga rada sa širim društvenim interesima ili u najmanju ruku sa širim zajedničkim interesima pojedinih delova udruženog rada. Reč je o elektroprivredi, vodoprivredi, železničkom i putničkom saobraćaju, stambenoj privredi, komunalnim delatnostima itd.

Kao ilustraciju uzecu samo jedan primer iz naše prošlosti. Mi smo u pogledu organizovanja elektroprivrede, odnosno energetike, imali stalnu podvojenost između radnih organizacija elektroprivrede i organizacija udruženog rada u ostaloj privredi. Razvijala se tendencija zatvorenog, monopolitičkog sistema elektroprivrede, pravdanog argumentima da elektroprivreda traži jedinstvo na bazi tehnologije itd., što je samo po sebi tačno, ali je samo jedna strana pitanja. Na drugoj strani smo imali privredne organizacije koje su nastajale, gradile i razvijale kapacitete — industrijske i druge — koji su trošili električnu energiju, a da se nisu pitale ko će finansirati izgradnju izvora energije i zadovoljiti te njihove potrebe. Mislim da je ta podvojenost interesa u znatnoj meri bila uzrok činjenice da, prvo, nismo uopšte mogli doći do jednog zaista savremenog i jedinstvenog sistema elektroprivrede, energetike i, drugo, da nam, u stvari, izgradnja izvora energije već niz godina zao-

staje za izgradnjom privrednih kapaciteta vezanih za te izvore energije.

Mislim da će uspostavljanje sistema samoupravnih interesnih zajednica na tom području, gde će i privreda i elektroprivreda biti u uzajamnoj zavisnosti, a istovremeno i u položaju da zajednički utvrđuju bar deo dohotka koji će biti upotrebljen za dalji razvoj energetike, omogućiti da dođe do jednog demokratskog i istinski samoupravnog energetskog sistema koji će obezbediti i potrebno tehnološko jedinstvo, a da istovremeno radni ljudi u organizacijama udruženog rada — i u jednoj i u drugoj oblasti — neće zbog toga biti lišeni svojih samoupravnih prava i mogućnosti raspolaganja dohotkom.

Slično će biti i kod vodoprivrede, koja isto tako povezuje mnoge interesente.

Mislim da je to utoliko važnije što se u tim oblastima privrede svi problemi unutrašnjih odnosa ne mogu više rešavati isključivo putem tržišta, odnosno na osnovama tržišne razmene rada. Samoupravne interesne zajednice će omogućiti da se i u oblasti privrede, tamo gde je moguće, unose i elementi prevazilaženja tržišnih odnosa i izgradnja određenih ekonomskih odnosa na bazi samoupravnih sporazuma koji će voditi računa o interesima svih.

Ako sve to imamo u vidu, onda je sigurno da će to samoupravno organizovanje u interesne zajednice dobijati na ulozi u našem društvu, jer će omogućiti upravo stvaranje velikih samoupravnih demokratskih organizacija koji povezuju širi krug interesa vezanih za određene društvene delatnosti, bilo da je reč o privredi ili o neprivredi.

Iz napred iznetih razloga, prilikom utvrđivanja načela za organizovanje samoupravnih interesnih zajednica treba imati u vidu činjenicu da će nam praksa očigledno pokazati, odnosno dati različite vrste samoupravnih interesnih zajednica i da će biti teško za sve te vrste naći identična načela za unutrašnje samoupravne odnose. Podsetiću na nekoliko vrsta samoupravnih interesnih zajednica o kojima smo danas raspravljali, odnosno koje su nam već sada jasno pred očima.

To je, pre svega, pet samoupravnih interesnih zajednica od posebnog društvenog interesa koje Ustav posebno utvrđuje (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i socijalna zaštita). Očigledno da su to takve samoupravne interesne zajednice koje vrše ne samo poslove od neposrednog interesa za svoje članove nego istovremeno i važne društvene funkcije. Zato njihove skupštine treba da bu-

du u sklopu opštinske odnosno pokrajinske i republičke skupštine. Možda u tu kategoriju možemo donekle uključiti i samoupravne interesne zajednice u stambenoj oblasti, i to ne toliko po samom njihovom karakteru, ne po osobinama karakterističnim za ovih pet zajednica pomenutih ranije, nego pre svega zbog značaja koji će stambene samoupravne interesne zajednice imati, odnosno koji imaju za građane. Tu, rekao bih, kvantitet prelazi u kvalitet. Zato verovatno možemo predvideti mogućnost da u opštinama i samoupravne interesne zajednice u stambenoj oblasti imaju sličan položaj u strukturi opštinske skupštine kao i napred pomenute samoupravne interesne zajednice u delatnostima od posebnog društvenog interesa.*

Druga vrsta samoupravnih interesnih zajednica biće samoupravne interesne zajednice u privredi, o kojima sam govorio i koje će se uglavnom zasnivati na udruživanju dohotka i na regulisanju nekih zajedničkih ekonomskih interesa. U toj oblasti verovatno zakon, pre svega republički, a u nekim slučajevima možda i savezni, treba ne samo da podrži takve samoupravne interesne zajednice nego i da reguliše određene njihove unutrašnje odnose. U nekim slučajevima zakon bi mogao čak učiniti obaveznim i učlanjavanje u neke takve samoupravne interesne zajednice. Međutim, nema razloga da skupštine tih samoupravnih interesnih zajednica budu uključene u strukturu opštinske, odnosno pokrajinske i republičke skupštine, jer one same po sebi neće vršiti društvenu funkciju one vrste kao pet napred pomenutih interesnih zajednica.

Zatim, imaćemo, kao treću vrstu, samoupravne interesne zajednice koje uopšte neće značiti razmenu rada ni u kakvoj formi, nego ostvarivanje određenog zajedničkog interesa građana — recimo, samoupravne interesne zajednice penzijskog i invalidskog osiguranja. Očigledno je da te samoupravne interesne zajednice takođe ne treba da budu uključene u skupštinski sistem, iako sam sistem tih zajednica može da bude regulisan zakonom.

I najзад, u praksi će se verovatno pojaviti i neke u celini, to jest isključivo, da tako kažem, dobrovoljne samoupravne interesne zajednice, odnosno na dobrovoljnoj osnovi organizovane. Recimo, sada se počinje govoriti o interesnoj zajednici za zaštitu čovekove sredine. Mi očigledno još nismo, po mome mišljenju, sposobni da

* Prema članu 145. stav 4. Ustava SFRJ, skupštine samoupravnih interesnih zajednica u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva i socijalne zaštite odlučuju ravnopravno sa nadležnim većima skupštine društveno-političke zajednice o pitanjima iz tih oblasti. Republikama i autonomnim pokrajinama ostavljena je mogućnost da svojim ustavima takav položaj utvrde i za skupštine drugih samoupravnih interesnih zajednica.

pitanja te zajednice regulišemo zakonom, ali takve samoupravne interesne zajednice koje nastaju jednim slobodnim, dobrovoljnim organizovanjem svih društvenih faktora koji tu mogu da preduzimaju određene korake i mere, bile bi korisne i verovatno će ih biti sve više.

To su razlike u prirodi raznih vrsta samoupravnih interesnih zajednica koje moramo unapred predvideti. Možda će zato biti korisnije, naročito u republikama, pristupiti izradi zakona za svaku pojedinu vrstu samoupravnih interesnih zajednica, ili bar za grupu srodnih samoupravnih interesnih zajednica, a ne da putem jednog zakona pokušavamo da nademo jedinstvena načela za sve te veoma različite vrste samoupravnih interesnih zajednica koje su već nastale ili će nastati.

Kroz prizmu takvog položaja, odnosno takvih različitih karakteristika samoupravnih interesnih zajednica treba razmotriti, kao što sam već rekao, koje od tih samoupravnih interesnih zajednica treba da preko svojih skupština učestvuju na bazi ravnopravnosti sa odgovarajućim skupštinskim većem u opštinskoj, odnosno pokrajinskoj i republičkoj skupštini, kada je reč o problemima od njihovog neposrednog interesa.

Bilo je mišljenja da u opštini treba formirati samo samoupravne interesne zajednice za oblast obrazovanja i zdravstva, s obzirom na to da su neke opštine još toliko nerazvijene da u njima nema radnih organizacija iz oblasti nauke, kulture itd. Mislim da takvo tumačenje Ustava ne bi bilo ispravno. Ustav je izričito utvrdio pet samoupravnih interesnih zajednica koje treba da učestvuju u radu opštinske, pokrajinske i republičke skupštine. Tačno je da svaka opština nema svojih naučnih instituta, neke nemaju ni zdravstvenih organizacija ili socijalno-zaštitnih ustanova itd. Ali, s druge strane, istina je i to da nema opštine u Jugoslaviji koja nije zainteresovana za nauku, kulturu, socijalnu zaštitu itd., bez obzira na to što na svojoj teritoriji nema organizacija udruženog rada u tim delatnostima. U svakoj opštini mogu se organizovati takve samoupravne interesne zajednice, makar one obuhvatale samo, da tako kažem, osiguranike ili samo interesente, a ne i radne organizacije koje pružaju određene usluge. U tom slučaju ti interesenti, osiguranici i sl. će se putem samoupravnih sporazuma povezivati sa onim radnim organizacijama — vršiocima određenih usluga, koje su im najbliže. One, dakle, ne moraju biti u istoj opštini. Bilo bi besmisleno računati s tim da svaka opština treba da ima kompletan sistem nauke, kulture, zdravstva itd. Ali u načelu je jednak inte-

res građana u svim opštinama u pogledu korišćenja plodova rada institucija sa područja kulture, obrazovanja, nauke, socijalne zaštite itd.

Kada smo o tome raspravljali na pomenutoj sednici Saveta za društveno-političko uređenje, došli smo do zajedničkog zaključka da bi u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, koje nemaju radnih organizacija na pojedinim područjima društvenih delatnosti, moglo da se ide na formiranje jedinstvenih samoupravnih interesnih zajednica za srodne društvene delatnosti ili na stvaranje samoupravne interesne zajednice interesenata, odnosno osiguranika, koji su inače orijentisani na celokupnu mrežu institucija i usluga odgovarajuće delatnosti u republici, pa i u celoj zemlji.

Prema tome, i za te samoupravne interesne zajednice postoji ne samo mogućnost nego i neophodnost da u opštinama budu njihove skupštine. Pri tome mislim da je vrlo važno da raščistimo pitanje da takve opštinske samoupravne interesne zajednice ne treba tretirati samo kao neki deo neke šire samoupravne interesne zajednice. One upravo jesu kompletne samoupravne interesne zajednice, s tim što se istovremeno ujedinjuju u regionalnu ili republičku samoupravnu interesnu zajednicu. Skupštine tih opštinskih samoupravnih interesnih zajednica delegiraju svoje delegate u skupštinu odgovarajuće republičke samoupravne interesne zajednice, odnosno i tamo gde pojedine samoupravne interesne zajednice budu funkcionalno organizovane. Recimo, u oblasti usmerenog obrazovanja isto tako će se morati uspostaviti odgovarajući odnosi uzajamne povezanosti i odgovornosti. To će omogućiti da te zajednice žive punim životom u opštini, da imaju živ kontakt sa bazom, da budu u mogućnosti i preko opštinske skupštine i preko regionalne ili republičke samoupravne interesne zajednice da zastupaju i brane svoje potrebe i interese.

Kada je reč o stručnoj službi samoupravne interesne zajednice, mislim da je tačno da postojanje samoupravne interesne zajednice ne pretpostavlja automatski kao nužnost da uza svaku samoupravnu interesnu zajednicu bude istovremeno obezbeđena i stručna služba. Stručna služba može biti osnovana za region, odnosno ponegde verovatno i na republičkom nivou. Ali tu je bitno da skupština samoupravne interesne zajednice u opštini zaista bude u stanju da direktno utiče i da ima kontrolu nad radom te zajedničke službe, ma gde se ona nalazila, i posebno da ta samoupravna interesna zajednica ima i neposrednu kontrolu nad sredstvima kojima ta služba raspolaže vršeći svoje funkcije u samoupravnoj interesnoj zajednici.

Želim da ponovim da se sve ovo odnosi na pet napred pomenutih samoupravnih interesnih zajednica od posebnog društvenog interesa (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo i socijalna zaštita), a ne i na druge samoupravne interesne zajednice, recimo u privredi, koje će retko kad, ili verovatno nikad, biti organizovane na teritorijalnoj osnovi, već pre svega na funkcionalnoj osnovi.

U diskusiji je bilo postavljeno i pitanje: šta činiti kada nastane spor između skupštine samoupravne interesne zajednice i veća u skupštini društveno-političke zajednice. Taj spor treba da se rešava po postupku koji se u skupštinama inače primenjuje za sporove između skupštinskih veća, s tim što konačna odluka svakako mora biti doneta po odgovarajućem postupku u skupštini, jer bi inače samo funkcionisanje skupštinskog sistema bilo ugroženo. Mislim da je to takođe materija za zakonsko regulisanje. Zakon, u stvari, treba posebno da reguliše postupak u slučaju sporova, a onda, na osnovu zakona, i opštinski statuti.

S tim u vezi, posebno bih istakao još jedno pitanje: kada skupština samoupravne interesne zajednice može donositi odluku većinom glasova, a kada samo na osnovu sporazuma sa radnicima, odnosno sa organizacijama udruženog rada.

Na pomenutoj sednici Saveta došli smo do zaključka da bi skupština samoupravne interesne zajednice većinom glasova mogla donositi odluke o opterećivanju dohotka organizacija udruženog rada ili ličnih dohodaka radnika samo onda kada je za to zakonom ovlašćena. Jer, u stvari, ako samoupravna interesna zajednica, kad donosi odluku o opterećivanju dohotka organizacija udruženog rada, vrši društvenu funkciju, onda tu ne može da postupa drukčije nego što mogu postupati i državni organi, koji mogu opterećivati dohodak samo na osnovu zakona. Međutim, van tih obaveza, koje će zakon utvrditi u pogledu prava samoupravnih interesnih zajednica za opterećivanje dohotka organizacija udruženog rada, ostaće širok domen gde će biti mogući dogovori unutar samoupravnih interesnih zajednica na bazi saglasnosti. Ta saglasnost može u nekim slučajevima da bude obezbeđena referendumom radnika, ne radnih organizacija, a u drugim slučajevima pojedinim ugovorima, odnosno dogovorima između samoupravnih interesnih zajednica i pojedinih ili svih osnovnih organizacija udruženog rada.

Ne mislim da bi trebalo razmotriti mogućnost da zakon može manjini koja nije potpisnik takvog dogovora, u slučaju da nanosi štetu većini radnih ljudi, odnosno radnih organizacija, naložiti neke posebne materijalne i druge obaveze prema većini ili da veće

obaveze treba da važe za sve. Ali to bi morala biti samo izuzetna, veoma retka mera, jer ipak moramo ostati na principu da su samoupravni sporazumi, odnosno društveni dogovori, u stvari, dobrovoljni akti. Ako ih počnemo zakonom „podržavati“ na takav način da budu obavezni za sve, onda to više nije sporazum nego zakon, onda je to državna mera. Ako bismo taj zakonski mehanizam suviše često primenjivali, kompromitovali bismo instituciju samoupravnog sporazuma. Mi smo zato u savezni Ustav uneli klauzulu koja državne organe upućuje na to da u takvim slučajevima donesu zakon, a ne da zakonom jedan samoupravni sporazum čine obaveznim.

U pogledu delegacija za samoupravne interesne zajednice u našem slučaju smo se dogovorili na pomenutoj sednici Saveta. Mislim da ta pitanja ne bismo smeli suviše formalizovati. Ali neke polazne tačke moraju biti jasne. Recimo, postavlja se pitanje kako organizovati delegaciju u oblasti zdravstvenog osiguranja, a kako u samoupravnim interesnim zajednicama elektroprivrede, ako ih budemo sutra stvorili, a neke republike su već počele da ih stvaraju. Kada je reč o zdravstvenom osiguranju, ne osiguravaju se radne organizacije, nego radnici, radni ljudi, i to na osnovama uzajamnosti i solidarnosti. Prema tome, oni su nosioci te samoupravne interesne zajednice, odnosno zdravstvenog osiguranja. Normalno je, prema tome, da radnici imaju svoju posebnu delegaciju kao osiguranici u zajednici zdravstvenog osiguranja, svuda gde je to moguće, pogotovo kad je reč o velikim organizacijama. Negde je to nemoguće — mislim na one samoupravne interesne zajednice gde se mogu stvoriti zajedničke delegacije za više manjih kolektiva, za više osnovnih organizacija udruženog rada. Jer, ovdje nije reč — kao u veću udruženog rada — o društveno-ekonomskim interesima koje kao takve imaju osnovne organizacije udruženog rada, nego je reč o interesima pojedinih radnika. Prema tome, tu ne bi trebalo da „bežimo“ ni od zajedničkih delegacija za više radnih kolektiva, ali, kao što sam rekao, za pojedina područja osiguranja ili obezbeđivanja zajedničkih interesa.

Ne ne bih smatrao nikakvim velikim grehom ako bi — bar dok iskustvo ne pokaže nešto drugo — negde ista delegacija koja inače zastupa radnike u skupštini opštine, odnosno u skupštinskom sistemu, vršila i funkciju delegacije u samoupravnoj interesnoj zajednici, ako je može vršiti, ako ima dovoljno, da tako kažem, kapaciteta i snaga, s tim što je to, ipak, druga funkcija. Nisu to identične funkcije.

Ne ne bi se nikako moglo predviđeti da radnički savet bude zamena za delegaciju u samoupravnoj interesnoj zajednici, jer, u stvari, radnički savet ima drugu funkciju. Kada je, međutim, reč o organizacijama udruženog rada u zdravstvu, koje učestvuju u samoupravnim interesnim zajednicama, a ukoliko nema potrebe za posebnom delegacijom, odnosno ako su to manji kolektivi, onda je bolje da radnički savet zdravstvene ustanove bude, u stvari, delegacija koja će učestvovati u radu samoupravne interesne zajednice. Jer, tu nije reč o zajednici rizika interesenata, nego o organizaciji udruženog rada koja putem razmene rada u samoupravnoj interesnoj zajednici formira svoj dohodak.

Postavlja se i pitanje čija su finansijska sredstva koja sakupe osiguranici u oblasti zdravstvenog osiguranja. Sve do trenutka dok ta sredstva nisu uključena u dohodak zdravstvenih organizacija, na osnovu dogovorene cene ili dogovorenog načina formiranja dohotka zdravstvenih organizacija, tim sredstvima samostalno upravljaju osiguranici. A kada ta finansijska sredstva uđu u dohodak zdravstvenih organizacija, one njima samostalno raspoložuju.

Moraćemo, takode, definitivno rešiti i pitanje — šta ulazi u cenu usluga ili u dohodak pojedine zdravstvene organizacije. Mi smo na pomenutoj sednici Saveta, manje-više, jedinstveno zaključili da bi u tu cenu — uslovno kažem cenu — trebalo da uđe prosta reprodukcija i deo proširene reprodukcije, i to onaj osnovni deo proširene reprodukcije koji obezbeđuje nužan razvoj pojedinih organizacija, dok bi drugi deo sredstava za proširenu reprodukciju bio zajednički fond zdravstva, osiguranika, pa i društveno-političke zajednice koja će, verovatno, svojim sredstvima učestvovati u tome. Taj deo sredstava za proširenu reprodukciju će se ulagati na osnovu zajednički utvrđenog plana razvoja delatnosti kao celine. Jer, na kraju krajeva, osiguranik se ne osigurava, odnosno kroz osiguranje ne finansira samo svoju ambulantu ili lokalnu bolnicu, nego se osigurava, odnosno finansira celokupan sistem zdravstvene službe, uključujući i naučno istraživanje i medicinski fakultet, celokupno zdravstvo itd. On, dakle, želi da ima kompletnu zdravstvenu službu. Zato je normalno da i finansiranje proširene reprodukcije zdravstvene službe kao celine bude zajednički interes svih tih faktora, s tim što bi se vršilo na osnovi zajednički utvrđenog plana razvoja zdravstva.

Na sličnim principima bi trebalo razmotriti pitanja finansiranja i u drugim samoupravnim interesnim zajednicama slične prirode, gde se ono, u stvari, vrši na osnovama solidarnosti i uzajam-

nosti. Međutim, u slučaju elektroprivrede, koji sam ranije pomenuo, finansiranje se očigledno neće vršiti na osnovama solidarnosti i uzajamnosti, ili u vrlo maloj meri, ako ga bude, nego će se vršiti na osnovama potrošnje i cene koštanja itd., tako da će se tu ceo sistem finansiranja odvijati na drukčiji način nego u društvenim delatnostima. Tu će se u međusobnim odnosima naći organizacije udruženog rada, a ne radne zajednice radnika, s tim što će verovatno i zakon regulisati neke odnose. To ipak ne isključuje mogućnost — čak smatram da je najverovatnije da će postepeno do toga doći — da se deo proširene reprodukcije i tu izdvaja kao, rekao bih, fond kojim će zajednički upravljati elektroprivreda i privreda na bazi zajednički utvrđenog plana razvoja elektroenergetskih izvora za koje je privreda zainteresovana. Jer, na kraju krajeva, privreda tu mora da bude stimulirana. Ona će investirati u one elektroenergetske objekte, bez obzira na kojoj se teritoriji nalaze, čija će cena energije biti najniža.

S obzirom na takve odnose u samoupravnoj interesnoj zajednici elektroprivrede, čini mi se da je jasno da će tu radnički savet biti glavni nosilac međusobnih odnosa, bilo da sam vrši funkciju delegacije ili da se bira posebna delegacija za tu funkciju. No i ta delegacija će očigledno biti veoma mnogo zavisna ne samo od kolektiva nego i od samog radničkog saveta.

Rekao bih nekoliko reči i o izvršnim organima i stručnim službama u samoupravnim interesnim zajednicama. Mislim da u samoupravnim interesnim zajednicama ne bismo smeli brkati izvršne organe sa stručnom službom. Izvršni organi treba da budu, u stvari, političko-izvršni organi samoupravne interesne zajednice koji imaju značajnu ulogu u utvrđivanju i izvršavanju njene politike, kao i još neke posebne funkcije, recimo, da u drugoj instanci rešavaju određena pitanja itd.

Inače, za funkcionisanje samoupravnih interesnih zajednica, naročito u pomenutih pet delatnosti, od bitne je važnosti da imaju dobru stručnu službu. Očigledno je, naime, da će ceo niz poslova preći, i to ne samo apstraktno nego veoma konkretno, sa države na samoupravljanje. Da bi samoupravne interesne zajednice mogle vršiti te poslove, one moraju imati veoma kvalifikovanu stručnu službu. Često se u vezi s tim čuju izjave da nam ne treba glomazan aparat. Slažem se da tu ne treba formirati glomazan aparat. Ali samoupravna interesna zajednica za zdravstvenu zaštitu, na primer, treba da bude sposobna da planira i da sagledava perspektive razvoja celokupne zdravstvene mreže u regionalnom ili republičkom ok-

viru. Ona mora da bude u kursu savremenih kretanja u svetu, mora biti inicijator politike, odluka itd. Prema tome, tu mora postojati sposobna stručna služba. To se isto tako odnosi na samoupravnu interesnu zajednicu obrazovanja itd. To je jedan aspekt toga pitanja.

Drugo, upravo zbog toga što će te samoupravne interesne zajednice učestvovati u radu opštinske i pokrajinske odnosno republičke skupštine i biti vezane odlukama tih skupština, one će biti vezane i za rad republičkih odnosno pokrajinskih i opštinskih izvršnih veća. Biće neophodno da se i tu uspostavlja odgovarajuće veze i odnosi, i odgovarajuća uzajamna zavisnost. Biće, naime, potrebno da neke odluke izvršnih organa samoupravnih interesnih zajednica budu usaglašene sa politikom izvršnog veća u republici odnosno pokrajini ili u opštini. Mislim da će zbog toga verovatno biti potrebno da utvrdimo kako da se svemu tome prilagode i upravni organi u republičkim odnosno pokrajinskim i opštinskim izvršnim većima. Možda bi negde trebalo stvoriti neke komitete ili odbore u kojima bi učestvovali šefovi stručnih izvršnih službi samoupravnih interesnih zajednica, s tim što će zakon, odnosno statut opštine morati bliže da odredi u kojim slučajevima je stručna služba samoupravne interesne zajednice vezana usaglašavanjem sa upravnim organima. Treba, na primer, već sada predvideti da prihvodi samoupravnih interesnih zajednica podležu u suštini u izvesnom smislu istom režimu kojem podleže i republički budžet u slučajevima kada je reč o stabilnosti privrede, ublažavanju inflacije itd. Očigledno je da i ti fondovi treba da podležu nekim društvenim merama ograničenja.

Na sednici Saveta smo se takođe dogovorili da inspekcije i sve što znači prinudnu kontrolu bude u državnim organima, a ne u samoupravnim interesnim zajednicama, jer je to garantija da će se solidnije odvijati rad samoupravnih interesnih zajednica.

Mislim, takođe, da je veoma važno da samoupravne interesne zajednice — opet govorim o ovih pet „glavnih” — imaju svoje korene u svojim osnovnim jedinicama koje se stvaraju oko škola, pozorišta, ambulanti, gde su uključeni delegati radnih organizacija, škola, roditelja, odnosno radnih ljudi i gradana. U stvari, iako te jedinice nisu kompletne i pune samoupravne interesne zajednice, u onom smislu u kojem su samoupravne interesne zajednice na nivou opštine ili samoupravne interesne zajednice koje su kompletno organizovane na osnovu funkcionalnog principa, one za sebe, u svom delokrugu ipak znače celinu i kao takve mogu biti vrlo značajan faktor u povezivanju samoupravnih interesnih zajednica sa bazom, neposredno sa radnim čovekom, sa građaninom u zadovoljavanju

njihovih interesa. To su one jedinice — možda ih je bolje zvati jedinice samoupravnih interesnih zajednica — u kojima neposrednu ulogu mogu odigrati i mesne zajednice. U stvari, mesne zajednice upravo ujedinjavaju rad pojedinih jedinica samoupravnih interesnih zajednica na svom području, odnosno na području mesta stanovanja radnog čoveka. Zato će i mesne zajednice morati da se bolje organizuju da bi mogle vršiti uticaj na rad samoupravnih interesnih zajednica i organizacija udruženog rada u društvenim delatnostima od posebnog društvenog interesa.

Čini mi se da bi se, ako bismo zaboravili da su te jedinice veoma značajan konstitutivni elemenat samoupravnih interesnih zajednica, vrlo lako moglo dogoditi da stvorimo forume u opštini, regionu i republici bez žive povezanosti sa radnim ljudima i sa osnovnim organizacijama udruženog rada u oblasti ovih delatnosti. Zato te jedinice ne bi trebalo tretirati samo kao delove samoupravnih interesnih zajednica. One su za sebe takođe samoupravne interesne zajednice koje se uklapaju u celovit sistem samoupravnog interesnog organizovanja i mislim da imaju isto toliko veliki značaj kao i svi drugi delovi samoupravnih interesnih zajednica.

Edvard Kardelj, *Samoupravljanje*, „Socijalistički samoupravni društveno-ekonomski odnosi“, knjiga 5, „Državna založba Slovenije; Ljubljana, „Prosveta“ Beograd; „Svijetlost“, Sarajevo, 1979, str. 326—343.

SAMOUPRAVNO INTERESNO ORGANIZOVANJE U STAMBENOJ OBLASTI

Iz intervjua „Borbi“ objavljenog pod naslovom Delegatskim sistemom i Zakonom o udruženom radu ušli smo u zrelu fazu razvoja samoupravne demokratije, u broju za 28, 29 i 30. novembar 1976.

PITANJE: U Beogradu se veoma oštro kritikuje interesna zajednica stanovanja. Čak se tvrdi da je to nešto gore od stambenog preduzeća?

ODGOVOR: Sumnjam da bi to moglo biti gore, osim ako se, da tako kažem, sadržina stambenog preduzeća preselila u sadašnje samoupravne interesne zajednice. To je, doduše, često istina. Međutim, informisan sam da su upravo u Beogradu pokrenute veoma korisne inicijative koje ukazuju na mogućnost i pravac izlaza iz takve situacije. Pošto se sada, često, u novim oblicima krije stara sadržina, neće nam mnogo pomoći upoređivanje sadašnjeg sa ranijim stanjem. Glavni zadatak je sada kako novim oblicima dati stvarno novu sadržinu, to jest kako menjati postojeće stanje. Nama sada više uopšte nisu potrebne neke obimne načelne diskusije. Na Dese-tom kongresu SKJ i u ustavnim promenama data je kako dugoročna perspektiva našeg celokupnog društvenog razvoja tako i načelna platforma za svakodnevnu akciju. Sada je bitna upravo ta svakodnevna akcija. A ona traži i odgovarajuću organizaciju svih društvenih faktora koji utiču na razvoj društva na pojedinim područjima, kao i veoma mnogo inicijative i organizovane društvene pomoći i usmeravanja aktivnosti samoupravnih interesnih zajednica, uključujući i stambene.

A kad je već reč o stambenim interesnim zajednicama, onda bih želeo posebno da upozorim na ulogu kućnih saveta. Ako hoćemo da se naš koncept prava na stan održi i da dá odgovarajući ekonomski rezultat, onda je neophodno da kućni saveti imaju i veće odgovornosti i veća prava nego što ih imaju u ovom trenutku. A

mi smo u tom pogledu pre nekoliko godina učinili korak unazad. U to vreme je postojala čak neke vrste hajka protiv kućnih saveta. Moram reći da su i sami kućni saveti, odnosno sami stanari učestvovali u toj hajci, iz prostog razloga što su smatrali da mogu — po starom pravilu „brigo moja predi na drugoga” — prebaciti odgovornost sa sebe na nekog drugog. A kad su kućni saveti izgubili svoju ulogu, onda su svi počeli da se žale na stambena preduzeća što je napuštena, odnosno oslabljena briga o održavanju stambenog fonda i tome slično. Doduše, tome je u znatnoj meri doprinela i činjenica da smo napustili kurs utvrđivanja ekonomskih stanarina, kao i to da je oslabljena i materijalna odgovornost stanara za održavanje stanova u kojima žive. Ali, svakako, tome je veoma mnogo doprinelo i smanjivanje uloge i materijalnih prava kućnih saveta.

Moram reći da je i u Beogradu neko vreme bila veoma snažno prisutna tendencija birokratskog centralizma, što je i samo po sebi doprinelo slabljenju uloge, prava i odgovornosti kućnih saveta. Ako bi neko napravio analizu stanja našeg kućnog stambenog fonda, našao bi, po svoj prilici, dovoljno dokaza za to da je ukidanje adekvatne uloge kućnih saveta i napuštanje našeg kursa utvrđivanja ekonomskih stanarina značajno pogoršalo stanje.

PITANJE: Ne čini li Vam se da smo i mi, kao stanari prilično komotni i, kako to u nas često biva, hoćemo mnogo prava a malo obaveza?

ODGOVOR: Mislim da je to i inače u prirodi čoveka, a ne samo stanara. A takva osobina se ne može menjati samo ideologijom, već prvenstveno adekvatnim društvenim položajem čoveka. Baš zbog toga je neophodno da naš društveni sistem u svim njegovim oblastima razvijemo tako što će ostvarivanje prava biti uvek zavisno od ostvarivanja odgovornosti. Sam položaj radnika, odnosno građanina u našem društvenom sistemu treba da bude takav da neprekidno unosi u njegovu svest tu neminovnu međuzavisnost.

Jugoslavija je, čini mi se, jedina zemlja koja stanarima priznaje pravo na stan u društvenoj svojini u takvoj dimenziji koja nosi gotovo određene karakteristike ličnog svojinskog prava na stan. A pravo na stan u društvenoj svojini neizbežno mora nositi sobom i odgovarajuću odgovornost stanara. Drugim rečima, svoju brigu o stanu stanari ne mogu prebaciti na drugoga. To znači da su oni dužni da se brinu o održavanju stanova i o stalnom podizanju standarda stanovanja. A u tom cilju moraju raspolagati i odgovarajućim materijalnim sredstvima, koja ne mogu dobiti niotkuda, osim iz stanarine.

Zato stanari moraju imati i određena prava u raspolaganju stanarinom. Druga je stvar kako će biti organizovane sve one delatnosti koje stanarima treba da pružaju odgovarajuće usluge u pogledu održavanja stanova. Tu već nastaje potreba za postojanjem interesnih zajednica kao stalnog oblika dogovaranja između korisnika usluga i njihovih davalaca. Razume se, u stambenoj interesnoj zajednici treba kao ravnopravni članovi da učestvuju i samostalni ili udruženi nosioci stambene izgradnje, kao i mesne zajednice i opštine. Drugim rečima, bitno je da se interesne zajednice stanovanja organizuju na osnovi udruživanja samostalnih nosilaca pojedinih delatnosti ili interesa, a ne kao nekakva organizacija birokratsko-centralističkog monopola. Sve u svemu, rekao bih, da smo u prošlosti učinili grešku što smo oslabili ulogu kućnih saveta, kao i što smo napuštanjem kursa utvrđivanja ekonomskih stanarina oslabili materijalnu bazu organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih zajednica u održavanju i u izgradnji novih stanova.

PITANJE: Smatrate li da treba ići na dalju sistemsku, zakonodavnu dogradnju samoupravnih interesnih zajednica?

ODGOVOR: Mislim da bi, posle donošenja ovih sistemskih zakona, trebalo kompleksno razmotriti sve probleme samoupravnih interesnih zajednica na Saveznom savetu za pitanja društvenog uređenja. Potrebno je, upravo, sagledati dosadašnja iskustva i zatim, možda, pripremiti i jedan savezni zakon o osnovama sistema samoupravnih interesnih zajednica u kojem će biti utvrđena načela organizacije i rada samoupravnih interesnih zajednica. Jer iz ustavnih formulacija proizlazi da to, ipak, treba da bude jedan jedinstven sistem. Ili, ako se ne bude išlo na donošenje saveznog zakona, onda bi iz tog razmatranja iskustava na Saveznom savetu za pitanja društvenog uređenja trebalo da proizađe jedan međurepublički dogovor o samoupravnim interesnim zajednicama. Dakle, po mome mišljenju, neophodno je jedno ili drugo — zakon ili dogovor. A težište praktične razrade sistema samoupravnih interesnih zajednica treba da bude, svakako, na republičkim zakonima.

Pri tome, moramo pre svega raščistiti šta je to samoupravna interesna zajednica i gde, odnosno u kojim oblastima se mogu stvarati samoupravne interesne zajednice. Sada se pojam „interesna zajednica” upotrebljava veoma široko, za sve, čak i za one oblike organizovanja koji nisu i ne mogu biti interesne zajednice. Na primer, i u privredi se stvaraju takve „samoupravne interesne zajednice” koje su, u stvari, samo drugo ime za poslovna udruženja. Time se,

da tako kažem, vrlo vešto vrši centralizacija sredstava organizacija udruženog rada i istovremeno nameću i neka druga rešenja koja nisu u skladu sa našim samoupravnim društveno-ekonomskim odnosima.

...

„Borba“ 28, 29. i 30. novembra 1976.

PLANIRANJE U OPŠTINI I MESNOJ ZAJEDNICI

Iz studije O sistemu samoupravnog planiranja.

...

Trebalo bi da zakon o planiranju sasvim određeno predvidi učesnike planiranja u mesnoj zajednici i osnovne elemente sadržine plana mesne zajednice, jer u tom pogledu još ima dosta dilema i kolebanja. Još je prisutno, na primer, shvatanje da treba najveći deo sredstava zajedničke potrošnje, ako ne i u celosti, potrošiti u samoj osnovnoj organizaciji udruženog rada ili u radnoj organizaciji, a da u mesnoj zajednici treba da se zadovoljavaju socijalne i druge potrebe koje radnici ne mogu zadovoljiti u svojoj organizaciji udruženog rada. Po momu mišljenju, međutim, sredstva zajedničke potrošnje bila bi racionalnije korišćena ako bi se njihov veći deo udruživao u okviru mesne zajednice i upotrebio na osnovu zajednički utvrđenog plana mesne zajednice.

Mesna zajednica nije zbor građana, nego pre svega specifična interesna zajednica svih organizacija udruženog rada iz svih oblasti rada, to jest iz materjalne proizvodnje i iz društvenih delatnosti, čiji radnici i njihove porodice žive na području mesne zajednice, zatim svih samoupravnih interesnih zajednica koje svoju delatnost obavljaju na području te mesne zajednice i svih organizacija udruženog rada koje posluju na području te mesne zajednice, potom organa opštine koji na području te mesne zajednice obavljaju određene komunalne poslove, kao i stambenih organizacija i drugih samoupravnih organizacija i zajednica i građana.

Plan mesne zajednice treba da izrazi zajedničke interese i ciljeve svih ili samo pojedinih grupa učesnika planiranja u mesnoj zajednici, kao i njihove međusobne odnose, prava i uzajamne obaveze i odgovornosti u ostvarivanju plana. To je osnovni plan radnika i svih radnih ljudi na bazi njihovog teritorijalnog udruživanja radi samoupravnog zadovoljavanja njihovih svakodnevnih životnih in-

teresa i potreba. Kao takav, plan mesne zajednice mora da bude prihvaćen samoupravnim sporazumom učesnika planiranja u mesnoj zajednici u onom delu osnova toga plana u kojem ti učesnici definišu međusobne odnose, prava i uzajamne obaveze i odgovornosti.

Plan mesne zajednice ne može u kvalitativnom smislu da bude istovetan sa planom društveno-političkih zajednica. Jer planovi društveno-političkih zajednica se ne bave samo interesima i potrebama radnih ljudi, nego pre svega usklađuju i usmeravaju opšte materijalne tokove privrednog i društvenog života i društveno-ekonomske odnose u celini. A planom mesne zajednice se usklađuju i usmeravaju pre svega neposredni materijalni i drugi životni interesi radnih ljudi udruženih na određenom području stanovanja radi samoupravnog zadovoljavanja njihovih socijalnih, kulturnih i drugih neposrednih životnih interesa. Ali, i kao takav, plan mesne zajednice treba da izrazi celinu međusobnih odnosa svih učesnika u planiranju, sa svim njihovim pravima i uzajanim obavezama i odgovornostima.

I pri definisanju plana opštine treba poći od principa da plan nije samo instrument usklađivanja i usmeravanja materijalnih tokova društvene reprodukcije nego i instrument radničke klase u borbi za reprodukciju samoupravnih socijalističkih proizvodnih i ukupnih društveno-ekonomskih odnosa.

Zato bi planom opštine trebalo usklađivati i usmeravati materijalne i društveno-ekonomske odnose u ostvarivanju onih ekonomskih, radnih, socijalnih, kulturnih i drugih stvaralačkih i životnih interesa radnika i svih radnih ljudi koje oni, odnosno njihove samoupravne organizacije i zajednice, mogu samoupravno i racionalno zadovoljavati samo u okviru opštine, a o kojima samoupravno odlučuju u osnovnoj organizaciji udruženog rada, mesnoj zajednici i samoupravnim interesnim zajednicama.

Dajući načelne osnove društvenog plana opštine, zakon o planiranju treba da se suprotstavi probijanju tendencija svojevrsnog partikularističkog centralizma. Plan opštine faktički ne može znatnije ulaziti u regulisanje materijalnih tokova društvene reprodukcije koja ne poznaje opštinske granice, nego se odvija u odnosima uzajamne zavisnosti i odgovornosti u okviru celovitog sistema udruženog rada. Osnovne regulativne društvene funkcije u toj oblasti može da vrši, uglavnom, federacija zajedno sa republikama i autonomnim pokrajinama. A opština svojim partikularističkim centralizmom može da ometa normalno odvijanje tokova društvene reprodukcije.

Zato plan opštine nikako ne može da bude prosto ponavljanje plana republike za područje opštine, nego mora da ima svoj posebni kvalitet. Pri tome je, po mome mišljenju, bitno da organizacije i zajednice udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice budu obavezne da u okviru društvenog plana opštine usklađuju samo one svoje aktivnosti, interese i obaveze koje u opštini ostvaruju. Sve druge svoje interese, prava i obaveze u oblasti planiranja ove organizacije i zajednice treba da ostvaruju na nivou republike i autonomne pokrajine u okviru društvenog dogovora o osnovama republičkog, odnosno pokrajinskog plana i na nivou federacije u okviru društvenog dogovora o osnovama društvenog plana federacije.

Trebalo bi da plan opštine bude pre svega plan sticanja dohotka na području opštine, kako bi opština na osnovu toga mogla da planira zadovoljavanje životnih i opštih društvenih interesa radnih ljudi i građana i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica na svom području. Naravno, to ne znači da opština treba da ima pravo da se meša u raspodelu i korišćenje dohotka organizacija i zajednica udruženog rada, osim u slučajevima kada je ovlašćena Ustavom ili zakonom. Jasno je da opština mora svoju ekonomsku, razvojnu, socijalnu i kulturnu politiku da izgrađuje na bazi plana dohotka svih organizacija i zajednica udruženog rada na njenom području, bez obzira na to da li su one integrisane u udruženom radu van područja opštine ili je njihova delatnost ograničena na područje opštine. Drugim rečima, sve osnovne organizacije udruženog rada u opštini, bez obzira na oblik i stepen njihove integriranosti, moraju u pogledu dohotka imati ista prava i obaveze prema opštini. Pri tome plan opštine treba da posveti posebnu pažnju interesima i potrebama onih manjih organizacija i zajednica udruženog rada koje nisu uključene u šire oblike udruživanja rada i dohotka van područja opštine.

Suprotstavljajući se opštinskom partikularističkom centralizmu, novi zakon o planiranju ne bi smeo prihvatiti ni suprotne tendencije koje idu za tim da se opštini odriče svaki uticaj na tokove udruživanja rada i dohotka, odnosno na sticanje i raspolaganje dohotka na području opštine. Jer nesamoupravna centralizacija dohotka u određenim centrima van područja opštine, odnosno neracionalno raspolaganje društvenim dohotkom koje nanosi ekonomsku štetu unapređivanju radnih, životnih i opštih društvenih interesa radnih ljudi na području opštine ne može ostati i neće ostati bez reakcije radnih ljudi i njihovih samoupravnih organa.

Prema tome, problem nije samo u tome da se ne dozvoli opštini da ometa slobodno udruživanje rada i dohotka bez obzira na teritorijalno-administrativne granice, nego je i u tome da se udruživanje rada i dohotka vrši zaista u skladu sa načelima Ustava. Drugim rečima, sam sistem mora opštini, odnosno njenim organima obezbediti takav položaj da oni počnu da se ponašaju kao i radnici u osnovnim organizacijama udruženog rada. Naime, i opština i njeni organi treba da vode računa o tome da li i u kojem stepenu udruživanjem rada i dohotka raste produktivnost zajedničkog društvenog rada, a time i zajednički dohodak, odnosno da li to udruživanje znači brži razvoj za sve i da li doprinosi privrednoj stabilnosti. Drugim rečima, ako se povećani dohodak vraća u osnovne organizacije udruženog rada srazmerno doprinosu koji su radnici svojim tekucim i minulim radom dali tom povećanju, onda nikakav oblik udruživanja rada i dohotka ne može biti u suprotnosti sa interesima opštine, nego je, naprotiv, uslov njenog daljeg napretka. Zato organi opštine moraju imati pravo da se suprotstavljaju onim oblicima udruživanja rada i dohotka koji su u suprotnosti sa intencijama Ustava.

... Plan opštine treba da se zasniva na samoupravnim sporazumima o osnovama plana organizacija udruženog rada, mesnih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica, kao i na odlukama koje — u okviru Ustavom i zakonom utvrđenih samostalnih nadležnosti i odgovornosti — donose planski organi u opštini. Mislim da bi u zakonu o planiranju trebalo jasno istaći da se društvenim dogovorom o osnovama društvenog plana opštine uskladjuju oni elementi planova organizacija udruženog rada i planova samoupravnih interesnih, mesnih i drugih zajednica koji se odnose na zajedničke i opštedruštvene interese koje te samoupravne organizacije i zajednice, kao i radni ljudi uopšte, ostvaruju u okviru same opštine.

Postavlja se i pitanje da li sve osnovne, radne i druge organizacije i zajednice udruženog rada koje deluju na području opštine treba neposredno da učestvuju u zaključivanju društvenog dogovora o osnovama plana opštine. Po mome mišljenju, takvo načelo ne bi trebalo prihvatiti bez ograde. Prvo, to bi u praksi bilo teško izvodljivo. A drugo, i važnije, moramo poći od pretpostavke da će se dobar deo organizacije udruženog rada uključivati u plan opštine preko samoupravnih sporazuma o osnovama zajedničkih planova radne, a ponekad i složene organizacije i zajednice udruženog rada. Stoga je neophodno da u zaključivanju društvenih dogovora o osnovama plana opština udruženi rad učestvuje u onom obliku u kojem je on

angažovan na području opštine i van nje. Ponekad — verovatno, u većini slučajeva — to će biti osnovne organizacije udruženog rada. To će biti one osnovne organizacije koje su udružene u radnim ili širim organizacijama udruženog rada sa sedištem van opštine. Razume se, te osnovne organizacije udruženog rada će morati, prilikom zaključivanja društvenog dogovora u opštini, voditi računa i o svojim obavezama koje će preuzeti u okviru samoupravnog sporazuma o osnovama plana radne ili šire organizacije udruženog rada. U drugom slučaju to će biti radne ili šire organizacije udruženog rada neposredno, ako im je sedište u opštini, odnosno ako su ih osnovne organizacije ovlastile da u njihovo ime zakluče takav društveni dogovor. Drugim rečima, pri tome treba voditi računa da svi subjekti udruženog rada treba da učestvuju u društvenom dogovoru o osnovama plana opštine na osnovu samoupravnih sporazuma o osnovama plana radnih i složenih organizacija, kao i širih zajednica udruženog rada, a ne na osnovu nekog samostalnog, od tih sporazuma odvojenog i nezavisnog dogovaranja između osnovnih organizacija udruženog rada i opštine. Takvo dogovaranje često bi se moglo pretvoriti u pritisak opštine na osnovne organizacije udruženog rada, koji bi uticao kao faktor razaranja unutrašnjih integracionih veza u udruženom radu.

Naravno, i opštine imaju pravo i obavezu da obezbeđuju svoju društvenu ulogu i svoje interese. Ali tu ulogu i te interese opština treba da obezbedi pre svega svojim uticajem u toku priprema samoupravnih sporazuma o osnovama planova u okviru udruženog rada, a ne samo u obliku konfrontacije konačnog predloga društvenog dogovora o osnovama plana opštine sa samoupravnim sporazumima o osnovama planova u okviru udruženog rada. A za takav uticaj i za takvu intervenciju opština ima mogućnosti.

To je pitanje značajno pogotovo kad je reč o dogovaranju o osnovama plana na nivou pokrajina, republika i federacije. Jasno je da u tim dogovorima osnovne organizacije udruženog rada ne mogu učestvovati neposredno, nego na način kako su integrisane u širim oblicima udruživanja rada, to jest preko njih. Kada se osnovne organizacije udruženog rada dogovore u okviru radne organizacije i kad se te radne organizacije dogovore u okviru šire zajednice udruženog rada, onda će ta šira zajednica udruženog rada biti njihov predstavnik u dogovaranju o osnovama društvenog plana opštine, a pogotovo pokrajine i republike, odnosno federacije. Bez učešća tih najširih zajednica udruženog rada ne bi bilo moguće sprovesti demokratski postupak u procesu planiranja.

Međutim, i pored toga, ostaće dosta malih organizacija udruženog rada koje neće biti povezane u širim asocijacijama udruženog rada. Zato treba videti na koji bi se način te organizacije najbolje uključile u organizovani proces samoupravnog društvenog planiranja. Možda bi se u zakon o planiranju mogla uneti i odredba kojom bi se reklo da, na primer, u dogovaranju o osnovama društvenog plana opštine, pored osnovnih organizacija udruženih u širim organizacijama i zajednicama udruženog rada van područja opštine, neposredno učestvuju i sve one organizacije udruženog rada koje nisu integrisane u šire zajednice udruženog rada van područja opštine na način kako su one organizovane i udružene u opštini. Jer se učešće tih organizacija udruženog rada u procesu društvenog planiranja time praktično i završava. Opština, u stvari, postaje predstavnik tih malih organizacija udruženog rada u dogovaranju o osnovama društvenog plana pokrajine i republike, a preko njih i federacije. Mislim da bi se time postiglo da se većina društvenih dogovora o osnovama plana sa tom malom privredom završi na nivou opštine, a samo šire integrisan deo privrede učestvovao bi u dogovaranju na nivou pokrajine, republike i federacije.

Takođe bi trebalo proučiti u kojoj meri ta mala privreda može da se uključuje u proces društvenog planiranja preko banaka i finansijskih asocijacija u koje je uključena, jer preko takvih asocijacija te organizacije udruženog rada najneposrednije stupaju u odnose udruživanja rada i dohotka sa drugim delovima udruženog rada.

Time, dakako, ne želim da kažem da u dogovaranju o osnovama plana opštine treba da učestvuje samo ta mala privreda, odnosno da u dogovaranju o osnovama pokrajinskog i republičkog plana ne treba da učestvuju one složene organizacije i zajednice udruženog rada sa područja pokrajine i republike koje su uključene u šire, jugoslovenske integracije. Naprotiv, plan opštine mora da računa sa svim faktorima razvoja na području opštine, pa, prema tome, i sa celokupnim udruženim radom na tom području. Želeo sam da kažem samo to da postoje i manje organizacije udruženog rada čije će se učešće u donošenju društvenih dogovora o osnovama društvenih planova završiti na nivou opštinskog plana, dok će šire organizacije udruženog rada učestvovati i u dogovaranju o osnovama pokrajinskog i republičkog plana i plana federacije, s tim što će obaveze koje su preuzele prema tim planovima unositi i u planove opštine.

Naravno, pri tome bi trebalo poštovati načelo da u zaključivanju društvenog dogovora o osnovama plana opštine učestvuju samo one organizacije i zajednice udruženog rada koje u tom planu, na osnovu prethodno zaključenih društvenih dogovora o osnovama plana opštine, dobrovoljno preuzimaju određene obaveze, a ne i one organizacije i zajednice udruženog rada na koje se, doduše, odnose određene obaveze plana opštine koje proizlaze iz propisa organa opštine, ali koje oni na osnovu svoje ustavne nadležnosti samostalno donose i koji su kao takvi obavezni za sve. O njima, naravno, ne treba zaključivati nikakve posebne samoupravne sporazume ili društvene dogovore o osnovama plana.

Edvard Kardelj, *O sistemu samoupravnog planiranja — Brionske diskusije —* „Radnička štampa“, Beograd 1976, str. 66—70 i 112—115.

AKTUELNA PITANJA RAZVOJA GRADA

Izlaganje na sastanku političkog aktiva Ljubljane, 29. decembra 1976. Koje se prvi put objavljuje. Naslov je dala redakcija.

Mada će moja diskusija biti kritički usmerena, ne treba je shvatiti tako da se bilo ko lično oseti pogođenim. Pre svega zato što je reč o problemima za koje svi zajedno snosimo odgovornost, jer je problematika o kojoj raspravljamo na današnjem sastanku stvar i republike i nas koji smo saodgovorni za stanje u Ljubljani. Verovatno ću svojom kritikom malo i preterati, ali razgovori ove vrste imaju svoj smisao samo ako se kritički i samokritički osvrnemo na postojeće probleme. Osim toga, ukoliko malo i preteram, uzmite u obzir i to da mi nisu poznati svi uzroci sadašnjeg stvarnog položaja Ljubljane i stanje u njoj, odnosno stanja u njenom razvoju. Namerno neću govoriti o pozitivnim stvarima, o postignutim rezultatima, jer želim da u nešto zaoštrenijem vidu govorim o problemima o kojima je ovde bilo reči. Pozitivne rezultate ću samo pomenuti. Mogu da kažem da je u toku ovih pet godina u Ljubljani postignut ogroman napredak. Danas je sasvim drukčija atmosfera ne samo u ljubljanskoj partijskoj organizaciji nego i u samoj Ljubljani, među njenim građanima. Ti politički uspesi su tako jasni da to nije potrebno posebno dokazivati. Smatram da sve što je učinjeno upravo predstavlja političku osnovu za to da se problemi — koji svoje korene imaju u sasvim drukčijoj atmosferi, za koju svi znamo kakva je bila pre nekoliko godina u Ljubljani — mogu tako otvoreno postaviti i da upravo zbog takvog političkog stanja danas možemo ići brže napred, što inače ne bi bilo moguće.

Pregledajući program razvoja Ljubljane stekao sam utisak, to moram da kažem, da je on veoma neambiciozan, da je, rekao bih, izraz određenog mirenja sa tendencijom stagnacije, prisutne u razvoju našeg grada. Pa čak ni za tako neambiciozan program ne vidim dovoljno materijalnih izvora da bi se mogao realizovati. Čini

mi se da Ljubljana već duže vremena u svom razvoju dosta zaostaje, i ako se taj proces nastavi, mislim da će se i problemi nadgradnje, koja pripada gradu kakav je Ljubljana, sa svojom nacionalnom ulogom, sve više zaoštavati i da će Ljubljana biti sve manje sposobna da odražava čak i ono što ima, a kamoli da se dalje razvija. Upoređujući Ljubljanu sa drugim glavnim gradovima republike, čini mi se da ona daleko zaostaje za razvojem, recimo, Titograda, a da ne govorim o Skoplju, Sarajevu, naročito ne o Beogradu i Zagrebu. Uzroci tome nisu mi poznati. Mislim da bismo se svi zajedno morali prihvatiti analize uzroka takvog stanja. Zato ću o nekima od njih izneti samo svoje lično mišljenje.

Prvo, smatram da je privredni razvoj Ljubljane, razvoj njenih proizvodnih snaga izuzetno spor i da su privredne investicije u Ljubljani, po mome mišljenju, ispod svakog prihvatljivog, odnosno dozvoljenog nivoa. To ne shvatam, tim pre što sam, na primer, čuo da u nas više nema problema sa velikim investicijama; naprotiv, problemi nastaju zbog malih investicija u privredi. Istovremeno postoji mnogo administrativnih prepreka koje ometaju privredu u investiranju svojih sredstava. U bankama „leže“ sredstva koja bi mogla biti iskorišćena u Ljubljani, ali usled nedostatka projekata stvarno nisu upotrebljena. Mislim da je uzrok tome, u određenoj meri, možda čak u najvećoj meri, osnovna orijentacija u razvoju Ljubljane, koja ne da je sadržana samo u sadašnjem planu nego, više ili manje, predstavlja nastavak istih postavki u dosadašnjim planovima razvoja grada. Za mene je, na primer, nada sve problematična teza da broj stanovništva u Ljubljani treba ograničavati, naročito kad je reč o gradu koji je mali, koji je još uvek provincijski, jer to znači „učvršćivati“ Ljubljanu i dalje kao neki administrativni, „uredski“ grad, grad bez proletarijata i sa malim uticajem radničke klase. Posledica takvog sporog razvoja je da Ljubljani sve više nedostaju sredstva za infrastrukturu, za društvenu nadgradnju, za samoupravne interesne zajednice. A uz takav tempo razvoja problemi sa kojima će se Ljubljana susretati biće sve teži.

Druga stvar je orijentacija na, da tako kažem, kapitalno bogate industrijske grane, na primer; mehaniku itd., koje neće zagadivati vazduh. Čini mi se da je i u ovoj orijentaciji prisutan malograđanski mentalitet Ljubljane, činovnički malograđanski egoistički mentalitet koji hoće da za sebe ima mir, dobre lične dohotke i, naravno, da država brine o tome da oko takvog čoveka bude sve u redu, da on bude bez briga, odnosno da ne brine odakle će doći

sredstva za takav život. Čini mi se da je suštinsko pitanje da se u Ljubljani izmeni ovakva orijentacija. Treba preći na razvoj industrije, na izgradnju svih njenih grana, što će omogućiti brži razvitak materijalne baze Ljubljane. Kada govorim o industriji, mislim pri tome i na sve druge vrste privredno produktivnog rada, uključujući i inženjering, iako ne samo na njega. Problem Slovenije je inženjering, a problem Ljubljane je industrija i sa njom povezane druge privredne delatnosti.

Danas je bilo reči o investicijama; pomenuta su samo dva-tri preduzeća koja bi trebalo da se grade ili završe u narednom periodu. To je potpuno odsustvo ambicije da se u Ljubljani stvori materijalna baza za napredak grada. Mislim, dakle, da i odsustvo ambicije, hrabrosti i istrajnosti da se određene stvari, određeni projekti, realizuju takođe igra veliku ulogu. Nepostojanje projekata i cela orijentacija na veoma spor razvoj Ljubljane je, po mome mišljenju, ipak izraz određenog shvatanja, odnosno atmosfere koja je zahvatila ljubljanske kadrove — da se ne može drukčije nego tako. S druge strane, zanimljivo je da u Ljubljani postoje snažne tendencije ka globalnoj integraciji radnih organizacija sa centrom u Ljubljani. U republičkom obimu integrišu se sve moguće privredne organizacije, koje uopšte ne spadaju zajedno. Cela prehrambena industrija se organizuje u nekakvu zajedničku generalnu direkciju; slično je i kod drugih industrija, ali pravih integracija — onih koje proizlaze iz međusobne zavisnosti i koje pred sobom imaju dugoročni plan zajedničkog razvoja, izrađen na osnovu međusobne dohodovne povezanosti — u Ljubljani, praktično, gotovo da i nema. Ako izuzmem „Iskru“, ne znam ni jednu organizaciju koja bi bila sposobna da se uključi ili koja bi želela da se uključi u odgovarajuće integracije sa drugim organizacijama van Ljubljane, na primer, sa „Gorenjem“ ili sa bilo kojom drugom organizacijom, naravno, tamo gde sama ekonomska povezanost govori o potrebi integracije. Takav kvalitativan razvoj ljubljanske privrede verovatno je još pod znakom pitanja, jer drukčije ne mogu shvatiti da ljubljanske organizacije nemaju potrebe za udruživanjem sa onima sa kojima su u procesu proizvodnje povezane. Kao što sam već rekao, kao integraciju ne smatram te formalne „generalne direkcije“, koje povezuju preduzeća zapravo onako kao krompir u vreći, a da međusobno nisu organski povezana. Ako nema ambicija, odnosno ozbiljnih projekata na bazi postojeće industrije, onda tu ambiciju treba, da tako kažem, doneti sa strane.

Drugo, mislim da je u svemu tome još uvek prisutan mentalitet starog vremena, po kojem Ljubljana treba da bude samo jedna velika trgovina koja će uz to imati banke, generalne direkcije i slične institucije, koje bi trebalo da „vuku“ novac iz privrednih organizacija. Već tada je to bila kratkoviđa politika, koja je bila orijentisana samo na trenutnu krizu u kojoj se, posle reforme, našla jugoslovenska privreda. Svakako, samo su kratkoviđi ljudi mogli računati s tim da će jugoslovenska privreda većito ostati u onim odnosima i oblicima koji su onome ko je imao banku ili trgovinu donosili najveći dohodak. Sa svim izmenama koje su nastale u našem privrednom sistemu, sada dohodak više neće moći tako lako da se centralizuje preko banaka, a pogotovo ne preko nekih generalnih direkcija i sličnih organizacija. Banke će, inače, moći da koncentrišu sredstva, ali u dogovoru sa onima koji ih daju, odnosno udružuju. No sa tim sredstvima neće raspolagati neograničeno, a generalne direkcije će još manje moći tako da raspolažu sredstvima. Inače, Ljubljana će, u stvari, samu sebe osuditi na stalno privredno nazadovanje. Moramo shvatiti i biti svesni da Ljubljana može napredovati samo radom, produktivnim radom, sa velikim brojem produktivnih mesta u industriji i u drugim granama privrede. To je, po mome mišljenju, orijentacija na kojoj treba istrajati.

Uz ovo moram reći da imam utisak da se suviše zanosimo — ovde pre svega mislim na vodeće gradske i opštinske strukture — spontanom aktivnošću organizacija udruženog rada, same privrede, da će, u stvari, one biti jedini podstrekači privrednog razvoja itd. Mislim da je oslanjanje na takav spontani, stihijski razvoj — naročito ako takvo shvatanje postoji — veoma štetno, jer je jasno da je uloga vodeće društvene strukture, počevši od Saveza komunista do svih drugih subjektivnih snaga, u tome da se organizuju tako da mogu doprineti, i to maksimalno, svojom inicijativnošću i većom aktivnošću u predlaganju projekata i njihovom usklađivanju itd. Mislim da je neophodno u ljubljanskim opštinama i gradu izgraditi takve pokretačke snage koje će istovremeno biti politički i stručno sposobne da budu neka vrsta lokomotive koja će „vući“ razvoj napred. Novim Ustavom uveli smo izvršna veća u opštinama, a time i u gradu, pre svega sa težnjom da se oko njih — a oni treba da budu političko i stručno snažni i kreativni organi, inicijatori na svim područjima — okuplja sve ono što predstavlja jedinstvenu pokretačku snagu u razvoju proizvodnih snaga.

Čitajući izveštaj, odnosno dugoročni program razvoja Ljubljane, zastao sam i na onom delu u kojem se govori o finansiranju

dugoročnog programa istraživanja. Iz teksta proizlazi da se cela akcija vezuje za rezultate programa istraživanja. Neka mi stručnjaci-planeri oprostite, ali ipak u svom tridesetogodišnjem radu na ovom području imam toliko iskustva sa tim istraživanjima i dugoročnim programima da unapred mogu reći da ako se razvoj bude vezao isključivo za ta istraživanja, Ljubljana će potpuno stagnirati, jer svi ti dugoročni programi po pravilu potcenjuju mogućnosti razvoja i, u stvari, pretvaraju se u njegove okove. Čak i kada to nisu, ipak vode ka određenom odugovlačenju konkretnog preduzimanja mera. Nisam protiv dugoročnog programa, odnosno protiv takvog programa istraživanja. Naprotiv, mislim da je to potrebno, ali kao stalna aktivnost, a ne kao zadatak određenog trenutka. Ovde pod stalnom aktivnošću, odnosno zadatkom podrazumevam pre svega — govoreći konkretno o Ljubljani — stalnu aktivnost izvršnog veća Ljubljane i izvršnih veća opština, a ne samo nekih instituta. Mi rasipamo ogromna sredstva i mislimo da stručnjaci zatvoreni u institutima mogu nadoknaditi društvenu aktivnost u izradi dugoročnog programa društvenog razvoja. To je nemoguće. Još nigde na svetu to niko nije uspeo pa neće moći ni naši instituti. Zato, da bi takvi dugoročni programi razvoja bili realni, treba imati sintezu politike svakodnevnih aktivnosti i stručnog rada. Institute, naravno, treba angažovati, jer bismo se bez njih i bez stručnih radnika prepuštali veoma skupom empirizmu koji bi bio još skuplji od istraživanja o kojima je ovde reč, ali mislim da ta istraživanja moraju biti ažurno povezana sa svakodnevicom, da moraju biti povezana sa aktivnim vodećim faktorima društvenog života. Kao što sam već rekao, treba živeti ne samo za narednih deset godina nego i od danas do sutra, odnosno treba težiti za tim da se od danas do sutra ostvari, ubrza i unapredi akcija razvoja proizvodnih snaga.

Uza sve ovo želim da dodam da je, po mome mišljenju, u Ljubljani prisutan veoma snažan potrošački mentalitet, koji je inače svojstven određenom uskom krugu stanovništva, ali je to veoma uticajan i jak sloj, koji stvarno utiče na odlučujuće pozicije u društvu, što se onda odražava na raznim drugim područjima.

Možda je jedan od uzroka takvom stanju i kadrovska situacija. Nju dovoljno ne poznajem i o tome ne mogu davati nikakve ocene, ali mi se čini da nema dovoljno inicijativa od strane stručnih kadrova, stručnih institucija grada i opština. A i kada se takve inicijative pojave, svaka je od njih pod udarom kritike, odnosno kontraprojekta, a pošto taj stručni sloj ima veoma jak politički uticaj i jake političke pozicije, dolazi do unutrašnjih sporova među

stručnjacima i stvari se otežu u beskonačnost. Ti konflikti su normalni. Ne tvrdim da ih treba onemogućiti, jer se to ni ne može i bilo bi šteta ako bi se to učinilo, ali treba polaziti od toga da društvu ne grade stručnjaci nego generacije i neko mora da postoji u društvu ko će preseći diskusiju, ko će biti arbitar i neće pustiti da se stvari otežu u beskonačnost zbog toga što stručnjaci ne mogu da se sporazumeju. Imam osećanje da je premalo hrabrosti da se nastupi kao arbitar u pravom trenutku. Bolje je preuzeti na sebe odgovornost čak i za pogrešnu ili manje racionalnu odluku nego uopšte ne odlučivati. Mislim da se i u tom pogledu može zapaziti nedovoljan uticaj tog kreativnog dela društva na stručno odlučivanje. U nas ponekad ima daleko veći uticaj na stručno odlučivanje privatni interes, i to u ime neke formalne demokratije, od društvenog interesa, što se ne može dozvoliti, a naročito ne tamo gde bi društveni interes trebalo da bude odlučujući. Ceo sistem odlučivanja treba drukčije postaviti, odnosno uopšte ne treba uzimati u obzir privatni interes tamo gde je očigledno da je on u sukobu sa zajedničkim društvenim interesom. Ponekad se pitam ko i po kojim kriterijumima odlučuje o prioritetima u izgradnji određenih objekata javnog značenja. Moram reći da ne shvatam da iz tog velikog republičkog zajma iz kojega će se graditi stotine i stotine kilometara puteva po celoj Sloveniji, između ostalog i u brdima i po nekim sporednim trasama, Ljubljana u ovom petogodišnjem planu ne može izgraditi nekoliko kilometara puteva. Ko je taj ko odlučuje o prioritetima. Verovatno Skupština? A ako su to samoupravne interesne zajednice, onda se treba boriti protiv njihovog monopola. Na kraju krajeva, i u samoupravnim interesnim zajednicama sedite i vi i imate ista prava kao i drugi. U suprotnom, to nisu samoupravne interesne zajednice.

Što se tiče politike u oblasti, da tako kažem, ljubljanskog urbanizma, čini mi se da je Ljubljana grad koji se urbanistički veoma loše i nekvalitetno gradi i razvija. Rekao bih čak da je u Jugoslaviji to grad sa najlošijom urbanističkom politikom. Naime, u Ljubljani se uporno i sistematski grade stambene kolonije, a ne grad. Ljudi žele da imaju grad, žele da imaju lepe kuće, ambijent u kojem neće biti samo udobni stanovi nego će to biti gradski ambijent, gde će se čovek osećati drukčije a ne, kao sada, da jedva čeka da ode iz svog stana u centar. Tu, po mome shvatanju, još uvek postoji mentalitet koji je „kumovao“ borbi za likvidaciju opština u Ljubljani, naime, da Ljubljana ima svoj centar kod pošte, kao što je to bilo pre sto godina, pa se i sada oko pošte grade stambene

kolonije. Ljubljana ima opštine koje se ne grade kao autonomna mesta u sastavu jedne, ako tako smem da kažem, gradske federacije, u urbanističkom smislu. To su stambene kolonije, a ne grad. Pogledajte Moste, Šišku i druge delove Ljubljanu.

U građevinskoj politici, tvrde ljubljanski građevinari, mnogo je postignuto, jer se gradi najjeftinije. Međutim, postavlja se pitanje šta bi bilo sa tom tvrdnjom kada bi se uzimali u obzir pravi kriterijumi za određivanje cena. Istina je, gradi se jeftinije, ali na račun kvaliteta; pri tom nemam u vidu samu izradu stanova, nego urbanistički kvalitet, umetnički kvalitet i sve ono što je s tim povezano. I Beograd gradi stambene kolonije, ali pri tom vodi takvu politiku da se tamo gde se grade opštinski centri i glavni putevi uključuju i određena kulturna, odnosno umetnička rešenja. Upravo zbog toga je razvoj Beograda u urbanističkom i arhitektonskom smislu, po mome shvatanju, izvanredan uspeh koji se i u svetu retko susreće. Urbanizam i arhitekturu u Ljubljani u svojim rukama drži samo nekoliko ljudi, koji apsolutno ne dozvoljavaju nikakav uticaj ili zahvat u ljubljanski urbanizam i ljubljansku arhitekturu bilo koje strane. Pri svemu tome ne vidim — bar ja — nikakvu koncepciju. Tipičan primer lošeg izvođenja relativno dobro urbanističkog projekta je, recimo, Štepanjsko naselje. Kad govorim protiv stambenih kolonija, to ne znači da sam protiv gradnje malih, montažnih stambenih kolonija, malih i velikih kuća, naravno na mestima gde se može tako graditi. Zalažem se za to da se gradi i da u tom gradu i takve stambene kolonije ili naselja imaju, da tako kažem, svoje mesto pod suncem.

Uzگرد, ako pogledamo način formiranja ličnog dohotka u građevinskim organizacijama — verovatno je i drugde u Jugoslaviji takvo stanje, mada znam samo za Ljubljanu — onda vidimo da je lični dohodak praktično uračunat u cenu proizvodnje bez obzira na stvarni efekat rada. I, pošto je, naravno, lični dohodak kao fiksna kategorija uračunat u cenu građevinskog proizvoda, ti lični dohoci mogu — uslovno rečeno — rasti u beskonačnost, bez obzira na to kako raste produktivnost i efikasnost rada pojedinačnog radnika. Mislim da se sa svim takvim problemima treba konfrontirati i ne dozvoliti da se to legalizuje, odnosno ne smemo pasivno čekati da se sami samoupravljajući sete i postanu svesni takvih nepravilnosti.

Mislim da je Ljubljana karakteristična po tome što nekoliko preduzeća ima apsolutni monopol u trgovini. Imajući u vidu sadržinu naših dohodovnih odnosa, moramo biti svesni toga da nijedno trgovinsko preduzeće nema interesa da ide u ekspanziju preko od-

redenih granica svoga dohotka i upravo zbog toga je monopol, ne samo kao monopol nego posebno monopol u našim uslovima dohodovnog sistema, veoma štetan. Čini mi se da bi trebalo da Ljubljana usvoji odlučnu orijentaciju da se taj monopol razbije. Tu pre svega mislim da monopol na području prehrambenih artikala, a verovatno to važi i za druga područja. Tamo gde postoji monopol, automatski dolazi do zatvaranja tržišta. Na ljubljanskom tržištu može se dobiti manje proizvoda iz drugih delova Jugoslavije nego na bilo kojem tržištu velikih gradova naše zemlje. O tome smo govorili i ranije. Tada sam predlagao da izvršimo istraživanje, odnosno da formiramo stručnu i politički sposobnu radnu grupu koja bi pripremila projekat razvoja trgovine u Ljubljani. Po mome mišljenju, velikim potrošačkim centrima, naročito na području namirnica, neophodno je dati znatno veću ulogu u celokupnom našem sistemu. Na njih treba, u stvari, preneti određene funkcije takvih organizacija kao što su direkcije saveznih kao i republičkih rezervi itd. Morali bismo se orijentisati na stvaranje poslovne zajednice samo za Ljubljanu i eventualno za region na koji bi se prostirala svojom prodajom i ona bi morala biti otvorena za svakoga iz Jugoslavije ko želi da prodaje na ljubljanskom tržištu. U stvari, morala bi, da tako kažem, automatski biti otvorena i istovremeno težiti za tim da uslov da neko stalno trguje u Ljubljani bude njegov pristup takvoj poslovnoj zajednici i da se, na odgovarajući način, i podredi njenom statutu. Zajednica bi morala raspolagati potrebnim skladištima, hladnjačama, prerađivačkom industrijom itd., znači svim onim što bi joj omogućavalo da kao takva može uspešno poslovati.

Uz poslovnu zajednicu kao privrednu organizaciju trebalo bi osnovati i interesnu zajednicu u kojoj bi, pored poslovne zajednice, bili i društveni organi — grad, odnosno opštine, sindikati itd., dakle, svi neposredno zainteresovani. Mislim da bi takva poslovna zajednica sa svojim samostalnim organizacijama mogla snabdevati ljubljansko tržište i ljubljansku trgovinu na malo svim onim što može dati jugoslovenska proizvodnja zajedno sa uvozom na tom području. Unutrašnji odnosi u toj poslovnoj zajednici trebalo bi, naravno, da budu takvi da ne dode do toga da ona preraste u nov oblik monopola. Zbog toga bi trebalo da bude stvarno otvorena, znači da niko nema prava da odbije bilo koga ko želi da prodaje u Ljubljani ili da spreči ulazak u zajednicu ili preko nje u celokupnu mrežu ljubljanske trgovine. Protiv tendencija monopola treba se boriti, jer je monopol skup i strahovito mnogo utiče na troškove proizvodnje, na cene.

U vezi sa poljoprivredom bih rekao da je Ljubljana grad i čovek bi očekivao da će ona vršiti pritisak na razvoj moderne poljoprivrede; u stvari, pak, Ljubljana ima izrazito „seoski” mentalitet, i glavni je propagator seoskog puta budućnosti poljoprivrede, što je besmisleno. Poljoprivrednog proizvođača bismo morali uključiti u sve moguće forme kooperacije i boriti se da i na njegovom posedu produktivnost njegovog rada raste sa odgovarajućim oblicima integracije itd. Međutim, moramo stvarati „lokomotive” razvoja i na području poljoprivrede. Te lokomotive razvoja su društveni sektor poljoprivrede, uz velike, dobro organizovane i priličnim društvenim finansijskim sredstvima potpomognute kooperacije sa individualnim poljoprivrednim proizvođačima. Ali moram reći da ne bi bilo dobro ako bismo sada išli na neku opštu kampanju samo sa parolom „seljaci, udružite se”, i slično. Oni se mogu udruživati samo onoliko koliko društvo ima sredstava za udruživanje.

Pitanje samoupravnih interesnih zajednica je opšti jugoslovenski problem i sa njim se moramo suočiti otvoreno i jasno. Pri tom treba znati i polaziti od toga da su sredstva koja samoupravne interesne zajednice troše nesrazmerno velika u odnosu na stvoreni dohodak i da se izdaci samoupravnih interesnih zajednica stalno povećavaju, dok je porast dohotka cikličan. Zbog toga takve terete ne može podneti nijedna privreda, pa ni naša, i zato dolazi do stalnih sukoba između materijalnih mogućnosti i društvene potrošnje.

Moramo biti svesni da smo određene uspehe u stabilizaciji postigli velikim pritiskom na cene i povećanjem izvoza. Međutim, neće se moći stalno živeti na tim restrikcijama, jer se sada javlja tendencija povećanja cena. Pored rešavanja nekih, da tako kažem, strukturnih pitanja samoupravnih interesnih zajednica i neposrednog, većeg samostalnog i autonomnog uticaja udruženog rada, treba se suočiti i sa problemom gazdovanja, to jest privređivanja unutar samoupravnih interesnih zajednica. Sada je sve praktično orijentisano samo na to da se samoupravnim interesnim zajednicama da što više sredstava, a nigde se ne oseća pritisak na same interesne zajednice da bolje gazduju, odnosno da bolje upravljaju tim sredstvima. Posledica toga je da su samoupravne interesne zajednice postale zamena za integraciju društvenih delatnosti. Pošto sada, na primer, imamo samoupravnu interesnu zajednicu za zdravstvo, time je samo zdravstvo izgubilo svoju autonomiju, što je u suprotnosti sa intencijama Ustava koje idu za tim da se zdravstvo, kao organizovana autonomna celina, samoupravno organizuje i konfrontira sa udru-

ženim radom, koji ima svoje potrebe i zahteve prema njemu. Upravo tako je i sa školstvom.

S druge strane, i sam udruženi rad nismo organizovali tako da bi mogao sa svojim interesima da se stvarno konfrontira samoupravnim interesnim zajednicama. Privreda se žali da je opterećena od strane samoupravnih interesnih zajednica, a njeni delegati koji sede u skupštinama samoupravnih interesnih zajednica usvajaju sve što im aparat u tim zajednicama predlaže i nameće. Znam da su to teški problemi, naročito za Sloveniju, jer je mala republika sa veoma razvijenom nadgradnjom, koja svakako vrši veći pritisak na dohodak nego što je, recimo, slučaj u Srbiji, koja je znatno veća i koja je, mada ima manji dohodak, sposobnija za njegovu veću koncentraciju.

Isto tako mislim da bi trebalo posvetiti veću pažnju unutrašnjim odnosima u društvenim delatnostima, jer tu je i pitanje izgradnje međusobnih odnosa i cena, na primer zdravstvenih, obrazovnih i drugih usluga, kao i izgradnja sistema proširene reprodukcije u tim oblastima. U ceni tih usluga, do koje moramo doći, moraju se nalaziti objektivna merila za ocenjivanje rada. Jer ako je to razmena rada, onda rad zdravstvene ili obrazovne službe treba i vrednovati određenim kriterijumima. Mislim da u ovim oblastima u te kriterijume, odnosno u cenu usluga proširena reprodukcija samo delimično ulazi, a ako je već tako, onda je to pre svega ona reprodukcija koja je neposredno vezana za tekući rad. Utoliko je važnije da se što pre dođe do zajedničkih planova tih društvenih delatnosti i organizacija udruženog rada, odnosno korisnika usluga. Preko tih planova treba da se, zatim, udružuju sredstva za proširenu reprodukciju. Pre nekoliko godina smo prestali da stvaramo te odnose i sada smo opet u situaciji da se jednostavno zahteva više sredstava, a društvo se opire, ne može ih obezbediti. Trebalo bi izgrađivati konkretne odnose sa svakom organizacijom udruženog rada posebno: školskom, zdravstvenom, naučnom itd. i upravo su zato potrebne samoupravne interesne zajednice, odnosno njihove osnovne jedinice. Ako je potrebno, mogu se osnivati u svakoj mesnoj zajednici i opštini, u gradu, što je naročito potrebno, a mogu se osnivati i za dve ili tri opštine itd. Ne insistiram na tome, ali mislim da je od odlučujućeg značaja za to „spuštanje” interesnih zajednica u bazu, jer se upravo u njoj mogu ostvariti čisti ekonomski odnosi.

Što se tiče mesnih zajednica, imam utisak da je Ljubljana učinila korak napred na tom području, imajući u vidu da je u proš-

losti u gradu bio veoma snažan otpor mesnim zajednicama uopšte. Taj birokratski centralizam bio je usmeren protiv opština, protiv mesnih zajednica sa željom za centralizacijom i centrom, kao što sam rekao, oko pošte. Mislim da je sada učinjen prvi korak, ali ne dovoljno smelo. Mesne zajednice u Ljubljani su veoma velike. Mesna zajednica koja ima od 15.000 do 20.000 stanovnika nije mesna zajednica, to je mala opština bez sredstava i bez vlasti. Mesna zajednica bi morala biti u pravom smislu reči zajednica, a uslov za to je da bude mala i da ima svoju bazu u kućnim savetima. Tako se često govori o mesnoj zajednici koje, u stvari, nema, a nema je zbog toga što se pogrešno gradi, jer mesna zajednica mora biti ono što se u Sloveniji kaže zajednica — susedstvo. Treba polaziti od toga da mesna zajednica mora odigrati ulogu humanističkog povezivanja ljudi, jer danas je čovek od čoveka otuđen.

Pri tome, mislim da pitanje kućnih saveta nije samo problem demokratizacije nego i problem društvene odgovornosti ljudi. Znam da ljudi neće u kućne savete, neće da snose odgovornost u njima, nego hoće da tu odgovornost snosi neko drugi, koga zatim kritikuju i napadaju, najčešće potpuno nekvalifikovano, jer uopšte ne znaju gde su i kakvi su problemi. Smatram da u samom sistemu stvari treba postaviti tako da čovek bude odgovoran za svoj stan i za kuću u kojoj je taj stan, kao što odgovara vlasnik kuće. Pravo na stan zahteva punu odgovornost stanara za održavanje stana i kuće u kojoj žive. Naravno, i društvo tu treba, na odgovarajući način, da pomaže sistemom stanarina, raspoređivanjem tih stanarina itd.

U diskusiji je pomenut problem zanatstva, servisa itd. Ovim problemom se ne bavimo sistematski. U Sloveniji ima, odnosno donet je Zakon o ugovornim organizacijama udruženog rada. Postignuti su i prvi rezultati, koji, iako skromni, ipak ukazuju na velike mogućnosti, odnosno otvaraju perspektivu u ovoj oblasti. Međutim, zanatlije su potpuno prepuštene same sebi u pogledu odlučivanja da li će „ići“ ili ne u ugovorne organizacije udruženog rada, odnosno u svom odlučivanju o tome nemaju nikakvu pomoć. Osim toga, praktično sve opštine su protiv toga, jer gube deo poreza iz dohotka zanatlija. Društveni sektor se na tom području uopšte ne razvija; u stvari, pre bih rekao da nazaduje. Danas se i velika preduzeća, na primer, građevinska, kada je u pitanju servisiranje, obraćaju privatnim zanatlijama, umesto da sami u svojoj organizaciji osnivaju zanatske servise. Privatnom zanatliji ne dozvoljava se da se razvija, jer se kaže da će postati kapitalist. To bi stvarno i pos-

tao uz odsustvo socijalističkog sektora na ovom području. U planu Ljubljane nisam ništa konkretno našao u pogledu razvoja raznih zanata, servisa itd. Mislim da bi zanatlije trebalo pozvati i reći im da je društvu u narednih pet godina potrebno to i to i da će ono, sa njima ili bez njih, to učiniti, odnosno postići. Drugim rečima, treba im reći da mogu osnivati ugovorne organizacije udruženog rada ili će društvo morati da organizuje zanatske servise, što će zanatljama biti konkurencija i onemogućiti ih da izvlače profite na bazi niske produktivnosti rada itd. Mislim da bi tu bila potrebna organizovana društvena akcija na osnovu jasno utvrđenog programa razvoja. Tako se mogu postići rezultati bez nekih posebnih pretnji.

Ovde je bilo reči i o tome da bi slovenački kapital i društveni kapital Ljubljane posebno trebalo u većoj meri iskoristiti za to da privlači druge kapitale, jugoslovenski i iz inostranstva. Ranije smo govorili o ljubljanskom tržištu. Nije reč samo o pitanju snabdevanja nego i o tome da se određenom organizacijom tržišta, njegovim otvaranjem, kapital privlači iz cele Jugoslavije u Ljubljani i da se povezuje sa onim koji možemo sami angažovati, naravno, na bazi učešća u zajedničkom dohotku, na primer, kroz takvu poslovnu zajednicu o kojoj sam već govorio. To bi značilo veoma mnogo za unapređenje razvoja ne samo Ljubljane. Zatvaranje tržišta praktično predstavlja orijentaciju slovenačke privrede na prenos kapitala izvan Slovenije. Ne tvrdim da je to loše. To je dobro, ali normalno je da privreda koja danas ima nacionalni dohodak oko 2.400 dolara po stanovniku, to jest daleko najveći dohodak po stanovniku u Jugoslaviju, tako malo znači u cirkulaciji društvenog kapitala u jugoslovenskim razmerama. Ona postaje kočnica, umesto da bude jedna od pokretačkih snaga te cirkulacije. Istina je da na području investicija, pored birokratskih kočnica, postoji savezni zakon koji je rođen u eri restrikcija, borbe za stabilizaciju, ali zakone usvajaju ljudi i menjaju ih, uzimajući u obzir različite okolnosti. To je pitanje koje se tiče i republika, da na odgovarajući način predlažu uputstva kako da se praktično sprovodi taj zakon, da se privreda oslobodi birokratskog pritiska.

Mislim da se treba energičnije boriti za zaštitu zemlje u društvenoj svojini i da energičnije treba gušiti određene ekscese. Po Ustavu i zakonima, zemlja koja je u društvenom vlasništvu ne može ni pod kakvim uslovima da pređe u privatno vlasništvo. I opština, kada daje zemlju privatnicima za gradnju kuća, ne može tu zemlju prodati nego je može samo dati na korišćenje, i za to ima pravo da naplati taksu, koja je, u stvari, neke vrste zemljarina, odnosno

renta. Treba se energično suprotstaviti tendenciji, a i praksi, da organizacije udruženog rada u privredi međusobno prodaju zemlju, kao i tendenciju u opštinama koje zemlju, zajedno sa rentom, prodaju. U Ustavu je jasno napisano da se zemlja ne prodaje, da se može prodavati samo ono što je u nju investirano.

Bilo je reči o takozvanom bežanju radnika u škole. Tu socijalnu stranu problema potpuno razumem, ali mislim da je to pozitivan proces, a ne negativan i sa tim treba računati i toga će sve više biti. Problem je u tome da nekvalifikovana radna mesta, tamo gde je to moguće, treba brže pretvarati u kvalifikovana. Tamo gde to nije moguće, treba tražiti onu radnu snagu koja danas još stoji na raspolaganju za takav rad. Sve manje će biti kandidata za takva radna mesta. Inače, mislim da ne bi bilo baš ekonomično nekvalifikovana radna mesta podizati na stepen kvalifikovanih zato da bi se smanjivale socijalne razlike. Za to se moramo boriti novom tehnologijom, racionalizacijom itd., to jest tim putem moramo doći do manje nekvalifikovanih radnih mesta, da bismo znali da više cenimo kvalifikovanu radnu snagu. Praksa pokazuje da je sve manje kandidata za kvalifikovana radna mesta radnika, jer su ljudi na tim mestima relativno nisko plaćeni i zato radije idu u škole. To se, između ostalog, događa i zato što u nas još uvek vlada gospodski mentalitet — daktilografkinja je gospoda, a kvalifikovana radnica u fabrici je radnica.

Veoma je značajno i pitanje koncentracije stručnih kadrova. Pri tome je važan pre svega način njihove organizacije. Ljubljana će uvek imati koncentraciju stručnih kadrova, ali oni treba da budu i odgovarajuće organizovani. Ako budu organizovani na bazi administrativnog centralizma, onda će stalno biti problema u tom smislu što će se ta koncentracija ispoljavati kao politička snaga sama za sebe i što će sama sebe stalno opravdavati. Kod mnogih stručnih službi, inače, dolazi do toga da one žele sebe dokazati i opravdati, i onda društvu daju pogrešne, netačne podatke ili stvaraju uslove da se podaci pogrešno interpretiraju. Treba biti veoma oprezan, i zbog toga mi se čini da je i Zavod za razvoj Ljubljane, u kojem su koncentrisani centralistički svi kadrovi u službi za razvoj Ljubljane, bar pod znakom pitanja.

U diskusijama se može mnogo filozofirati o tome zbog čega ima toliko bespravne gradnje. Mislim da je to posledica nedovoljne administrativne i inspeksijske kontrole. Ako bismo u određenim slučajevima pravovremeno sprečili takvu gradnju, ljudi bi se uplašili i ne bi nastavljali sa njom. U Sloveniji postoji zakon koji je na iz-

gled strog, a u praksi se malo ko pridržava toga zakona i nema organa odgovornih za njegovo sprovođenje. Osim toga, da Slovenija u tom pogledu nema svoga koncepta potvrđuju i neke opšte teze o prostornom planiranju, ali one su toliko uopštene da nemaju praktične vrednosti. U borbi sa bespravnom gradnjom potrebna je veća energičnost, pa makar ta borba bila i bolna. Uopšte, pitanje inspekcija je veliki problem i u ugostiteljstvu i drugim oblastima; inspekcije nemaju dovoljno čvrstu vlastitu kičmu, nemaju dovoljno podrške, nisu dovoljno nezavisne ili su pod neprestanim pritiskom intervencija sa svih strana. To naročito važi za opštinske inspekcije.

Na kraju, nešto o poreskoj politici. Imajući u vidu našu antiinflationu, odnosno stabilizacionu politiku, opšta orijentacija u Jugoslaviji, uključujući i savezne propise, jeste takva da potiskuje sve poreze i takse koje utiču na rast cena. A, po mome mišljenju, postoji celo područje dohotka koje ne utiče neposredno na rast cena. Porez na promet će uvek uticati na cene, dok porez na imovinu neće. Porez na određene izvore ličnih primanja koji nisu povezani neposredno sa radom na radnom mestu, neće uticati na porast cena, naročito ne tamo gde je u pitanju jedno široko shvatanje prava na lični dohodak, odnosno lična primanja; na primer, izdavanje stanova i sl. Reč je, u stvari, i o nekim vidovima špekulacija, što je stvar inspektora i drugih službi da takve pojave raščiste. Međutim, mislim da bi bilo bolje ako bismo imali drukčije organizovanu poresku službu. Želeo bih da skrenem pažnju na to da moramo izgraditi veoma dobru, solidnu poresku upravu koja će imati svoju, da tako kažem, poresku policiju, koja će poreske obveznike držati pod kontrolom i pratiti da li izvršavaju svoje obaveze, koja će imati pravo da ode u stan poreskom obvezniku i da ga pita s kojim je sredstvima izgradio kuću, odakle je dobio sredstva itd. Uz takvu poresku upravu mogli bismo imati društvene komisije, slične komisijama za utvrđivanje porekla imovine. One bi vodile računa o tome da poreska služba uredno obavlja svoj posao i kontrolisale bi je u njenom radu, ali ne bi učestvovala u konkretnim odlukama službe. Ubeđen sam da bi dobro organizovana poreska policija, odnosno inspekcija nekoliko puta nadoknađila troškove koje bismo imali u vezi sa njenim radom, a društvu bi donela prilična sredstva.

U zaključku svoje diskusije, rekao bih sledeće: slovenačkom narodu je potreban njegov republički centar koji nije i koji neće biti činovničko-administrativan, nego industrijsko-radnički. Zato atmosferu provincijalizma i malogradanskog egoizma, koja je veoma prisutna u mentalitetu Ljubljane, treba izmeniti i učiniti da

se u Ljubljani oseti veći uticaj radničke klase nego danas. Možda će neko reći da je to filozofiranje. Na kraju krajeva, u revolucionarnoj akciji Saveza komunista treba se osloniti na radničku klasu. Savez komunista u glavnom gradu jedne republike ne može računati na odgovarajuću pomoć u svojoj akciji ako ne ostvaruje odgovarajuću klasnu i socijalnu bazu stanovništva. I, drugo, to je, uostalom, i živa materijalna, ekonomska potreba grada, jer takav grad ne može živeti bez samostalne materijalne baze, a tu materijalnu bazu može mu dati samo radno mesto industrije i sve ono što je produktivan rad.

O NEKIM AKTUELNIM PITANJIMA SNABDEVANJA GRADOVA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENIM PROIZVODIMA

*Izlaganje na proširenoj sednici Predsedništva
Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Beo-
gradu, 12. maja 1977.*

Ovom prilikom ne bih govorio o tekućim ekonomskim problemima snabdevanja gradova, jer sam shvatio da to nije na dnevnom redu današnje sednice Predsedništva Stalne konferencije gradova Jugoslavije. Zato ću se u svom izlaganju više zadržati na nekim društvenim, sistemskim i organizacionim pitanjima u oblasti snabdevanja gradova. Želim, u stvari, da skrenem pažnju na neke probleme koji mogu iskrsnuti u toku ostvarivanja koncepta snabdevanja gradova o kojem se danas raspravlja na ovoj sednici. Pri tome, sigurno, neću reći ništa novo što već nije rečeno u uvodnom izlaganju i u diskusiji, sa čime se, inače, slažem.

Pre svega, smatram da je važno poći od jedne bitne principijelne postavke. Naime, problematiku snabdevanja gradova i širih područja poljoprivredno-prehrambenim proizvodima ne smemo posmatrati odvojeno od sistema društveno-ekonomskih i samoupravnih odnosa koje smo uspostavili novim Ustavom i Zakonom o udruženom radu, jer takvi odnosi inače vladaju u našem društvu. Bilo bi veoma pogrešno ako bismo prihvatili bilo kakve koncesije tendencijama, danas prisutnim u našem društvu, po kojima se rešavanje problemâ snabdevanja gradova počinje da traži u stvaranju određenih javnih službi za snabdevanje. Umesto takvih javnih službi, treba da stvorimo modernu, slobodnu i samoupravnu trgovinu u odgovarajućoj povezanosti sa proizvodnjom i sa potrošačima. U tome je, po mome mišljenju, suština rešavanja problemâ snabdevanja gradova, a ne u stvaranju nekakvih javnih službi za snabdevanje. Sam termin „snabdevanje” se sada ponegde počinje tako tumačiti da izlaz treba tražiti u stvaranju, u suštini, birokratskih organizacija koje treba da zamene normalno poslovanje trgovine i

proizvodnje u zajedničkoj saradnji na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu. Zbog svega toga smatram da se celokupna problematika snabdevanja gradova poljoprivredno-prehrambenim proizvodima svodi na nekoliko praktičnih pitanja. Pomenuću samo nekoliko od njih.

Pravo, kako bolje organizovati samu trgovinu koja se bavi prometom poljoprivredno-prehrambenih proizvoda da bi bila savremenija i što sposobnija da na tržište iznosi sve što je potrebno za snabdevanje gradova i širih područja, da bi bila zainteresovana za što niže troškove poslovanja i, što je najvažnije, da posluje po zajedničkom planu snabdevanja. Jer planovi snabdevanja su još uvek parcijalni, svaka trgovinska organizacija udruženog rada ima svoj plan snabdevanja. Zajedničkih planova za snabdevanje gradova i pojedinih područja nema, osim u nekim opštinama.

Drugo, kako povezati trgovinu sa proizvodnjom, sa proizvođačima poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, da bi oba ta partnera trajno kooperirala u snabdevanju gradova na osnovi udruživanja rada i sredstava u okviru takve saradnje, da bi snosili zajednički rizik i zajednički razvijali celokupan sistem snabdevanja. A to, u stvari, znači povezivanje, na načelima udruženog rada, primarne proizvodnje, prerade, trgovine, skladišta, banaka itd., i to ne samo na užem području nego, rekao bih, i na području cele Jugoslavije.

Treće, kako i na kakvim principima organizovati poslovne zajednice proizvodnih trgovinskih organizacija udruženog rada za snabdevanje gradova, kako ih finansirati, kakvim fondovima one mogu da raspolaze, kakvo treba da bude učešće banaka u njihovom finansiranju, kako snositi finansijski rizik u poslovanju, kakvi odnosi treba da budu u raspoređivanju dohotka u takvim poslovnim zajednicama itd.

Četvrto, kako u sve te odnose ugraditi uticaj potrošača, malih i velikih, i svih zainteresovanih društvenih faktora koji su, rekao bih, i politički odgovorni za dobro snabdevanje gradova i širih područja, to jest kako treba da izgradujemo samoupravne interesne zajednice za snabdevanje i sa kakvim unutrašnjim odnosima. Doduše, samoupravne interesne zajednice za snabdevanje u nas objektivno već postoje. Pitanje je samo da li ćemo ih priznati i kako ćemo ih organizovati. Po mome mišljenju, za organizovanje samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje postoje jasno izraženi interesi i neposrednih proizvođača i trgovine, kao i društvenih faktora, naročito mesnih zajednica, sindikata, potrošača itd.

Peto, kako u sistem snabdevanja gradova uključiti takozvanu seljačku pijacu. Neki na nju gledaju isključivo kao na negativnu pojavu. Sa takvim shvatanjima teško bih se mogao složiti. Seljačka pijaca je našem društvu neophodna i ona će postojati sve dok postoji seljak kao samostalni učesnik na tržištu. Osim toga, i pored svih slabosti kojima je opterećena seljačka pijaca, a koje proizlaze i iz neizgrađenog sistema učešća seljaka na tržištu, ta pijaca je ipak u najmanju ruku veoma korisna dopuna našeg tržišta, a ima određenu pozitivnu ulogu i kao izvestan konkurent društvenom sektoru trgovine, iako ta konkurencija nije mnogo jaka.

Bez pretenzije da o navedenim pitanjima dajem neke konkretne predloge, izneo bih samo neka svoja razmišljanja o tome.

Mislim da pre svega moramo poći od toga da su problemi i zadaci snabdevanja modernih gradova i savremenog društva uopšte veoma složeni i da se trgovina mora u velikoj meri industrijalizovati, specijalizovati da bi mogla uspešno da izvršava zadatke koji danas stoje pred njom. Moderna trgovina više ne samo što ne može poslovati u klasičnim formama nego ne može ni biti samo trgovina. Ona se mora neprekidno modernizovati i opremiti savremenom opremom, hladnjačama, skladištima, aparatima za mašinsko pakovanje itd. Osim toga, ona mora imati i odgovarajuće robne i finansijske rezerve kojima će pokrivati oscilacije u proizvodnji poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i drugih artikala. Još je Marks govorio da je trgovina, u stvari, produžena ruka proizvodnje, a danas je to utoliko očiglednije što i ona sama velikim delom postaje proizvodnja. Sve to ukazuje na potrebu da trgovina mora da se industrijalizuje na bazi udruženja rada i sredstava. To se udruživanje mora ostvarivati kako u samoj trgovini tako i između trgovine i industrijske proizvodnje koja je zainteresovana za takvu trgovinu. Ceo taj proces industrijalizacije trgovine može, po mome mišljenju, da se odvija u dva pravca.

Prvi i sigurno najvažniji pravac je povezivanje trgovine sa postojećom industrijom u obliku trajne saradnje na osnovi udruživanja rada i sredstava. Kad kažem sa industrijom, tu mislim i na krupna poljoprivredna dobra, odnosno industrijsko-poljoprivredne kombinata itd. Dogovorom trgovine i industrije u okviru poslovnih zajednica za snabdevanje moguće je utvrditi zajedničke interese i uspostaviti trajnu saradnju koja će omogućiti da se proizvodnja i trgovina bolje organizuju za potrebe snabdevanja gradova i za druge potrebe i zadatke koje tržište pred njih postavlja.

Drugi pravac industrijalizacije trgovine je da ona sama, po sopstvenoj inicijativi, razvija svoje industrijske i druge organizacije udruženog rada u sastavu krupnih organizacija udruženog rada same trgovine. Očigledno je da jedno veliko tržište, recimo ono u Beogradu, samo zahteva celu industrijsku organizaciju van postojeće industrije — za racionalno pakovanje, hlađenje, preradu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, skupljanje i preradu otpadaka itd.

Veoma je značajno da društveno-ekonomskim sistemom i merama ekonomske politike stimulišemo upravo oba ova pravca razvoja trgovine. A da bi trgovina mogla da se razvija u tim pravcima, ona mora biti samostalna i slobodna samoupravna delatnost i kao takva mora stupiti u odnose trajne saradnje sa proizvodnjom na osnovi udruživanja rada i sredstava u meri u kojoj to zahteva sam karakter te saradnje. Ovo posebno naglašavam zbog toga što se u nas još od diskusije u vezi sa donošenjem novog Ustava povlači tendencija da trgovinu treba na neki način podrediti, to jest potčiniti i ograničiti u korist proizvodnje. A ako zaista budemo ograničavali i sputavali razvoj trgovine, to nikako neće biti u korist proizvodnje. U tom slučaju trgovina neće biti sposobna da bude pravi eksponent proizvodnje. Jer, na kraju krajeva, trgovina mora da razvija proizvodnju za tržište, i obrnuto — proizvodnja mora da obezbeđuje trgovini takav ekonomski položaj koji će joj omogućiti da se kao samostalna privredna delatnost normalno razvija pod jednakim uslovima kao i sama proizvodnja. Zato se mora obezbediti samoupravna ravnopravnost trgovine i proizvodnje na osnovi sistema samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja predviđenog i preciziranog Zakonom o udruženom radu. Svako potcenjivanje značaja te samoupravne samostalnosti trgovine vodilo bi birokratizaciji celokupnog sistema trgovine i, u stvari, onesposobljavanju trgovine da se brže razvija, da nabavlja neophodnu modernu opremu da bi mogla da snižava troškove poslovanja i da kao produktivni faktor nastupa u celini udruženog rada.

Ako bismo sve te elemente hteli da spojimo, da ih dovedemo u direktnu demokratsku konfrontaciju, onda bi, po mome mišljenju, organizovanju trajne saradnje proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada najviše odgovarale poslovne zajednice za snabdevanje. Te zajednice bi udruživale sve ili većinu zainteresovanih organizacija udruženog rada trgovine i proizvodnje. Drugim rečima, u tim poslovnim zajednicama našli bi se i dogovarali delegati svih organizacija udruženog rada trgovine i proizvodnje koje pre svega



Kardelj u poseti jednom poljoprivrednom dobru 1968.

imaju zajednički interes da zajednički nastupaju na tržištu, to jest koje su ekonomski uzajamno zavisne. Pri tome, svakako, moramo precizirati sve vrste odnosâ saradnje, od poslovnih do dohodovnih, koji se uspostavljaju u poslovnim zajednicama za snabdevanje, kao i raščistiti pitanje šta one treba da budu. U svakom slučaju, one nikako ne bi smele da ograničavaju poslovnu i dohodovnu samostalnost organizacija udruženih u njima.

Postoji, međutim, opasnost i već se osećaju tendencije da se ove poslovne zajednice pretvore u glomazne birokratske organizacije i da se preko njih ograničava poslovna i dohodovna samostalnost i proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada. Mislim da takvim tendencijama treba pružiti odlučan otpor. Poslovne zajednice za snabdevanje treba da budu pre svega mesto samoupravnog sporazumevanja svih zainteresovanih proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada na određenom tržištu — gradskom ili regionalnom. Naravno, u okviru tih poslovnih zajednica treba utvrditi uzajamne odnose svih članova tih zajednica, ali mislim da nam za sve to nisu potrebna neka nova sistemski rešenja, a pogotovo nam nije potrebna nekakva centralizacija u toj oblasti izvan okvira društveno-ekonomskog sistema uspostavljenog novim Ustavom i Zakonom o udruženom radu.

U materijalima pripremljenim za ovu sednicu i u diskusiji bilo je dosta kritike klasičnih kupoprodajnih odnosa između proizvodnje i trgovine. Slažem se s tim kritikama, ali ih se istovremeno pomalo i plašim, jer se ponekad kritika klasičnih kupoprodajnih odnosa između proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada interpretira i kao zahtev za odstupanjem od samostalnosti u njihovim međusobnim odnosima uopšte, pa se onda iz nekakvih birokratskih centara nameću rešenja i proizvodnji i trgovini o tome kakve međusobne odnose treba da uspostavljaju. Međutim, u Zakonu o udruženom radu jasno je rečeno kakvi treba da budu odnosi između proizvodnje i trgovine. Problem je sada u tome da proizvodnja i trgovina nađu zajednički jezik, da sednu za sto i da se dogovore o svim pitanjima koja su od njihovog značajnog interesa. To, po mome mišljenju, znači da svaka trgovinska i proizvodna organizacija udruženog rada u tim odnosima treba da nastupa samostalno u okviru svojih interesa, ali na principima udruživanja rada i sredstava, dohodovnih odnosa itd., koji su precizirani Zakonom o udruženom radu. Sve to ukazuje da proizvodnja i trgovina moraju preuzeti zajednički rizik na tržištu.

Prema tome, u poslovnim zajednicama za snabdevanje vidim pre svega mesto za samoupravno sporazumevanje trgovine i proizvodnje. A kad je već reč o tome, moglo bi se postaviti pitanje mesta i uloge banaka u tim poslovnim zajednicama. Verovatno da bi banke koje finansiraju snabdevanje, odnosno povezivanje trgovine i proizvodnje u oblasti snabdevanja trebalo da budu ravnopravni učesnici u tim poslovnim zajednicama, mada bi se one mogle uključivati u te odnose i preko samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje. Jer banke, ipak, nisu u tolikoj meri zainteresovane niti toliko povezane sa tekućim snabdevanjem kao proizvodnja i trgovina. Zato težište aktivnosti poslovnih zajednica za snabdevanje treba da bude na povezivanju proizvodnje i trgovine.

Poslovne zajednice za snabdevanje ne treba da preuzmu na sebe suviše velike nadležnosti i zadatke, nego da se ograniče na to da budu mesto za zaključivanje samoupravnih sporazuma o udruživanju rada i sredstava i za donošenje zajedničkog plana snabdevanja grada ili šireg područja, da utvrđuju zajedničke rezerve i fondove na osnovi udruživanja rada i sredstava i za druga konkretna pitanja i međusobne odnose članova poslovne zajednice. Poslovnim zajednicama za snabdevanje nisu potrebne nikakve velike administrativne službe. Možda će biti potrebno u njima nekog i zaposliti, to jest organizovati neki minimalan administrativni aparat, ali uglavnom zato da bi tekući rad delegatskih tela poslovnih zajednica bio efikasniji. Ukratko, mislim da poslovnim zajednicama za snabdevanje nije potrebna neka velika i samostalna administrativna služba.

Najvažnije je da se pod ravnopravnim uslovima u poslovnoj zajednici za snabdevanje nađu delegati iz proizvodnje i trgovine, kao i delegati zainteresovanih banaka, i da ta zajednica radi uglavnom na osnovi zajedničkog plana i konkretnih samoupravnih sporazuma. Na tome mnogo insistiram jer od poslovnih zajednica za snabdevanje nikako ne bismo smeli stvarati nekakve krute birokratizovane organizacije sa velikim administrativnim aparatom koji bi predstavljao težak teret za celokupan sistem odnosâ između proizvodnje i trgovine. Sve odnose među osnovnim organizacijama udruženog rada udruženim u poslovne zajednice za snabdevanje treba tretirati kao slobodne odnose, a ne kao nekakvu čvrstu organizaciju udruženog rada. Upravo zato se te zajednice i nazivaju poslovne. One ne mogu da budu složene organizacije udruženog rada, nego oblik dugoročne saradnje na bazi zajedničkog plana i sporazuma organizacija udruženog rada proizvodnje i trgovine udruženih u te

poslovne zajednice. Naravno, delegatska tela poslovnih zajednica za snabdevanje mogu se sporazumeti o formiranju zajedničkih novih organizacija udruženog rada koje su potrebne za organizovanje snabdevanja gradova ili širih područja. Delegatska tela poslovnih zajednica za snabdevanje mogu se dogovoriti i o formiranju određenih zajedničkih stručnih službi, ali ne kao elementa rukovođenja, nego zaista samo kao pomoćnih stručnih službi koje će obezbeđivati tekući rad tih delegatskih tela. U svakom slučaju, mislim da bi u samoupravne sporazume o udruživanju u poslovne zajednice za snabdevanje trebalo ugraditi i sve potrebne odbrambene mehanizme kako bi se sprečilo birokratizovanje tih zajednica i njihovo prerastanje u nekakvu „kapu“ iznad trgovine i proizvodnje.

I najzad, čini mi se da naši veliki snabdevački centri — a kad to kažem, mislim na velike kooperacije između proizvodnje i trgovine — moraju nositi i direktnu zajedničku odgovornost ne samo za snabdevanje gradova u užem smislu nego i za snabdevenost tržišta u celini. Upravo to nameće, s jedne strane, potrebu koordinacije i snošenja zajedničkog rizika proizvodnje i trgovine, a, s druge strane, sve veću potrebu formiranja zajedničkih robnih i određenih finansijskih rezervi kojima bi se mogle pokrivati oscilacije u proizvodnji poljoprivredno-prehrambenih proizvoda itd. Zato i postojeći sistem rezervi treba izmeniti, drukčije organizovati, to jest rezerve preneti iz vlasti državnog aparata u obavezu velikih snabdevačkih centara, i to ne samo zbog obezbeđivanja snabdevenosti tržišta nego i zbog toga što bez robnih i finansijskih rezervi ne može normalno raditi ni sama proizvodnja. Proizvodnja je pod stalnim udarima tekućih privrednih oscilacija (dobrih ili loših, uspešnih ili neuspešnih proizvodnih ciklusa itd.), a pokazalo se da postojećim sistemom rezervi ne možemo rešavati taj problem. Naravno, moramo zadržati i postojeći sistem rezervi u meri u kojoj on obezbeđuje društvene dugoročne strateške rezerve. Međutim, u taj sistem rezervi moramo uključiti i republike i autonomne pokrajine kako bi i one bile odgovorne za obezbeđivanje dugoročnih strateških rezervi, a ne da to bude obaveza samo federacije. Republike i pokrajine uključice se u sistem rezervi pre svega tako što će, na osnovu društvenih dogovora sa snabdevačkim centrima u velikim gradovima i širim područjima, postati nosioci ne samo tržišnih rezervi za pokrivanje tekućih oscilacija u proizvodnji i na tržištu nego i dugoročnih strateških rezervi. A sa gledišta same trgovine i proizvodnje bitno je da se uspostavi odgovarajući sistem tržišnih rezervi koje će pokrivati tekuće oscilacije u proizvodnji na tržištu.

Posebno pitanje je seljačka pijaca. Čini mi se, kao što sam već rekao, da se naše društvo neće tako brzo osloboditi seljačke pijace, ali mislim da se može i da je treba bolje organizovati nego što je sada organizovana. Meni izgleda da bi i seljačka pijaca trebalo da bude deo poslovnih zajednica za snabdevanje, to jest da bude uključena u celokupan sistem snabdevanja poljoprivredno-prehrambenim proizvodima. Na taj način prevladali bi se mnogi problemi koji danas postoje na tom delu tržišta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Naravno, bilo bi dobro pre svega ići na to da tržišna proizvodnja individualnih seljaka izlazi na tržište preko zadruga koje bi bile ravnopravni članovi poslovnih zajednica za snabdevanje. No sigurno je da to neće uvek biti moguće. Ali, po mome mišljenju, i svakog individualnog seljaka možemo na neki način obavezati na određenu disciplinu i na takvo ponašanje na tržištu na kakvo su obavezne i organizacije udruženog rada trgovine i proizvodnje, ili bar približno tako. Ako seljačku pijacu priznajemo, onda treba i da je organizujemo i uključimo u poslovne zajednice za snabdevanje da bi se preko tih zajednica mogla sprovesti i politika društva u odnosu na seljačku pijacu.

Iz istih razloga mislim da poslovne zajednice za snabdevanje ne bi smele biti zatvorene organizacije, a pogotovo ne bi smele biti u takvom položaju koji bi im omogućavao da diktiraju cene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Sigurno je da će se u određenim okvirima u poslovnim zajednicama za snabdevanje vršiti dogovaranje o cenama. To je teško sprečiti, jer se takvo dogovaranje i sada vrši. Ali mislim da bi svako takvo dogovaranje moralo biti pod odgovarajućom društvenom kontrolom. Bez društvene kontrole poslovna zajednica za snabdevanje ne bi smela ići ni na kakve operacije na tržištu. Od poslovnih zajednica za snabdevanje ne smemo stvarati monopolističke karteke koji bi počeli da ograničavaju onu samostalnost proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada koja je neophodna da bi između njih postojala određena konkurencija.

U nas je pre nekoliko godina bilo dosta preterane povike protiv konkurencije na tržištu. Međutim, u uslovima normalnog privređivanja proizvodnih i prometnih organizacija udruženog rada i ekonomske politike moraju postojati razlike između organizacija udruženog rada koje bolje rade i onih koje slabo rade, mora postojati materijalna stimulacija za postizanje boljih poslovnih rezultata, za bolji uspeh. Inače, doći će do truljenja te materijalne stimulacije, do otupljivanja oštrice borbe za porast produktivnosti rada i do

usporavanja razvoja privrede. Mislim da u samoupravnim organizacijama, samoupravnim delegatskim telima i u aktivnosti društveno-političkih organizacija imamo dovoljno mogućnosti da se sukobljavamo sa svim krajnostima i deformacijama na tom području. Ukiđanje materijalne stimulacije za one organizacije udruženog rada koje bolje rade je najgore rešenje koje se može uspostaviti. Zato ni poslovne zajednice za snabdevanje ne bi smele uspostavljati nekakvu uravnilovku u dohotku koji organizacije udruženog rada stižu na tržištu, nego upravo omogućavati organizacijama udruženog rada koje bolje posluju, koje imaju niže troškove, niže cene itd. da ostvaruju i veći dohodak.

Isto tako, trebalo bi se striktno pridržavati principa da su poslovne zajednice za snabdevanje otvorene organizacije i da svaka organizacija udruženog rada može bez ikakve procedure da se u njih učlani, s tim da prihvati uslove i odnose koji važe za sve druge članove. Time se najuspešnije može voditi borba protiv zatvaranja tržišta. Mi se već gotovo četvrt veka borimo protiv zatvaranja tržišta, a takvih pojava još uvek ima, iako sada znatno manje nego ranije. A neuspesi u borbi protiv zatvaranja tržišta dolaze otuda što se veoma mnogo veruje u propagandu i u političke zaključke i što se misli da neko treći treba da omogući organizacijama udruženog rada da nastupaju na određenom tržištu. Međutim, nije reč o nekom trećem, nego upravo o tome da same organizacije udruženog rada koje su zainteresovane za nastupanje na određenom tržištu solidarno preuzmu zajedno sa drugim organizacijama udruženog rada odgovarajući rizik i obavezu za organizovanje tog tržišta. Ne tvrdim, doduše, da su ulaganja u tržište jedini izvor pojava zatvaranja tržišta. I lokalna proizvodnja i trgovina takode nastoje da odstrane sve druge konkurente sa svog lokalnog tržišta. Ali ako bi poslovne zajednice za snabdevanje delovale u tom smislu da sve organizacije udruženog rada nastupaju na određenom tržištu pod jednakim uslovima, da imaju jednake obaveze u pogledu organizovanja toga tržišta, da zajednički snose rizik, tada bi i svi učesnici na tom tržištu bili zainteresovaniji za udruživanje. Tada lokalna proizvodnja i trgovina neće biti te koje će same organizovati tržište na teret svog dohotka, a da se onda druge organizacije udruženog rada ubacuju na to tržište, iako nisu učestvovala u njegovom organizovanju. Svi koji nastupaju na određenom tržištu treba na odgovarajući način da snose troškove njegovog organizovanja.

A ako se zaista bude poštovao princip da svaka organizacija udruženog rada može da pristupi poslovnoj zajednici za snabdevanje,

s tim da prihvati sve uslove i odnose koji važe za sve druge njene članove, tada zatvaranje tržišta neće biti tako velik problem. Nemam, naravno, iluzija da ćemo probleme zatvaranja tržišta moći savladati tako reći preko noći i lako. Jer ima i drugih faktora koji će delovati u obrnutom pravcu, ali ćemo, ipak, pojave zatvaranja tržišta svesti u podnošljive okvire. Ovo utoliko pre što su odnosi između proizvodnje i trgovine koji se zasnivaju na načelima Utava i Zakona o udruženom radu već počeli da deluju protiv zatvaranja tržišta, iako je njihov razvoj tek na početku.

Posebno bih hteo da istaknem da u oblasti snabdevanja gradova i širih područja poljoprivredno-prehrambenim proizvodima veoma važnu ulogu ima plan i planiranje. Plan treba da bude glavni instrument ostvarivanja svih odnosa u poslovnoj zajednici za snabdevanje. Naravno, mi smo u tom pogledu još uvek veoma daleko od one uloge koju bi plan zaista trebalo da ima. I u opštinskim planovima, pa čak i u planovima najrazvijenijih gradova koji imaju najbolje stručne službe još uvek nemamo planova snabdevanja za koje bi se moglo reći da su kompleksni. Znači, osnova i glavni oblik regulisanja odnosa i saradnje proizvodnih i trgovinskih organizacija udruženog rada u poslovnim zajednicama za snabdevanje je samoupravni sporazum o osnovama zajedničkog plana. Mislim da u tom pravcu treba dalje raditi, makar to išlo postepeno. Međutim, problem snabdevanja gradova i širih područja je moguće rešiti ako sve organizacije udruženog rada sa područja cele Jugoslavije koje su zainteresovane za određeno tržište zaista ujedine svoje snage. Takvi zajednički planovi snabdevanja će istovremeno omogućiti da se pojedine proizvodne i krupne trgovinske organizacije udruženog rada trajno orijentišu na određeno tržište izvan svog grada ili republike i da tome prilagode svoju proizvodnju i ekonomsku politiku.

Zato mi izgleda da je borba da se dode do zajedničkih planova snabdevanja veoma značajna ne samo zbog snabdevanja gradova nego i zbog reorganizacije samih privrednih grupacija koje sa svoje strane utiču na pojedina tržišta. Upravo iz tih razloga mislim da poslovne zajednice za snabdevanje gradova ili manjih centara treba da budu samostalne i slobodne i da na taj način budu nosioci celokupnog sistema snabdevanja. Jer upravo radi opšte rekonstrukcije sistema odnosa između proizvodnje i trgovine u celoj Jugoslaviji čini mi se da je veoma važno da imamo snažne i sposobne nosioce ne samo celokupnog sistema snabdevanja nego i sistem tržišta i tržišne proizvodnje. A to su poslovne zajednice za snabdevanje.

Na toj bazi, po mome mišljenju, dolazi u obzir izgrađivanje i samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje kao oblika saradnje poslovnih zajednica sa potrošačima — malim i velikim — i sa svim drugim društvenim faktorima zainteresovanim za snabdevanje. Tu pre svega mislim na mesne zajednice, na organizacije Socijalističkog saveza, na komore i udruženja, na organizacije potrošača, odnosno na sve one faktore koji u takvoj samoupravnoj interesnoj zajednici mogu na određen način doprineti sagledavanju problemâ organizovanja snabdevanja građana. Iz tih razloga za samoupravne interesne zajednice za snabdevanje još više važi sve ono što sam govorio o poslovnim zajednicama. One ne bi smele da imaju nikakav administrativni aparat, nikakve fondove, ništa što bi od njih stvorilo nekakvu „kapu“ nad poslovnom zajednicom. Dakle, pogotovo je bitno da samoupravne interesne zajednice za snabdevanje ne postanu neke birokratske organizacije sa nekim samostalnim administrativnim aparatom. To posebno naglašavam zato što, i inače, već imamo dosta problema i teškoća te vrste sa drugim samoupravnim interesnim zajednicama i imaćemo ih verovatno još nekoliko godina sve dok se ne oslobodimo žestokog pritiska ka birokratizaciji samoupravnih interesnih zajednica. Čak i u onim interesnim zajednicama kojima su zaista potrebne stručne službe, te službe treba da se organizuju kao zajedničke. A u samoupravnim interesnim zajednicama za snabdevanje nisu potrebne čak ni zajedničke stručne službe, jer takve službe već imaju svi oni faktori koji u njima učestvuju. Zato samoupravne interesne zajednice za snabdevanje treba da budu čisto delegatska tela, isključivo mesto samoupravnog sporazumevanja i dogovaranja, to jest oblik saradnje poslovnih zajednica za snabdevanje i pojedinih organizacija udruženog rada u njima sa potrošačima i drugim društvenim faktorima.

A kad je reč o zadacima samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje, mislim da one, s jedne strane, mogu imati konsultativnu ulogu, a, s druge strane, zastupati društvene interese i unositi društveni uticaj na određena praktična rešenja u poslovne zajednice za snabdevanje. Ta funkcija samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje je slična funkciji društvenih saveta. Mi i inače moramo obezbediti da društveni uticaj u aktivnosti samoupravnih faktora bude prisutniji nego što je to danas slučaj. Na bazi konsultacije, dogovora svih zainteresovanih društvenih faktora u ovim samoupravnim interesnim zajednicama, proizvodnja i trgovina će uspešnije rešavati probleme snabdevanja jer će pogled

biti celovitiji. Gde god postoji zajednički interes, tu samoupravne interesne zajednice za snabdevanje treba aktivno da učestvuju u pripremanju konkretnih samoupravnih sporazuma o snabdevanju. To mogu da budu samoupravni sporazumi između potrošača i pojedinih organizacija udruženog rada ili nekog njihovog poslovnog udruženja ili čak poslovne zajednice za snabdevanje u celini u kojima bi proizvodne i prometne organizacije udruženog rada obostrano preuzele odgovarajuće obaveze. I zatim, posebno je značajno učešće ovih samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje u donošenju planova poslovnih zajednica za snabdevanje. Samoupravna interesna zajednica za snabdevanje treba da učestvuje i u izradi i pripremanju planova poslovne zajednice — prvo kao konsultant, a zatim i kao supotpisnik samoupravnog sporazuma o osnovama plana ako ona tim planom neposredno preuzima odgovarajuće obaveze ili ako delovi te zajednice stiču određena prava iz te saradnje. Mislim da naše društvo nikako ne sme dopustiti da samoupravna interesna zajednica za snabdevanje ima takva prava na osnovu kojih bi počela da ograničava samostalnost organizacija udruženog rada. Znači, svi odnosi u samoupravnim interesnim zajednicama za snabdevanje utvrđivali bi se sporazumno, a nikakva odluka ni o jednom pitanju ne bi mogla da se donese na osnovu nekakvog prava odlučivanja većinom glasova.

U diskusiji na današnjoj sednici bilo je dosta reči o tome da potrošači moraju biti društveno organizovani. Međutim, u nas se to organizovanje odvija veoma sporo. Razlog takvog stanja je, po mome mišljenju, pre svega u tome što rukovodeća struktura u gradovima i opštinama nije zainteresovana za organizovanje potrošača. I sva naša politika je orijentisana samo na proizvodnju i trgovinu, na uslove i efekte njihovog rada, a potrošač je na poslednjem mestu. A kad nastanu određeni problemi, onda se, naravno, kola slome na potrošaču, a ne na trgovini i proizvodnji. A takvo ponašanje, u stvari, nanosi najviše štete upravo proizvodnji i trgovini, jer kad bi potrošač bio intenzivnije uključen u te odnose, tada bi i proizvodnja i trgovina ostvarivale bolje rezultate u svom poslovanju.

Potrošači treba pre svega da se organizuju u mesnim zajednicama i, eventualno, u komunama, a da se mnogo ne žuri sa nekim republičkim, a pogotovo ne sa jugoslovenskim organizacijama potrošača, dok se potrošači ne organizuju u bazi, to jest u mesnim zajednicama i u komuni. Jer takve organizacije se obično pretvore u nekakvog nekvalifikovanog savetodavca koji daje lekcije

privredi, a za ono što preporučuje ne preuzima nikakvu odgovornost. Meni se čini da je bitno da organizaciju potrošača dovedemo u takav položaj da ona zna o čemu je reč, da učestvuje u svim unutrašnjim odnosima i da na taj način može kvalifikovano da odlučuje. A da bi organizacija potrošača mogla da ima takav položaj, neophodno je stvarati i ekonomsku bazu, odnosno na odgovarajući način ekonomski stimulirati same potrošače. Tu mislim, na primer, na ristorno kao oblik ekonomskog povezivanja trgovine i potrošača, za koji nikako ne mogu ili ne žele da se odluče. Ristorno je praktično jedina mogućnost kad je reč o učešću pojedinačnog potrošača u dohotku trgovinske organizacije udruženog rada. Isto tako, ne vidim druge mogućnosti da i trgovina i potrošači budu zainteresovani u razrešavanju međusobnih odnosa ako se svemu tome ne dá ekonomska baza. Meni izgleda da bismo jedino postepenim uvođenjem ekonomskih odnosa između trgovine i potrošača u obliku učešća potrošača u dohotku trgovine, to jest putem ristorna, stvorili polaznu tačku za brže organizovanje potrošača i za njihovo kvalifikovanije učešće u rešavanju problema snabdevanja.

Ranije je kao razlog protiv uvođenja ovakvih ekonomskih odnosa između trgovine i potrošača isticano da je naša trgovina zaostala, da nema odgovarajuće opreme itd. Međutim, danas je trgovina uglavnom opremljena modernim računskim strojevima, pogotovo u velikim gradovima, pa to više ne može da bude razlog protiv uvođenja ovakvih odnosa između trgovine i potrošača. A odgovarajućih iskustava ima, čak i iz stare Jugoslavije kada su postojale potrošačke zadruge sa ristornom, a postoje određena iskustva u tom pogledu i u drugim zemljama. U nekim zemljama takve zadruge imaju veliku snagu i znatno utiču na stanje tržišta. I sama kapitalistička trgovinska preduzeća su zainteresovana za to da trajnije vezuju kupce za sebe. Mnoge trgovinske organizacije isplaćuju stalnim kupcima takav ristorno. Verovatno ima i drugih mogućnosti za uspostavljanje stimulativnih ekonomskih odnosa između trgovine i potrošača. Ristorno ističem samo kao jednu mogućnost u tim odnosima. No sasvim je sigurno da bismo time lakše organizovali same potrošače i, što je još važnije, menjao bi se i mentalitet potrošača u tom smislu da na probleme snabdevanja gledaju sa istog aspekta kao i proizvodnja i trgovina, a ne da se jednostavno zalažu samo za niže cene.

U diskusiji je bilo reči i o velikim potrošačima. U nas do sada nije posvećivano dovoljno pažnje ulozi velikih potrošača u snab-

devanju. To je veoma značajno pitanje koje bi se takođe moglo uspešno rešavati u okviru poslovnih i samoupravnih interesnih zajednica za snabdevanje. Mislim da naša zemlja u odnosu na druge zemlje ima više uslova za organizovanje snabdevanja polupripremljenom hranom i drugim artiklima široke potrošnje upravo preko velikih potrošača kao što su bolnice, ugostiteljstvo, škole, vojska itd. Međutim, naša prehrambena industrija se još uvek probija na tržište sa artiklima za individualnog potrošača, što znatno povećava troškove i proizvodnje i trgovine. U tom pogledu mogli bismo da uvedemo velike promene, što bi značilo ne samo poboljšanje snabdevanja nego bi istovremeno pomoglo da se naša prehrambena industrija organizuje na najmoderniji način i da pristupi sklapanju samoupravnih sporazuma o trajnoj saradnji sa tim velikim potrošačima u gradskim centrima i širim područjima.

Dakako, sve što sam rekao nije konkretan predlog, nego više glasno razmišljanje o mogućim konceptima jednog celovitog sistema snabdevanja gradova i regiona na bazi samoupravnog udruživanja rada i sredstava. Ali mi moramo utvrditi najpre celovit koncept da bismo zatim mogli pristupiti najboljim praktičnim rešenjima.

Stoga mislim da bi sada bilo veoma dobro kad bi se sa uopštenih diskusija prešlo na sasvim konkretnu diskusiju o konceptu, a zatim i na stručnu razradu svih pitanja u vezi sa snabdevanjem gradova poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u duhu tog koncepta. Takođe mislim da bi bilo korisno da Predsedništvo Stalne konferencije gradova, zajedno sa drugim društvenim faktorima, formira odgovarajuće radno telo sastavljeno od stručnjaka iz prakse i društveno-političkih radnika, naročito iz većih gradova, koje bi svestrano i stručno razmotrilo sva ova pitanja i predložilo konkretna rešenja. Čini mi se da suviše dugo i uopšteno diskutujemo o problemima snabdevanja, iako smo odavno zauzeli dobre načelne stavove, a sada uglavnom ponavljamo ono što je već ranije dogovoreno. Praktična rešenja se prepuštaju pojedinim gradovima koji najčešće ne raspolažu takvim stručnim snagama koje bi mogle predložiti optimalna rešenja.

Iz uvodnog izlaganja podnetog na današnjoj sednici, a i iz sopstvenog iskustva znam da se ti odnosi ostvaruju veoma sporo i sa velikim kolebanjima, a ponekad se ti problemi rešavaju polovično, pa čak i na pogrešan način. Otuda se sa rešavanjem ovih problema suviše odugovlači. Ako se društvo snažnije ne angažuje da se ranije usvojeni koncept snabdevanja dokraja realizuje, onda će se

to odlučivanje produžiti i donosiće se parcijalna rešenja, koja će često biti i u suprotnosti sa globalnim konceptom. A pitanje snabdevanja je veoma značajno društveno pitanje koje zahteva dogovor i zajedničko rešenje. Čini mi se da je Stalna konferencija gradova, odnosno njeno Predsedništvo najviše odgovorno i zaduženo za to da se dođe do zajedničkog rešenja koje ne mora da bude u formi zakona niti društvenog dogovora, nego jednostavno u formi preporuke Stalne konferencije gradova koja bi veoma mnogo doprinela da se ubrza rešavanje problemâ snabdevanja. Zakon o udruženom radu daje i osnovu i pravac za rešenja u ovoj oblasti.

„Komuna” br. 6/77, str. 3—9.

NEKA PITANJA SAMOUPRAVNOG RAZVOJA MESNE ZAJEDNICE I OPŠTINE I SAMOUPRAVNIH INTERESNIH ZAJEDNICA

Iz izlaganja na sastanku u Gradskom komitetu SKH, Zagreb, 12. novembra 1977. Ovde se objavljuje deo neautorizovanog i do sada neobjavljenog izlaganja E. Kardelja. Iz diskusije su izostavljeni delovi o udruživanju rada i sredstava i bankarskom sistemu, odnosu trgovine i proizvodnje, planiranju, položaju i ulozi naučnih radnika i umetnika itd.

Naslov je dala redakcija.

Mislim da nema razloga da kritikujemo samoupravne interesne zajednice i njihove službe samo na način kako to sada činimo. Činjenica je da su one, na osnovu novog Ustava i Zakona o udruženom radu, područje koje je gotovo sasvim novo, gde u prošlosti nismo imali nikakvih iskustava. Kad se radilo na formulisanju odredaba o samoupravnim interesnim zajednicama u Zakonu o udruženom radu bili smo u vremenskom tesnacu, pa — uz nedostatak iskustava svih nas, odnosno celog društva, što nas je takode dovelo u teškoće prilikom formulisanja odnosa na tom području — nismo bili u stanju da do kraja raščistimo mnoga otvorena pitanja. Zbog toga je u pogledu samoupravnih interesnih zajednica Zakon o udruženom radu ostao prilično neodređen i verovatno će nastati potreba da se donese poseban zakon o samoupravnim interesnim zajednicama, ako ne odmah — možda čak to ne bi bilo ni korisno — onda svakako u budućnosti, kako bi se dopunile odredbe Zakona o udruženom radu o samoupravnim interesnim zajednicama.

No prvo što sada u političkoj akciji na ovom području treba učiniti jeste da se suprostavimo poplavi stvaranja samoupravnih interesnih zajednica. U nas je nastala, da tako kažem, prava „sizomanija”. Naime, pokušavaju se stvarati i stvaraju se samoupravne

interesne zajednice tamo gde apsolutno nema nikakve potrebe za to. Gotovo je postalo dogma da čim negde postoje zajednički interesi da se tu stvaraju samoupravne interesne zajednice. Međutim, zajednički interesi se mogu rešavati i drugim putevima, mnogo jednostavnijim — društvenim dogovorima i samoupravnim sporazumima između onih koji se sporazumevaju i dogovaraju. To, na primer, umnogome važi za neke sektore komunalne privrede. Ovde ne iznosim nikakve konačne stavove, nego više svoje razmišljanje, kao ilustraciju stanja. Za mene je veliko pitanje da li treba i da li je korisno stvarati samoupravne interesne zajednice svuda u komunalnoj privredi, jer se one u ovoj oblasti mogu zatvoriti u neakve organizacije za sebe, koje će posle toga, u stvari, kao grupa za pritisak stvarno samo i vršiti pritisak na društvo, opštinu itd. Praktično, neka takva vrsta samoupravnih interesnih zajednica može postati i kanal preko kojeg se vrši pritisak na sredstva, ne vodeći računa o produktivnosti rada.

O daljoj izgradnji samoupravnih interesnih zajednica želim da kažem to da ubuduće, iako mišljenje koje ću izneti ne predstavlja moj definitivni pogled na celo to područje, moramo učiniti sve da u ovoj oblasti obezbedimo i sprovedemo, da tako kažem, čist delegatski sistem. Jer ako se sada pogleda unazad, moglo bi se konstatovati da možda u Ustavu i Zakonu o udruženom radu nismo morali govoriti o skupštinama samoupravnih interesnih zajednica, odnosno predvideti skupštine. Verovatno bi bilo bolje da smo predvideli samo delegacije. Moglo se, na primer, samo reći da se zainteresovane delegacije sastaju prema potrebi i putem dogovora, odnosno putem sporazuma odlučuju o pitanjima koja su od njihovog interesa. No sada imamo skupštine samoupravnih interesnih zajednica koje treba, u stvari, pretvoriti u delegacije. Smatram, naime, da skupštine treba da odlučuju možda samo o statutarnim i nekim drugim manje značajnim pitanjima, a delegacije koje se nalaze u sastavu skupština treba da odlučuju o svim osnovnim pitanjima, naročito o materijalnim odnosima, i to na bazi samoupravnog sporazuma.

Mislim da samoupravne interesne zajednice, odnosno njihov aparat, sem izuzetno, i to samo u ovom prelaznom periodu dok još država određuje taj doprinos, ne bi trebalo da imaju nikakve samostalne fondove. No čak i kad je reč o doprinosu, postavlja se pitanje da li bi bilo bolje da ga „drži” udruženi rad kao svoj fond i da imajući ta sredstva u svojim rukama pregovara u slobodnoj razmeni rada u samoupravnim interesnim zajednicama, a ne da aparat samo-

upravne interesne zajednice postavi skupštini zahtev i kaže: „potrebe su takve, dajte novac za to i to”. Trebalo bi da bude upravo obrnuto. Na primer, zdravstvena služba treba da iznese svoje potrebe, a delegacija udruženog rada neka drži svoja sredstva kod sebe i neka se dogovara sa zdravstvenom službom šta je od iznetih potreba prihvatljivo i onda neka naprave zajednički plan. Bitno je da insistiramo na tome da se svi međusobni odnosi u samoupravnim interesnim zajednicama rešavaju na bazi samoupravnih sporazuma, pri čemu bi najvažniji samoupravni sporazum trebalo da bude zajednički plan, odnosno samoupravni sporazum o zajedničkom planu. Skupštine samoupravnih interesnih zajednica ne moraju zasedati, tako reći, svaki drugi dan, jer u nas je inače nastala manija sedničenja. U stvari, kada bi se zaključio jedan samoupravni sporazum o srednjoročnom planu razvoja zdravstvene službe, na primer u Hrvatskoj ili za pojedinu opštinu, grad itd., onda bi se delegacije mogle sastati jednom ili dva puta godišnje i samo utvrditi kako da se realizuje ono o čemu su se već dogovorile.

Smatram, takođe, da bismo se morali suprotstaviti i gomilanju stručnih službi u samoupravnim interesnim zajednicama. Kad to kažem ne mislim samo na brojno povećanje aparata nego i na njegovu strukturu. Samoupravnim interesnim zajednicama je potrebna samo administrativna zajednička služba, a prave stručne službe treba da se nalaze, odnosno da ostanu uz odgovarajuće oblasti društvenih delatnosti. Na primer, zavod za zdravstvo treba da bude uz zdravstvenu službu, a ne u samoupravnoj interesnoj zajednici. Isto tako, zavod za školstvo treba da ostane uz sistem školstva, a ne u samoupravnoj interesnoj zajednici. Međutim, sada postoji tendencija da se sve te stručne službe postepeno uključe u samoupravne interesne zajednice i da se finansiraju iz budžeta, što bi, po mome mišljenju, samo ukinulo svaku odgovornost tih zavoda i njihovih stručnih službi.

U diskusiji je bilo dosta govora o mesnim zajednicama. Meni se čini da bez jedne — da se tako izrazim — strukturalne samoupravne izgradnje mesnih zajednica, prvo, ne možemo imati dobre mesne zajednice i, drugo, ni komuna ne može da bude ono što treba da bude ako nemamo tako izgrađene mesne zajednice. Naše mesne zajednice su još uvek pretežno neki izborni organi, odnosno izborna tela. One još nisu dovoljno razrađene i oblikovane kao samoupravne strukture. Pre svega, još nismo uspeli da u njihovu strukturu i aktivnost uključimo organizacije udruženog rada. Organizacije udruženog rada se, više-manje, zatvaraju u sebe i u one

mesne zajednice na čijoj se teritoriji nalaze. Mislim da bismo morali sve osnovne organizacije udruženog rada orijentisati prema onim mesnim zajednicama u kojima stanuju njihovi radnici. Znači, i sredstva zajedničke potrošnje izdvojena za mesnu zajednicu treba da prate radnika, a ne da radnici odlučuju koliko će ko dati mesnoj zajednici. Drugim rečima, sredstva za zajedničku potrošnju radnika treba da idu u onu mesnu zajednicu u kojoj on stanuje.

Naravno, da bismo to postigli, moramo početi da razrađujemo konkretniji program delatnosti koje treba preneti na pojedine mesne zajednice ili na više mesnih zajednica, jer negde može i više mesnih zajednica zajedno da vrši određene poslove. To se pre svega odnosi na rešavanje problema porodice i zapošljavanja. Kad govorimo o porodici, onda je tu posebno reč o zapošljavanju žena, o dečjim vrtićima, društvenoj ishrani itd. Inače, u krug tih pitanja spada i socijalna zaštita, to jest mreža socijalnih ustanova, a zatim neki oblici osnovnih kulturnih delatnosti i ustanova itd. uz te oblasti. kako ljudi, ipak, ne bi bili upućeni isključivo na kafane. Mesnu zajednicu moramo postaviti tako da bude i odgovarajući inspirator gajenja humanih odnosa među ljudima. Jer danas je inače za moderna društva u svetu karakteristično otuđivanje čoveka. O tome se veoma mnogo piše i govori. U našem društvu je, s obzirom da živimo u samoupravnom sistemu, takvih pojava manje. Ali kako samoupravni odnosi u mesnoj zajednici zaostaju, ipak je i u nas prisutan taj element otuđivanja. Ne tvrdim da će mesne zajednice sve to rešiti, ali mnogo bi se postiglo ako bi one bile u stanju da, na primer, za omladinu postepeno otvaraju odgovarajuće kulturne centre, da umesto divljih improvizovanih diskoklubova imaju kulturne disko-klubove, da postoje zabavišta itd. Veoma korisno bi bilo ako bi mesna zajednica bila u stanju da obezbedi neko mesto gde će se ljudi uveče sastajati da igraju šah i druge društvene igre ili da porazgovaraju o raznim problemima i da ne moraju ići u kafane. Mi u tom pravcu malo radimo i razmišljamo, a imam utisak da kada bismo više izgrađivali mesne zajednice u tom pravcu, onda bi organizacije udruženog rada i njihovi radnici shvatili koliko je važno da neposredno budu povezani sa mesnom zajednicom i da učestvuju u njenom radu. Mesna zajednica ne treba da bude samo organizacija penzionera, domaćica i unih koji nisu zaposleni, nego da upravo radnici budu u njoj prisutni. A konačno, ako mesna zajednica bude vodila brigu o njihovim porodicama, radnici će i te kako biti zainteresovani da budu aktivni u mesnim zajednicama.

Kada je reč o osnovnim samoupravnim interesnim zajednicama, najpre moramo raščistiti šta je to osnovna samoupravna interesna zajednica, jer se, na primer, učešće roditelja u organima upravljanja u dečjim vrtićima i u školama tretira kao osnovna samoupravna interesna zajednica. Taj pristup je preuzak. Upravo u vezi sa onim što sam napred rekao o mesnim zajednicama, smatram da u te organe moramo, na određen način, uključiti radnike, koji faktički finansiraju rad vrtića, škola i drugih ustanova, da se staraju da sva deca na području mesne zajednice budu zbrinuta, da, dakle, radnik bude u organima osnovnih samoupravnih interesnih zajednica, bez obzira da li je njegovo dete u vrtiću ili nije. Na taj način bismo, da tako kažem, kompletirali mesnu zajednicu kako ne bi bila samo izborni organ nego kolektivna samoupravna struktura. Sam razvoj mesnih zajednica bio bi brži ako bi u njima bile izgrađene odgovarajuće organizacione forme, bez mnogo forumskog rada, a sa više mešovitih saveta koji bi bili orijentisani na konkretnu aktivnost na pojedinim područjima.

Kad ovo kažem ne mislim da sve treba početi iz početka. Naprotiv, sve se to danas u nas, u većoj ili manjoj meri, razvija, sve to postoji, ali čini mi se da bismo morali biti energičniji u davanju podrške i u ubrzavanju tih procesa.

Posebno su značajne delegacije mesnih zajednica, jer one imaju veoma istaknutu ulogu u skupštini opštine, a preko opštine i u širim društvenim strukturama. Sada u tom pogledu postoje prilične nejasnoće i velike razlike u pristupu u odnosu na veličinu, to jest brojni sastav i ulogu delegacija. Neke mesne zajednice imaju delegacije sa velikim brojem članova, tako da one same za sebe predstavljaju neki parlament. A pravu delegaciju — sama reč delegacija znači malobrojnost — treba da sačinjava nekoliko ljudi. Zatim, nema dovoljno spoja odnosno čvršćeg i potpunijeg komuniciranja između delegacije i cele strukture mesne zajednice, to jest između delegacije i skupštine ili sabora mesne zajednice, pojedinih njenih saveta itd.

Stanje u velikom broju naših opština je takvo da počinje da zaustavlja proces samoupravne izgradnje komune, i to je jedan od problema sličan problemu samoupravnih interesnih zajednica, mada nije tako dramatičan i ne predstavlja neku opasnost za sistem. Po mome mišljenju, dobro smo uradili, i bilo je i potrebno, što smo u opštinama ustavom predvideli izvršna veća kao tela koja treba da stručno osiguraju sprovođenje zaključaka skupštine opštine. Ali u mnogim opštinama izvršna veća su postala previše politička, a premalo stručno-kvalifikovana tela. Izvršna veća skupštine opštine ne

bi trebalo da budu kao republička i Savezno izvršno veće, koja imaju stručne sekretarijate i uopšte snažne stručne službe. Gomilati u komuni, pored izvršnog veća, još neke posebne stručne službe praktično znači rasipanje sredstava. Osim toga, ako izvršno veće skupštine opštine bude političko telo u opštini, onda će ono automatski lišiti skupštinu njenih vlastitih prava i delatnosti.

Zato, taj vrh u izvršnom veću treba, naravno, da bude politički, a njegov sastav, pre svega, stručan, koji će uz ličnu odgovornost upravljati odgovarajućim stručnim službama. No zanemarili smo da je skupština sada zatvorena u sebe i, u stvari, usmerena samo na izvršno veće. Nekada su u opštinama postojali saveti mešovitog sastava, i ako se pogleda unazad, videće se da su naše komune ipak najbolje funkcionisale kada smo imali te savete, u čiji su sastav ulazili predstavnici celokupne opštinske strukture, bez obzira na to da li su bili članovi skupštine ili ne. Ne tvrdim da sada treba da se vraćamo na takve organe, ali morali bismo — bilo u obliku društvenih saveta, bilo u obliku neke specifične, stalne, ažurne saradnje skupštine sa sekcijama Socijalističkog saveza ili na drugi, sličan način — izgraditi jednu stalnu komunikaciju skupštine opštine prema celoj samoupravnoj strukturi, to jest prema uticaju te strukture. Pojednostavljeno govoreći, skupština se mora otvoriti prema uticaju te cele strukture. Uskoro ćemo morati da razmotrimo ne samo komunu kao takvu nego i one elemente koji čine komunu, a to, između ostalog, znači i ulogu sindikalnog veća u opštini koja je prilično, da tako kažem, zakržljala. A upravo sindikalno veće u opštini bi moralo da bude stecište svih onih realnih informacija o stanju u osnovnim organizacijama udruženog rada. Takođe je neophodno razmotriti i ulogu Socijalističkog saveza i svih drugih faktora i elemenata koji čine celokupnu samoupravnu strukturu komune.

Slazem se sa mišljenjima da nemamo dovoljno izgrađen koncept položaja i uloge grada kao društveno-političke zajednice, odnosno kao zajednice opština i ljudi, kao zajednice cele samoupravne strukture na području grada. Mi smo se u prošlosti, ipak, dosta kolebali i vrteli oko toga da li će grad imati, da tako kažem, neke veoma partikularističke opštine ili će uopšte biti bez opština. Međutim, meni izgleda da je grad jedna posebna celina. Kao što ni opština nije skup mesnih zajednica nego jedna organska celina, tako je i grad jedna organska celina, a ne samo skup mesnih zajednica ili opština. Ali i pored toga moraju se imati u vidu dva aspekta položaja i uloge grada, odnosno ljudi u gradu. Prvo, grad je organizacija ljudi, društvenih odnosa, odnosno, organizacija uprav-

Kardelj u obilasku nuklearne elektrane Krško, 1977.



ljanja ljudima ili upravljanja ljudi stvarima. Ljudi u gradu moraju biti tako organizovani da mogu neposredno uticati na rešavanje problema u gradu. Zato mislim da se u velikim gradovima ne može izbeći jedna takva složena struktura, odnosno ne znam čime bi se mogla zameriti jedna složena organizacija koju sačinjavaju mesne zajednice, opštine i grad kao celina uz izgrađene odgovarajuće unutrašnje odnose.

Drugo pitanje je upravljanje stvarima u gradu. To upravljanje mora da se ostvaruje ne po opštinama i mesnim zajednicama, ne prema organizaciji ljudi, nego po nekim odgovarajućim objektivnim potrebama koje, rekao bih, zahteva sama tehnologija korišćenja stvari i upravljanja stvarima. Kad to kažem ne mislim samo na kanalizaciju, vodovod i gradski saobraćaj koji ne mogu da se dele po opštinama, nego i na školstvo kao sistem, na zdravstvenu službu itd.

Ta dva problema, po mome mišljenju, morali bismo da postavimo na dnevni red odvojeno, to jest da ih ne tretiramo kao jedan i kao isti problem; ali pri tome treba sagledati kako da ta cela samoupravna struktura ljudi bude uključena u upravljanje stvarima. Sada ovi novi oblici samoupravljanja, uključujući tu i samoupravne interesne zajednice, omogućuju da se neki problemi reše na nov način, to jest da se spreči da opštinski partikularizam ne razbija celinu grada, a, osim toga, da gradski, ponekad, birokratski centralizam ne sprečava građane da direktno utiču na rešavanje problema koji ih interesuju.

Kad se ovde govorilo o Savezu komunista, rečeno je da se Gradski komitet ponekad nađe „u vazduhu”. Mislim da se u svesti naših ljudi, pa i naših komiteta, ipak, još potcenjuje činjenica da kod nas postoji jedan samoupravni delegatski sistem koji se ne zasniva na političkim organizacijama, nego na samoupravnim organizacijama. I ako ne budemo našli odgovarajuće oblike povezivanja Saveza komunista sa tim sistemom, onda će ne samo Gradski komitet nego ceo Savez komunista ostati, kako je jednom rečeno, da visi kao luster na tavenici. U Ustavu smo zapisali da Savez komunista direktno učestvuje u skupštinama, da on treba — iako to nije sasvim dobra reč — da bude garant da niko ne može ni preko delegatskog demokratskog sistema da sruši socijalistički samoupravni poredak, tekovine revolucije itd. Ali pošto će se život društva sada odvijati u okviru samoupravnog delegatskog sistema, mi više jednostavno ne možemo da budemo zadovoljni time što ćemo samo donositi rezolucije, preporuke i deklaracije. Tu, da se tako izrazim,

komunisti moraju da se otisnu na otvoreno more, moraju ući u ceo taj mehanizam i Socijalističkog saveza i delegatskog sistema. Uveren sam da ako Gradski komitet bude ušao u tu strukturu, onda neće „visiti u vazduhu”, niti će biti „bič božji”, kako je to neko ovde rekao.

Osim toga, trebalo bi razmotriti i pitanje same organizacije rukovodstva Saveza komunista, i to ne samo na nivou federacije i republika nego i u opštinama. Izgleda da bismo i oko naših komiteta morali imati jedan manje formalistički i hijerarhijski sistem, rekao bih, političkih radnika, organa i aktiva koji će biti usmeren na svakodnevni rad sekcija Socijalističkog saveza, delegatskih sastanaka, skupština, problema koji se javljaju u organizacijama udruženog rada itd. Sada su naši komiteti prilično „ogoljeni”. Zato, mora se razmotriti kakva treba da bude uloga opštinske i gradske konferencije Saveza komunista, odnosno da li između konferencije i partijske baze treba da postoji još neki organ ili telo, neka veza, pa i između komiteta i konferencije. To su pitanja koja ćemo morati na Kongresu SKJ razmatrati.

OSTVARIVANJE SLOBODE I PRAVA ČOVEKA U MESNOJ ZAJEDNICI I OPŠTINI

Iz studije Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja.

...

Značajnu ulogu u ostvarivanju samoupravnih i drugih demokratskih prava radnih ljudi i građana ima mesna zajednica i komuna, odnosno opština.

U mesnoj zajednici radni ljudi i građani — u saradnji i povezanosti sa radnim ljudima organizovanim u drugim osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama — odlučuju o ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i o solidarnom zadovoljavanju ličnih i zajedničkih potreba u oblasti stanovanja, komunalnih delatnosti, dečje i socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, opštenarodne odbrane i društvene samozaštite i u drugim oblastima svog života i rada. Na taj način mesna zajednica, kao specifična samoupravna interesna zajednica radnih ljudi i građana u mestu njihovog stanovanja, javlja se kao demokratski i samoupravni oblik ostvarivanja i zadovoljavanja celog kompleksa neposrednih interesa i potreba ljudi o kojima se oni neposredno, slobodno i ravnopravno dogovaraju, o kojima samostalno odlučuju i za koje prikupljaju materijalna sredstva, bilo samoupravnim sporazumevanjem bilo na osnovu zakona ili odluka opštine. Pri tome se mesna zajednica sve više javlja kao humana ljudska zajednica neposrednih ljudskih kontakata, koja — nasuprot tendencijama otuđenosti i osamljenja karakterističnim za savremenu civilizaciju — treba sve više da postaje oblik humane ljudske integracije i solidarnog povezivanja i saradnje radnih ljudi i građana u mestu stanovanja.

Opština kao osnovna društveno-politička i samoupravna zajednica radnih ljudi i građana postala je u našem sistemu oblik i sredstvo stvarne demokratizacije u sferi društvenog i političkog

odlučivanja. U procesu razvoja našeg samoupravnog sistema opština je uvek bila jedan od osnovnih oblika demokratskog organizovanja vlasti i neposrednog samoupravnog učešća radnih ljudi i građana u vršenju vlasti i u upravljanju drugim društvenim poslovima.

S obzirom na dostignuti stepen razvoja samoupravnih odnosa u našem društvu, sadržina, karakter i obim prava i dužnosti komune kao samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice su Ustavom iz 1974. godine znatno prošireni. U stvari, sve funkcije vlasti i upravljanja društvenim poslovima ostvaruju se u opštini, osim onih funkcija i poslova koji po svojoj prirodi i sadržini predstavljaju zajednički interes svih radnih ljudi i građana jedne republike, odnosno pokrajine ili zajednički interes svih naroda i narodnosti Jugoslavije, pa se zbog toga, samo na osnovu Ustava, ostvaruju u republici, odnosno pokrajini ili federaciji. Ali i u odlučivanju na nivou republike, odnosno pokrajine i federacije obezbeđen je kroz delegatski sistem uticaj i učešće radnih ljudi organizovanih u opštini.

Takvim mestom i ulogom komune u našem sistemu obezbeđeni su društveni i materijalni uslovi i stvorene široke mogućnosti za ostvarivanje samoupravnih prava radnih ljudi i građana u svim

... Nisam (se) detaljnije osvrtao... na odnose i strukturu društveno-političkih zajednica, to jest federacije i republika, odnosno autonomnih pokrajina, pa ni opština. Međutim, to ne znači da tu nema problema koje ne moramo obrađivati u vezi sa zadacima u oblasti političkog sistema. Posebno se to odnosi na komunu, to jest na strukturu opštine. Jer osnovna organizacija udruženog rada i druge osnovne samoupravne zajednice u opštini, mesna zajednica, njihove delegacije, uloga društveno-političkih organizacija i drugih faktora društvenog stvaranja u tim zajednicama i u opštini uopšte, kao i opština kao integralni sistem samoupravnih i demokratskih odnosa i saradnje među svim tim faktorima predstavljaju bazu i osnovnu čeliju našeg političkog sistema. Prema tome, očigledno je da ćemo toj problematici morati posvetiti posebnu pažnju. Međutim, smatrao sam da otvorena pitanja i iz ove oblasti treba da razmatramo pre svega u sklopu izgradnje i razvoja delegatskog sistema, pa ih zato nisam tretirao odvojeno, nego u okviru opšte problematike političkog sistema.

Iz studije Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog sistema socijalističkog samoupravljanja.

oblastima života i rada. Ustavom su radnim ljudima i građanima zagarantovana prava i dužnosti da u opštini stvaraju i obezbeđuju uslove za svoj život i rad, da usmeravaju društveni razvoj, da ostvaruju i usklađuju svoje interese, da zadovoljavaju zajejničke potrebe i da ostvaruju vlast i upravljaju drugim društvenim poslovima.

Sve svoje zajedničke interese i prava i dužnosti u opštini radni ljudi i građani ostvaruju odlučivanjem u svojim osnovnim organizacijama udruženog rada, mesnini zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama, drugim osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim organizacijama — putem samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja i putem delegacija i delegata u opštinskoj skupštini, kao i u drugim delegatskim telima i organima samoupravljanja.

Dakako, praksa često zaostaje iza tako postavljenih ciljeva. Daljim razvijanjem demokratskih veza između svih samoupravnih subjekata u opštini, doslednim ostvarivanjem delegatskog sistema, posebno jačanjem uloge delegacija osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica, treba postići da odlučivanje o opštini društvenim poslovima bude još snažnije u funkciji interesa radnih ljudi i građana i pod njihovim neposrednim uticajem. To je uslov da opština postane prava samoupravna zajednica, a ne da u njoj pretežno dolaze do izražaja njene funkcije vlasti, što dovodi do jačanja uticaja i uloge izvršnih organa i do smanjenja uticaja samoupravne baze.

Edvard Kardelj, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja* — drugo dopunjeno izdanje — IC „Komunist” Beograd 1978, str. 138—140.



Kardelj glasa u mesnoj zajednici Tacen-Šmartno, Ljubljana, 1978.

O ULOZI ORGANIZACIJA SOCIJALISTIČKOG SAVEZA I SAVEZA SINDIKATA U OPŠTINI

Izlaganje na sastanku koji su organizovali Savezna konferencija SSRNJ i Veće SSJ, održanom u Beogradu 25. februara 1978.

Ja sam zaista pokrenuo inicijativu da se održi ovakav sastanak da bismo u slobodnom razgovoru razmotrili neka pitanja uloge i delovanja Socijalističkog saveza i Saveza sindikata u opštini i da pri tome, da tako kažem, pređemo sa opštih na neka sasvim konkretna pitanja. Tako ćemo lakše sagledati i celinu problema. Drugim rečima, ovo treba da bude slobodan razgovor u kojem bismo razmotrili određena pitanja sa sasvim praktične strane, to jest kako da se organizujemo, kako i kakvim metodima rada da se služimo i na koji način da povežemo sve one društvene snage koje treba povezati u radu na ostvarivanju zadataka koji su pred njima.

Želim odmah da naglasim da, po mome mišljenju, nema potrebe za menjanjem Statuta niti za nekom dubljom reorganizacijom Socijalističkog saveza; međutim, javlja se potreba za određenim promenama i daljem razvoju u načinu njegovog rada. Te promene su neophodne naročito u sledećim pravcima:

Prvo, neophodna je određena preorijentacija u pogledu pravaca, sadržine i ciljeva akcije Socijalističkog saveza, i to u smislu da on — zajedno sa sindikatima — postane ne samo stvarna politička baza nego i ujedinjavajuća snaga delegatskog sistema, počev od mesne zajednice do federacije; odnosno, kad je reč o sindikatima, od osnovne organizacije udruženog rada ili, još bolje rečeno, od zbora radnika osnovne organizacije udruženog rada do najstroženijih oblika udruženog rada, kao i samoupravnih interesnih zajednica.

Sve organizovane društvene snage, i Socijalistički savez i Savez sindikata i Savez komunista — iako je za Savez komunista to koliko-toliko razumljivo — išle su u svojoj dosadašnjoj aktivnosti

otprilike linijom: neka se radni ljudi u rešavanju svojih svakodnevnih pitanja, to jest u rešavanju sasvim konkretne privredne problematike, socijalne problematike, unutrašnje organizacije itd. snalaze kako znaju i umeju. Doduše, sindikati su pomagali radnim ljudima u rešavanju tih pitanja, pomagao je i Socijalistički savez svojim opštim izjavama i deklaracijama, a pomagao je posebno Savez komunista svojom širokom akcijom u masama. Međutim, mislim da su se sve ove organizovane svesne socijalističke društvene snage ipak nekako suviše odvojile od sasvim konkretnog rešavanja svakodnevnih problema radnih ljudi na raznim područjima društvenog života. A meni se čini da bi se upravo na tom području morala ostvariti određena podela rada između društveno-političkih organizacija i da bi u toj podeli rada Socijalistički savez kao front socijalističkih snaga ujedno bio i radni instrument svih tih snaga. Drugim rečima, Socijalistički savez i Savez sindikata u odnosu na udruženi rad treba prvenstveno da se bave konkretnom svakodnevnom problematikom koja stoji pred samoupravnim zajednicama, pred radnim ljudima, pred delegacijama i delegatima, pred skupštinama itd.

Drugo, neophodno je da se Socijalistički savez šire otvori prema svim organizovanim i stvaralačkim snagama našeg društva, i to tako da ne bude samo front socijalističkih snaga u političkom smislu — iako, naravno, treba i to da bude — nego i zajednički društveni i politički radni instrument organizovanih socijalističkih snaga u borbi za njihov uticaj na mase, u borbi za socijalistički karakter delegacija, delegatskih skupština i drugih delegatskih tela itd., preko kojega će organizovane snage socijalističke svesti najneposrednije unositi u mase delegata i široke radne mase i socijalističku svest i neophodna praktična saznanja, informacije i znanje uopšte. Razume se, to se ne odnosi samo na Socijalistički savez nego na sve društveno-političke organizacije, pa i na državne organe, na nauku itd., a u prvom redu to bi trebalo da bude zadatak Saveza komunista. Jer ako igde Savez komunista može da utiče u idejnom i u političkom smislu na najširi krug masa u onom pravcu koji je odredila naša revolucija, onda je to kroz Socijalistički savez radnog naroda i u okviru njegovih oblika delovanja.

Treće, mislim da treba donekle promeniti metod rada Socijalističkog saveza u smislu njegovog mnogo ažurnijeg povezivanja sa delegacijama, skupštinama i njihovim izvršnim organima, kao i sa svim organizovanim učesnicima u radu Socijalističkog saveza. Pri tome, taj toliko puta isticani „forumski rad“ treba zaista svesti na

neophodan minimum, kao i razne čisto deklarativne ili verbalno propagandističke forme rada tipa javnih tribina, tematskih konferencija itd. No kad je reč o „forumskom radu“, jedan minimum takvog rada je svakako potreban, jer, na kraju krajeva, forumi i postoje zato da donose određene odluke za koje su ovlašćeni Statutom, i ta se njihova funkcija ne može zanemariti.

U Socijalističkom savezu mora se znatno više i potpunije primenjivati onaj inmetod i organizacione forme rada koji će sve te u Socijalističkom savezu organizovane snage i mase direktno povezivati sa bazom i njenim svakodnevnim problemima, i to ne nekim verbalno propagandističkim formama kao što su opšte deklaracije i rezolucije itd. — iako, naravno, nisam ni protiv propagande — nego živom svakodnevnom neposrednom demokratskom komunikacijom koja često može da se odvija u formi ličnih razgovora, užih i širih sastanaka, savetovanja itd.

U Socijalističkom savezu treba naročito gajiti sve oblike dijaloga o praktičnim, odnosno konkretnim pitanjima koja se u datom trenutku nalaze na dnevnom redu društva i njegovih organa. U Socijalističkom savezu treba, takođe, i dalje gajiti i one oblike delovanja kao što su javne tribine ili tematske konferencije, ali ne, kao što sam već rekao, kao neke verbalno-propagandističke forme rada. Jer to su ipak takvi oblici rada putem kojih se informiše šira javnost ili se javnosti saopštavaju određeni stavovi i u tom smislu formira javno mnjenje ili raščišćavaju određena pitanja na širokom planu i za široku javnost, ali koji često nemaju dovoljno efekta, odnosno ne dodiruju one konkretne probleme sa kojima se mora boriti delegacija jedne osnovne organizacije udruženog rada koja, na primer, postavlja pitanje da li da glasa za jedan, recimo, zakon o inostranim ulaganjima u jugoslovensku privredu i slično. A, u stvari, upravo u takvim pitanjima delegacije su praktično prepuštene, odnosno upućene na ona glasilà koja izdaju skupštine i u kojima su data stručna obrazloženja i delegati su često prisiljeni da glasaju za nešto što sami ne znaju šta znači.

Upravo tim i takvim problemima trebalo bi da bude okrenut Socijalistički savez. Praktično to znači da on treba da bude okrenut svemu onome što se pojavljuje kao problem ili kao tačka dnevnog reda o kojoj se raspravlja u delegacijama, delegatskim telima ili kao problem u drugim društvenim sredinama. Sve to treba da nađe odraza u aktivnosti Socijalističkog saveza, i to u konkretnoj formi. Naravno, kad kažem sve, ne mislim da baš o svim pitanjima treba da raspravlja Socijalistički savez. Na primer, ne mislim na

one svakodnevne probleme koji se, da tako kažem, rutinski rešavaju i gde se delegacije sasvim dobro same snalaze, nego imam na umu prvenstveno probleme od šireg društvenog značaja gde je — da bi se dao pravi odgovor — potrebno uložiti i više znanja, sposobnosti i kreativne snage.

Jer ako delegat ne bude odlučivao svesno nego više zbog svoje idejne pripadnosti revoluciji, pokretu, onda će se on posle određenog vremena ipak pasivizirati, izgubiće osećanje da je u procesu odlučivanja odlučujući faktor i na kraju izgubiće i poverenje i u sam sistem.

Četvrto, imajući sve to u vidu, mislim da bi trebalo dopuniti, odnosno dalje razviti one oblike organizacije i delovanja u Socijalističkom savezu koji su sposobni, s jedne strane, da održavaju taj svakodnevni kontakt i po potrebi da okupljaju predstavnike organizacija iz baze na razne razgovore, diskusije, raspravljanje o konkretnim pitanjima i, s druge strane, da u tim razgovorima istovremeno okupljaju sve one snage koje nazivam kreativnim socijalističkim snagama našeg društva, a pre svega Savez komunista, Savez sindikata, Savez socijalističke omladine, Savez boraca, kao i predstavnike nauke, državnih organa, delegacija itd., i to da ih okupljaju na saradnju u kompletnoj i svestranoj političkoj i stručnoj razradi značajnih problema koji su na dnevnom redu društva, a pre svega delegatskih tela. Takođe, tu treba da se okupljaju i skupštinska tela i organi, a kad to kažem mislim pre svega na skupštinske odbore i komisije, kao i na izvršne organe i da se i oni direktno angažuju, a ne da se zatvaraju u sebe. U tom pogledu već postoje organizacione osnove. To su sekcije i slična tela SSRN i smatram da neće biti teško učiniti neophodne praktične korake dalje da bi ove organizacije zaista mogle ispuniti takve zadatke.

Peto, neophodna je, s jedne strane, pojačana saradnja između društveno-političkih organizacija, a posebno veoma intenzivno angažovanje Saveza komunista u celokupnoj aktivnosti Socijalističkog saveza, to jest takvo njegovo angažovanje koje treba praktično da obezbedi ostvarivanje vodeće odgovornosti Saveza komunista za rad Socijalističkog saveza; s druge strane, istovremeno treba, na odgovarajući način, izvršiti određenu podelu rada između Saveza komunista, SSRN i sindikata, kako se rasprave, akcije i odluke ne bi duplirale, odnosno da se ne ostavljaju često veoma široki „prazni prostori“ gde je aktivnost socijalističkih snaga veoma slaba ili je nema. Jer dobro je poznato da je ranije bilo dosta tak-

vog ponavljanja, odnosno dupliranja rada. Ne treba svi da se bave istim pitanjima. Na primer, nisu bili retki slučajevi da se o jednom pitanju raspravlja u rukovodećim organima Saveza komunista, a kasnije se o istom pitanju raspravlja i u Socijalističkom savezu. Ili, jedna tema se raspravlja u Savezu komunista, a posle se — i to obično u nekim globalnim oblicima — ista ta tema pojavljuje u sindikatima itd. Tako je bilo do sada. Takva praksa je, doduše, poslednjih godina počela da se menja. Ali jedno vreme to je bila, rekao bih, gotovo dominantna praksa.

Čini mi se da bi ovako trebalo da izgleda način rada društveno-političkih organizacija kroz Socijalistički savez, ali kroz Socijalistički savez okrenut prema sasvim konkretnim i svim problemima svakodnevnog života i da bi to omogućilo da svaka društveno-politička organizacija iz toga zajedničkog rada „izvuče“ onu problematiku koja čini sastavni deo njene društvene uloge. Savez komunista sigurno ne treba da određuje gde će se graditi dečji vrtić, škola ili slično. Ali Savez komunista treba iz sve te praktične problematike da izvuče određene probleme koji se javljaju kao idejni ili kao politički problemi, kao što su problemi stabilnosti našeg društva i eventualno problemi akcije neprijatelja itd. Iz svega toga on treba da izvlači odgovarajuće zaključke za sopstvenu akciju preko svojih osnovnih organizacija, ali i preko drugih društveno-političkih organizacija sa kojima razvija aktivnost.

Ako bih sasvim pojednostavljeno govorio o toj podeli rada, mislim da Savez komunista treba da ostane na svojoj osnovnoj društvenoj poziciji vodeće idejne i političke snage, a Socijalistički savez i Savez sindikata treba prvenstveno da budu okrenuti prema praktičnoj problematici koja svakodnevno stoji pred našim čovekom. Danas je situacija takva da smo, da tako kažem, „gore“ dosta organizovani, a „dole“ često postoji pravi jaz. Bilo je situacija i slučajeva da osnovna organizacija Saveza komunista, pa čak i osnovna organizacija Saveza sindikata ne zna da se u radnoj organizaciji po tri ili četiri dana priprema obustava rada. U stvari, događalo se da dok ne dode do obustave rada niko ništa o njoj ne zna. A to je, po mome mišljenju, izraz nedostatka živog svakodnevnog kontakta društveno-političkih organizacija sa bazom, koji se ne može ostvarivati drukčije nego putem stalnog dijaloga, počev od diskusije u radnoj grupi radnika, recimo, koji rade na visokim pećima, koja je nečim nezadovoljna i postavlja određen problem na dnevni red, pa do delegacije koja sutra treba da glasa ili ne glasa za, na primer, zakon o inostranim ulaganjima u našu priv-

redu. To su ti živi svakodnevni problemi od kojih društveno-političke organizacije ne mogu pobeći, ali se moraju tako organizovati da ne radi svaka za sebe i svaka po svojoj liniji.

Imajući sve to u vidu, rekao bih nešto konkretnije o nekim težama koje sam izneo, odnosno hteo bih da razradim zadatke o kojima sam govorio, a ukazao bih, takode, i na neke zadatke koji imaju dugoročniji karakter.

Pre svega, treba imati u vidu da sada imamo delegacije i delegatska tela i integralni delegatski sistem koji izražava mnoštvo — često vrlo različitih, pa čak i suprotnih — interesa samoupravnih zajednica, kao i da samoupravne zajednice iz sopstvenih redova kandiduju i biraju delegacije na bazi opšteg prava glasa. To je potpuno demokratski sistem, ali moramo biti svesni i određenih opasnosti. Pre svega moramo biti svesni kakve su razlike nastale u položaju Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata itd.

S tim u vezi, upozorio bih na već poznatu činjenicu da postoji razlika između našeg ranijeg i sadašnjeg izbornog sistema, a pre svega razlika u položaju društveno-političkih organizacija ranije i sada. Ranije smo imali klasični, rekao bih, buržoaski sistem izbora zasnovan na teritorijalnom principu i na bazi opšteg prava glasa građana, a ne samoupravljača. Kandidovanje je vršio Socijalistički savez i kandidati su, to jest poslanici po pravilu — osim nekih izuzetaka, da ih tako nazovem otpadnika, sa kojima smo ponekad imali i problema — bili izraziti politički predstavnici i u svakom pogledu ne samo ideološki nego i svakodnevno i neposredno u praksi bili vezani za Savez komunista, za Socijalistički savez, za Savez sindikata itd. Na toj činjenici bio je zasnovan i socijalistički karakter naših skupština. Prema tome, sve političke direktive i uticaj mogli su se ostvarivati neposredno preko poslanika. To je, doduše, vodilo drugoj slabosti, odnosno veoma lošim posledicama. Naime, Savez komunista je počeo da gubi vezu sa masama, što je bio jedan od uzroka političkih kriza do kojih je dolazilo u prošlosti. No ipak, sam sistem je mogao da se održava i na taj način.

Sada je situacija drukčija, izmenjena je. Izborni, odnosno kandidacioni postupak se, doduše, još uvek vrši u okviru Socijalističkog saveza, pa i pod uticajem političkih snaga koje su organizovane u Socijalističkom savezu. Socijalistički savez je zajednički organizator i okvir kandidacionog postupka, ali na kraju odlučujuću reč u izborima ima samoupravna zajednica koja bira svoju delegaciju. Prema tome, socijalistički karakter delegacije zavisi od mo-

ći socijalističkih snaga u tim samoupravnim zajednicama koje biraju delegate i delegacije. A ta moć ne zavisi od propagande spolja, od broja organizovanih radnih ljudi ili od drugih sličnih faktora, nego od stvaralačke sposobnosti socijalističkih snaga u samoupravnim zajednicama. Međutim, samoupravne zajednice nisu uvek sposobne za šire sagledavanje stvari, jer im nedostaju znanje i informacije, a treba da odlučuju o veoma komplikovanim problemima.

Inače, upozorio bih da je moguće da u delegacije budu izabrani i demagozi, pa čak i direktni neprijatelji socijalizma. Stoga je iluzija verovati u automatizam, odnosno da će radnici sami znati da se opredeljuju između demagoga i neprijatelja, s jedne strane, i prave socijalističke orijentacije, s druge strane. Naravno, veliki deo radnika će se spontano orijentisati kako treba, a biće mnogo i takvih koji će te neprijateljske i demagoške snage onemogućiti u delovanju, to jest izbaciće ih iz delegatskih tela i onda će nas to dalje terati da vršimo politički pritisak sredstvima koja imamo na raspolaganju. Ali time ćemo istovremeno i gubiti onaj prisni politički kontakt sa masama. Mislim da je u tome ta glavna razlika koju sada moramo imati u vidu, a koja nas, rekao bih, prinorava da uspostavljamo demokratsku komunikaciju sa bazom, a to znači sa samoupravnim zajednicama, sa delegacijama, sa delegatskim telima svih vrsta, skupštinama itd.

Stoga, ako Savez komunista, Socijalistički savez, Savez sindikata i omladinska organizacija stvarno hoće da jačaju svoju povezanost sa masama, a ne da vladaju golim autoritetom vlasti, oni moraju pronaći oblike i metode koji će im omogućiti da svakodnevno saraduju sa samoupravnim zajednicama, pre svega preko svojih osnovnih organizacija u tim zajednicama, ali i preko njihovih delegacija, i to kad god je reč o rešavanju važnijih pitanja koja su na dnevnom redu njihovih delegatskih tela. Ako društveno-političke organizacije budu u samoupravnim zajednicama i delegacijama na ravnopravnoj demokratskoj bazi raspravljale o svim problemima koji njih interesuju i sa kojima oni žive i ako tu budu dovoljno ubedljive i ako budu imale uticaja na svest, onda ćemo imati čvrstu bazu u tim samoupravnim zajednicama i delegacijama. Samim tim će i sve osnovne organizacije Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata i Saveza socijalističke omladine iz takve aktivnosti dobijati, rekao bih, svakodnevnu hranu, znanje, informacije, sposobnost za akciju. To će biti jedan kvalitet koji će radnici priznavati kao takav i pozicija osnovnih organizacija društveno-političkih organizacija biće mnogo jača nego što

je danas. To je jedini način da se oslobodimo teorija spontaniteta i automatizma po kojima će se sve razvijati automatski, samo po sebi, bez vodeće uloge onih socijalističkih snaga koje mogu i treba u praksu naših radnika da unose i jednu dugoročnu perspektivu, sagledavanje pravaca i puteva razvoja i bez čega nećemo imati stabilan politički sistem.

Dodao bih i to da se u prošlosti Socijalistički savez pre svega bavio organizovanjem konferencija na kojima se raspravljalo o opštim temama kao, na primer, o stanju u privredi, o pitanjima poljoprivrede, stanju u kulturi itd. Ne tvrdim da to i ubuduće neće biti potrebno, ali to više ne bi smeo biti jedini, pa čak ni glavni oblik rada Socijalističkog saveza. Bolje je da se neke od tih tema raspravljaju u Savezu komunista nego u Socijalističkom savezu. I u tom pogledu moralo bi, u stvari, postojati stalno dogovaranje između društveno-političkih organizacija.

Prema tome, Socijalistički savez treba da se okrene ažurnom praćenju celokupne te problematike i svakodnevnoj saradnji sa svima onima koji tu problematiku imaju na dnevnom redu, to jest sa delegacijama, mesnim zajednicama, skupštinama i njihovim izvršnim organima i drugim organima i telima u svim sredinama i oblastima društvenog života i rada. To on ne treba da čini uopšteno, niti samo kritički ili davanjem izjava niti putem takozvanih javnih tribina gde pojedinci iznose samo lično mišljenje, nego konkretnom raspravom i zajedničkim radom na određenim problemima sve do konačnih predloga i sugestija ili bar do alternativna predloga tako da se onda može izaći pred radnike i reći kakva je situacija, koja su rešenja moguća, koja je argumentacija za ta rešenja. Ako se, pak, ne mogu naći sporazumna rešenja, onda se treba odlučiti za jednu od mogućih varijanti. Ne bude li takvog rada, onda se ne treba čuditi ako se vremenom u delegatskom sistemu pojave demagozi, pa čak i neprijatelji socijalizma.

Konkretno govoreći, smatram da o svakoj važnijoj odluci, svakom zakonu, svakom propisu bilo kojeg organa — počev od mesne zajednice, opštine i republike pa do federacije — dok je u fazi pripreme treba da se raspravlja u Socijalističkom savezu, i to u Socijalističkom savezu zajedno sa delegatima, delegacijama, to jest sa predstavnicima samoupravnih zajednica. Kad to kažem posebno imam u vidu opštinu. Naravno, to nije moguće postići u svim slučajevima jer postoji i problem tehnike i obezbeđivanja drugih mogućnosti. Svi problemi koji dolaze do izražaja u opštini treba da budu raspravljani i u Socijalističkom savezu, i to ne sa ciljem da

Socijalistički savez daje direktive šta treba da se radi, nego u cilju ravnopravnog demokratskog dijaloga svih društvenih faktora koji učestvuju u Socijalističkom savezu zajedno s predstavnicima baze, delegacijama, delegatskim telima itd., kao i u cilju demokratskog traženja zajedničkih rešenja ili konkretnih varijanti koje neće izlaziti iz okvira socijalističkih odnosa.

Sve to što sam govorio o Socijalističkom savezu važi i za sindikate u delegatskom sistemu udruženog rada i u samoupravnim interesnim zajednicama. Moram reći da sam ranije, u prvoj fazi diskusija o političkom sistemu, predlagao da se i pri sindikatima obrazuje društveni savet. Sada, ipak, nisam za taj predlog, jer sindikati ne treba da se ograniče na jedan društveni savet, pošto bi ih to praktično onemogućilo da budu okrenuti bazi i „vuklo” bi ih samo na konsultaciju sa drugim društvenim snagama.

Ne bih ulazio u organizaciju sindikata, posebno ne u organizaciju organa Saveza sindikata niti strukovnih sindikata. To je posebno pitanje. No mislim da čista sindikalna organizacija ne treba da se meša sa drugim organizacijama. Drugim rečima, veće sindikata treba da bude čist sindikalni organ; strukovni sindikati, bez obzira kako su organizovani, treba da budu čisti strukovni sindikati, a ne neka mešavina. Ali oko veća sindikata pre svega u opštini, kao i na nivou republika i federacije, treba da postoji niz organizacija mešovitog tipa kao i kod Socijalističkog saveza, to jest takvih oblika rada koji su po sastavu i zadacima slični sekcijama u Socijalističkom savezu i gde bi se Savez komunista i sve druge društveno-političke organizacije, nauka itd., orijentisali na konkretne probleme organizacija udruženog rada i njihovih delegacija, i to na svim nivoima, počev od osnovne organizacije udruženog rada do radne i složene organizacije i širih oblika organizovanja udruženog rada i njihovih delegacija i delegatskih tela.

Ilustracije radi, mogla bi da postoje takva posebna tela za pitanja kao što su: planiranje, raspodela dohotka, merila raspodele ličnih dohodaka prema radu, udruživanje rada i sredstava, samoupravni odnosi, socijalna politika, odnosi u radnim, složenim i drugim organizacijama udruženog rada itd. Bolje je da su takva tela uz sindikate nego uz složene organizacije udruženog rada, kako se ne bi stvarale neke vertikalne preduzetničke sindikalne organizacije, odnosno da se u tom pogledu ne bi dalje razvijao stihijski proces koji bar meni izgleda prilično sumnjiv, a to je da se sindikati na jedan ili drugi način, formalno ili neformalno, ujedinjuju i onda čak i to neformalno ujedinjavanje ima svoju političku snagu, jer

se vrši po liniji udruživanja rada; tako sindikati postaju u određenom smislu „preduzetnički”. Svaka velika organizacija udruženog rada, pogotovo složena organizacija, hoće da ima „svoj” sindikat i da preko aktiva ili konferencije — kako se već oni zovu na nivou složene organizacije ili poslovne zajednice — drži taj sindikat u svojim rukama i preko njega utiče na celu strukturu sindikata.

Doduše, izgleda da je neophodno vršiti snažniji uticaj na rešavanje problematike u udruženom radu, pa i na rešavanje svih problema složenih organizacija, poslovnih zajednica itd. Verujem da bi odgovarajuće mešovite organizacije, obrazovane oko sindikalnih veća, to jest odgovarajući oblici rada slični sekcijama mogli to uspešnije rešavati. One bi u rešavanju tih problema unosile šire društvene poglede i na taj način bi se i udruženi rad otvarao prema društvu, jer tehnokratizam pokušava da ga zatvori, da svaka organizacija udruženog rada bude celina za sebe, da niko nema prava da se meša u njene unutrašnje stvari, a onda i informacije se obično daju iz jednog izvora, pa se i svest radnika u velikoj meri formira iz jednog izvora. Možda malo preterujem, ali takva tendencija postoji.

Mislim da bi sindikat, u jednom samoupravnom društvu pogotovo, trebalo da predstavlja radničku klasu kao celinu. Jer radnici u svakoj organizaciji udruženog rada upravljaju i radom i sredstvima proširene reprodukcije. Ta međuzavisnost gospodarenja sredstvima u društvenoj svojini u jednoj organizaciji udruženog rada i gospodarenja tim sredstvima u drugoj organizaciji je izvanredno velika, pa bi jedan takav tip organizacija, to jest oblika rada, pri sindikatima mogao biti od velikog značaja u pogledu direktnog uticaja na stanje u svakoj organizaciji udruženog rada.

Mislim da se svi ovi problemi o kojima govorim najživlje, najkonkretnije i najneposrednije izražavaju u opštini. I upravo zato je veoma važno da se pre svega opredelimo kako da se Socijalistički savez i Savez sindikata organizuju u opštini da bi onda, na osnovu toga, izvukli zaključke u pogledu odgovarajuće organizacije na nivou republike i federacije. Staviše, izgleda mi da bi i u nekim složenijim mesnim zajednicama, verovatno, bili potrebni slični metodi rada i organizovanja, odnosno da bi Socijalistički savez trebalo da uspostavi i dalje razvija odgovarajuća stalna radna tela.

Jer u razmatranju aktuelnih društvenih problema i zadataka koji su na dnevnom redu delegacija i delegatskih tela Socijalistički savez u opštini treba zaista da okupi sve kreativne snage koje

u samoupravnoj strukturi opštine postoje na svim područjima društvenog života, od udruženog rada do društvenih delatnosti itd. Osim toga, u opštini je najlakše organizovati stalnu demokratsku komunikaciju sa samoupravnim zajednicama, delegacijama i delegatskim telima. S druge strane, Socijalistički savez u opštini treba da bude adekvatno povezan i sa republičkim centrom, tako da se i tu ostvaruje živa stalna komunikacija o svim tim problemima. U tom slučaju Socijalistički savez u opštini biće još kvalifikovaniji i još više u stanju da „unositi“ u bazu sve ono što ona sama ne može da stvori.

Veoma je važno to da učesnici u radu ovih tela — predstavnici, odnosno delegati organizacija, ustanova itd. — stalno prenose bitne dileme i probleme u odgovorna tela svojih organizacija, koja će ih razmatrati sa svojih specifičnih stanovišta, odnosno iz ugla svojih specifičnih društvenih zadataka. Na primer, određene probleme Savez komunista će razmatrati kroz idejnu i političku priznu. Naravno, državni organi će drukčije od Saveza komunista razmatrati probleme, odnosno razmatraće ih sa drugog stanovišta. Ali te ukupne međusobne veze i oblici rada omogućiće da celo društvo dejstvuje kao jedan stabilniji mehanizam koji utiče na sve subjekte društvenog odlučivanja.

Na kraju, mislim da je to put i način da se u takvom dijalogu, takvim odnosima i u takvom radu najbrže i najefikasnije izgradiju kadrovi, da se vrši selekcija najboljih kadrova, onih kadrova koji se u svim tim diskusijama, dijalozima i u kontaktu sa masama, sa delegacijama, sa samoupravnim zajednicama itd. pokažu kao najsposobniji, najuspešniji, odnosno koji pokažu najviše sposobnosti, i to ne na rečima, nego u rešavanju problema. Jer još uvek smo u fazi kada kadrove odabiramo na osnovu mišljenja raznih foruma. No ne mislim da i u budućnosti takva mišljenja neće biti potrebna, odnosno forumi će i ubuduće u tome igrati odlučujuću ulogu. Ali oni će odlučivati na osnovu drugih kriterijuma, a ne na osnovu pojedinačnih mišljenja, odnosno odlučivaće na osnovu sposobnosti koju neko pokaže u radu.

Za taj rad i takvu ukupnu delatnost u Socijalističkom savezu najviše odgovaraju sekcije ili slična tela. One već postoje i nema potrebe da se s tim u vezi vrše neke nove statutarne promene. Negde se ta tela zovu sekcije, negde imaju drukčiji naziv, ali to nije važno. Važna je sadržina rada. No možda bi bar u okviru republike ta tela trebalo ipak da imaju isti naziv. Veoma je bitno da sekcije budu stalni organi, i to ne po svom sastavu, nego takvi or-

gani koji se, tako reći, nalaze u stalnom zasedanju kao skupštine. To je, doduše, još jedan, da tako kažem, dodatak ovom našem velikom sastančenju. Ali treba imati u vidu da će članovi tih sekcija biti ljudi koji se inače bave tim problemima na svojim radnim mestima. Prema tome, za većinu ljudi rad u sekcijama neće biti neki posebno krupan dodatni teret. Dodao bih i to da, kad kažem da sekcije treba da se nalaze u stalnom zasedanju, pod tim podrazumevam više princip nego sadržaj njihovog rada.

Drugo, sekcije treba da budu dovoljno diferencirane, kako bi u svoj rad mogle uključiti najširi krug ljudi, a ne da se isti ljudi bave najrazličitijim poslovima. Zoog toga je, po moje mišljenju, neophodno da delegati u tim sekcijama ne budu stalni članovi, nego da ih organizacije delegiraju zavisno od toga šta je na dnevnom redu sekcije, odnosno za svaku tačku dnevnog reda posebno. Bilo bi, naravno, preporučljivo da delegat učestvuje u razmatranju određenog pitanja od početka do kraja, jer bi bilo veoma komplikovano ako bi se usred diskusije o određenom problemu menjali ljudi.

U stvari, pravi članovi sekcija treba da budu organizacije, državni organi i ustanove, a samo izuzetno pojedinci. Na primer, članovi sekcija treba da budu predstavnici — delegati Saveza komunista, Saveza sindikata, Saveza socijalističke omladine itd., odbori Skupštine ili veća Skupštine prema tome kako Skupština odluči; izvršni organi Skupštine takođe treba da budu članovi sekcija, odnosno da imaju svoje delegate u njima, kao i naučne ustanove. No sekcije treba da imaju pravo da mogu pozvati i pojedine stručne i naučne radnike koji mogu biti od velike koristi, jer se može ponekad desiti da neka naučna ustanova delegira nekoga koji će više odmagati nego pomagati u radu sekcija.

U pogledu sadržaja rada, sekcije treba da se bave svim onim pitanjima koja su na dnevnom redu delegacija i delegatskih tela ili se kao praktični problem pojavljuju u društvenom životu u raznim sredinama. Naravno, kad kažem „sve“, ne mislim na rutinske svakodnevne probleme, nego na one od šireg značaja za društvo.

Što se tiče metoda rada, sekcije treba da rade kao i društveni saveti, to jest da budu diferencirani organi orijentisani na praktične probleme, a ne kao što je to do sada bio slučaj sa komisijama u Socijalističkom savezu, kao što su bile Komisija za društveno-ekonomske odnose, Komisija za politički sistem itd. Takve komisije, odnosno takve organe treba da ima Predsedništvo Saveza komunista i druga rukovodstva Saveza komunista. Jer pre svega SKJ treba da bude okrenut dugoročnim pravcima razvitka društvenog

sistema. Zato upravo Savez komunista mora da okuplja sve kreativne snage društva na razradi tih problema. Dakle, reč je više o podeli rada nego o nekom zatvaranju određene problematike u bilo koju posebnu organizaciju. No kao što sam već rekao, Socijalistički savez i Savez sindikata treba da budu orijentisani na konkretne probleme.

Kad o svemu ovome govorim, potpuno sam svestan da, pogotovo u opštinama, postoji opasnost da se te sekcije nametnu kao neka „kapa” organizacijama udruženog rada ili samoupravnim interesnim zajednicama. To treba unapred sprečiti već samim načinom organizovanja i metodom rada i stalno se boriti protiv takvih pojava. Na primer, i danas je prisutna pojava da trojica-četvorica najviših funkcionera u opštini rešavaju sva pitanja koja dolaze do izražaja u opštini, a da pri tom ne pitaju nikoga ništa. To je problem koji će stalno biti prisutan u društvu i stalna opasnost protiv koje se moramo neprekidno boriti. No zato sekcijama ne treba dati nikakva druga prava osim da se u njima vodi dijalog, da raspravljaju o problemima i da na kraju usvoje predloge ili sugestije — bilo jedinstvene ili u alternativama i, razume se, da nemaju prava da nameću stavove bilo kome.

Jedno od pitanja koje treba posebno razmotriti jeste kako da se ostvari stalna saradnja sekcija sa delegatskim telima i skupštinama. Veoma je dobra ideja da se pre nego što Skupština SFRJ donese neki zakon organizuje prethodna rasprava o zakonu. Ta rasprava se ne bi vodila o samom zakonu, nego o predlogu zakona, o cilju zakona i o njegovoj osnovnoj sadržini i načinu ostvarivanja. Takva praksa postoji i sada, ali je zatvorena u Skupštini, odnosno odvija se u okviru unutrašnje skupštinske procedure. Međutim, postoji predlog da se ta prethodna faza otvori za sve društveno-političke organizacije i za sve one društvene subjekte koji će učestvovati u radu sekcija, odnosno da o određenom projektu zakona u toj prethodnoj fazi raspravlja tako reći sva društvena struktura. To bi u velikoj meri olakšalo rad sekcija i odbora skupštine, kao i društvenih saveta. Takav metod rada bi omogućio da se i delegatska baza u sistemu udruženog rada uključi u takve prethodne diskusije. Sve ovo što sam rekao više iznosim samo kao ideju. No svakako je neophodna stalna saradnja sekcija Socijalističkog saveza sa svim delegatskim telima kako bi ona bila što ažurnija. Sekcije, u svakom slučaju, moraju biti otvorene za inicijative i predloge delegacija i samoupravnih zajednica.

Osim toga, sekcije treba da budu, naročito kad je reč o opštini i republici, diferencirane, jer je, pored ostalog, reč o veoma obimnom poslu koji učesnici u radu sekcija treba da obave. Treba takođe razmotriti koliko će biti potrebno sekcija. Verovatno njihov broj ne bi trebalo da bude veliki, s obzirom na činjenicu da će se sastav sekcija, inače, u odnosu na svaku tačku dnevnog reda menjati. Praktično, jedna sekcija će raditi u veoma različitim sastavima.

Kao ilustraciju — a ne kao predlog — navodim da bi, po mojem mišljenju, trebalo da postoje približno sledeće ili ovima slične sekcije: sekcija za društveno planiranje, sekcija za privrednu politiku, sekcija za školstvo, sekcija za zdravstvo, sekcija za probleme kulture, sekcija za socijalnu politiku, sekcija za komunalnu politiku, sekcija za probleme mesnih zajednica, sekcija za probleme samoupravnih zajednica itd. Možda bi trebalo da postoji i sekcija za spoljnu politiku, jer imam utisak da je naša spoljna politika suviše zatvorena u vrhovima, da je treba, da tako kažem, „spustiti” do opština i da se i u opštinama diskutuje o problemima spoljne politike.

Ceo rad Socijalističkog saveza bio bi, prema tome, preko sekcija izdiferenciran i okrenut prema konkretnim organizacijama u opštini, prema problemima koji se tamo pojavljuju, ali se evidentiraju u nekoj od sekcija. Naravno, sekcije uvek treba da razmatraju probleme — kao što sam već rekao — zajedno sa samoupravnim organizacijama. Rad u sekcijama će angažovati veoma mnogo ljudi. A angažovanje ljudi u društvenom životu i jeste jedan od naših ciljeva. To je jedan oblik demokratizacije našeg društva. No to angažovanje i aktivnost ljudi u nas ne vrši se preko političkih partija. Dodao bih i to da imamo dovoljno iskustava da možemo postići dobre rezultate samo kada imamo snažna politička uporišta u masama. Prema tome, ako se u radu sekcija bude angažovao veliki broj ljudi, to će samo doprinositi stabilnosti celog našeg sistema.

Ako skupštine društveno-političkih zajednica i udruženi rad budu radili u smislu u kojem sam govorio ili nekim sličnim metodima, onda će to olakšati da se određene diskusije vode zajednički, a same sekcije neće biti neprekidno angažovane u razmatranju raznih problema. Mislim da će takav rad istovremeno biti i najkvalitetniji izvor informacija kako za učesnike u radu sekcija tako i za osnovne organizacije Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Saveza sindikata, Saveza socijalističke omladine, mesnih zajednica i za same delegate i delegacije, a to će sve doprinositi većoj stabilnosti i kvalifikovanosti delegatskog sistema.

Kad govorimo o aktivnosti sekcija u opštini nije reč samo o tome da se rešenja odozgo prenose u bazu, nego upravo obrnuto — da ta samoupravna baza deluje i utiče na celokupnu društvenu strukturu. Međutim, taj proces se ne može odvijati dvosmerno u smislu da jedni drugima daju uputstva. On se može odvijati samo u jednom demokratskom dijalogu, samo ako se zajednički radi i ako svako iznosi svoje probleme i zahteve pa se posle o njima raspravlja. To je, po mome mišljenju, ta ravnopravnost obe vrste uticaja.

Svestan sam opasnosti da će pritisak odozgo — kao što je to slučaj sada — biti jak, a možda i jači. Međutim, ovakav način rada u sekcijama oslabiće taj pritisak i omogućiti radnim ljudima — samoupravljačima u bazi da mu daju otpor, jer, na kraju krajeva, vodeće društvene snage treba da deluju u tom pravcu. Inače, ne znam kako bismo u saveznom organima znali šta muči, na primer, radnike u Boru ako ne bismo bili u demokratskom dijalogu sa njima direktno ili indirektno preko organizacija kao što su Socijalistički savez, Savez sindikata itd.

Mislim da to i jeste pravi problem naše demokratizacije. Ako smo se odlučili protiv višepartijskog sistema — a mislim da jesmo, jer bi nas on vodio u kontrarevoluciju — onda moramo obezbediti stalni svakodnevni demokratski dijalog između vodećih društvenih snaga i radnih ljudi koji se neposredno bave svakodnevnim problemima. Taj dijalog treba ostvarivati u slobodnoj diskusiji. Moramo nastojati da to bude zaista slobodna diskusija i da pri tome bude prisutna odgovarajuća ravnopravnost. Nedavno sam čuo mišljenje da je krajnje vreme da sa reči: „mora“, „treba“, „neophodno je“ itd. pređemo na reči: „kako“, kako neko pitanje rešiti. Naširoko govorimo „mora se“, „treba“ itd., a sami ne znamo kako, a oni ljudi koji rade u praksi i koji treba sve to da sprovode još manje znaju kako će. Stoga je neophodno da u jednom demokratskom dijalogu zajednički raspravimo to „kako“. To jeste smisao svega o čemu sam i što sam danas govorio. Naše društvo ima sposobne kreativne ljude koji treba da se nađu zajedno sa onima koji se bore sa problemima u svojim radnim samoupravnim i drugim organizacijama i zajednicama i da zajedno rešavaju probleme, koje inače često kao društvo „namećemo“ našim zakonima. Radnim ljudima treba pružiti pomoć da nađu odgovore i praktična rešenja. Sve to ne sme se pretvarati u neke sheme, šablone, nego mora da bude jedan stvarno živi demokratski mehanizam koji će se i menjati i koji će slobodno delovati.

Mislim da je ubuduće naročito važno, a pogotovo kad je reč o odnosu Saveza komunista i Socijalističkog saveza, „prelomiti“ sa ostacima sektaštva koje u nas još postoji, odnosno mora se postići to da svi komunisti shvate da veliki, ako ne i najveći, deo njihovog rada treba da bude usmeren upravo kroz sekcije Socijalističkog saveza radnog naroda, i da oni tu mogu najviše uticati i najviše se približiti masama. Osim toga, predstavnici naših organizacija Saveza komunista moraju biti u forumima Socijalističkog saveza. Iako nisam za neki naglašeni forumski rad, ti forumi ipak moraju s vremena na vreme donositi određene političke odluke. Oni pre svega treba da budu organizatori rada sekcija. Na primer, Predsedništvo Savezne konferencije Socijalističkog saveza u prvom redu treba da bude organizator rada sekcija, a rukovodstva Saveza komunista treba kroz forume Socijalističkog saveza da utiču na taj rad. U sindikatima to nije potrebno, jer Savez sindikata je samostalna organizacija, a ne front, a i sam je član Socijalističkog saveza.

Želim posebno da naglasim da sam protiv bilo kakvog mešanja jedne društveno-političke organizacije u rad druge, jer to može dovesti do ograničavanja samoupravljanja. Na primer, predlagano je da se u Statut Saveza komunista unese da se u svaku delegaciju u fabrici delegira i predstavnik osnovne organizacije Saveza komunista. Kasnije je verovatno predlagano da u njoj bude i predstavnik Saveza sindikata. Ako bismo tako postupili, delegacije ne bi bile autentični izraz samoupravljača. Takođe, bilo je mišljenja da Savez komunista treba da imenuje svoga delegata u rukovodstva sindikata. Ako bi Savez komunista imenovao svog delegata u rukovodstva sindikata, onda sindikati više ne bi bili sindikati, ne bi bili samostalna, autonomna organizacija radničke klase. Isto tako, bilo je mišljenja da treba sve društveno-političke organizacije da se pojavljuju u početnoj fazi diskusije o nekom zakonu u Skupštini i da imaju pravo da u određenim slučajevima „intervenišu“. Mislim da to nije dobro, jer Skupština je ta koja pre svega treba da odlučuje i ne može se svako mešati u tu njenu odgovornost; inače ne bismo znali ko je u našem društvu za šta odgovoran. I upravo koliko god izgledala dobra ideja da se o nekom projektu zakona vodi prethodna opštenarodna diskusija, isto toliko sam i za to da se posle ta diskusija i završi, a Skupština da radi dalje u svojim telima. Može Skupština kasnije saradivati sa sekcijama i društvenim savetima itd., ali to je već druga stvar. Prema tome, tu su potrebni potpuno čisti odnosi i protiv svega sam što bi ograniča-

valo bilo čija samoupravna prava proklamovana Ustavom i Zakonom o udruženom radu.

Upravo zato posebna tela kao što su sekcije ne mogu i ne treba da imaju nikakav poseban status organa Socijalističkog saveza. Sekcije su samo organizaciona forma, metod rada društveno-političkih organizacija koje se u svom radu povezuju sa celom samoupravnom strukturom, da bi ona dobila sve što može dobiti i da bi sama samoupravna struktura mogla nalaziti najbolja rešenja. To je, po mome mišljenju, put kojim treba da idemo. Jer ako bismo dozvolili da se stvori bilo kakva struktura koja bi počela postojeće institucije i organizacije da ograničava u njihovim pravima, onda ne bismo postigli dobre rezultate, odnosno umesto da se stabilizuje, sistem bi bio potkopavan. U tom slučaju niko ne bi ni snosio odgovornost. Prema tome, sekcije treba shvatiti kao metod rada tih samostalnih, autonomnih, samoupravnih delegatskih i društveno-političkih tela i organizacija. One treba da budu otvorene prema društvu i da se međusobno dogovaraju, a ne da rade svaka za sebe.

Takođe je neophodno uspostaviti stalan kontakt sekcija i Skupštine, i to ne samo u fazi kad se odvijaju početne diskusije o nekom pitanju nego i kasnije, u tekućem radu. Tako, na primer, za vreme rada odbora u Skupštini sekcije mogu da iznesu svoje predloge, svoje alternative, kritiku itd.

Treba razviti i oblike prenošenja u bazu svih onih rezultata rada do kojih se došlo u sekcijama. Sigurno je da će se to prenošenje najviše odvijati kroz neposredno učešće u radu sekcija. Mislim da bi i naša štampa morala shvatiti da je rad u sekcijama upravo najvažnija društvena delatnost, da je to odraz svega što se u društvu događa. Prema tome, naše novine bi morale što više da prenose i objavljuju ono što se radi u sekcijama na svim nivoima. Moram da kažem da naša štampa još suviše liči na novinarstvo koje je nastalo u višepartijskom sistemu, rekao bih, u jednom izrazito partijsko-političkom sistemu. Međutim, mi treba da imamo samoupravnu štampu koja će prikazivati sukobljavanja i sporazumevanja, razlike i jedinstvo koji nastaju u samoupravnoj strukturi i samoupravnoj društvenoj praksi. A i razlike i jedinstvo najviše će dolaziti do izražaja baš u radu sekcija.

Mislim da svaka društveno-politička organizacija treba da deluje u društvenoj bazi i preko svojih osnovnih organizacija. Savez komunista će sigurno iz celokupnog rada sekcija izvlačiti svoje zaključke i preko svojih opštinskih i osnovnih organizacija uticati na društvenu bazu. Takođe treba razmišljati i o raznim drugim for-

mama rada i uticaja, kao što su savetovanja sa delegacijama ili konferencijama delegacija na kojima bi se prenosile određene sugestije koje su došle do izražaja u sekcijama. No ako se štampa i skupštinska glasila — koja sada po stilu rada i pisanju imaju veoma izražen administrativno-birokratski karakter — budu više orijentisali da sva ta pitanja iznose u javnost, mislim da bismo, ma koliko to izgledalo komplikovano, uspeli da postignemo dosta. Sve ovo na prvi pogled izgleda komplikovano, ali to samo po sebi nije komplikovano, jer je reč prvenstveno o angažovanju ljudi, izmeni određenih metoda rada i pre svega o angažovanju Saveza komunista u ostvarivanju i sprovođenju takve orijentacije.

Na kraju, mislim da bi bilo dobro da se u Saveznoj konferenciji Socijalističkog saveza pripremi jedna rezolucija Socijalističkog saveza u kojoj bi se, na odgovarajući način, praktično formulisala ova osnovna pitanja koja bi bila baza za rad Socijalističkog saveza i u republikama i u opštinama. Naravno, to se ne može napraviti samo na osnovu ovog današnjeg razgovora, ali trebalo bi pripremiti osnovu te rezolucije, pa pošto će biti još razgovora i razrade ovih predloga, kasnije bi se ona dopunila i doradila.

„Borba”, 19—23. maj 1980.

OSTVARIVANJE USTAVNE KONCEPCIJE O OPŠTINI I DALJI RAZVOJ MESNIH ZAJEDNICA

Iz izlaganja na sednici Saveznog saveta za pitanja društvenog uređenja, održanoj na Brionima, 7. i 8. marta 1978.

Ovo izlaganje nije autorizovano i ovde se prvi put objavljuje. U pripremi za objavljivanje izostavljeni su pojedini kraći delovi teksta koji se ne odnose neposredno na problematiku komune i mesne zajednice. Diskusija je vođena na osnovu materijala Radne grupe za komunalni sistem Saveznog saveta za pitanja društvenog uređenja. Aktuelna pitanja ostvarivanja ustavne koncepcije o opštini i materijala Skupštine SFRJ — Načrt rezolucije o daljem razvoju mesnih zajednica na osnovama Ustava SFRJ.

Naslov je dala redakcija

I pored toga što smo dugi niz godina politički zanemarivali razvoj komune, mi smo — kako je u diskusiji već rečeno — razvojem celokupnog sistema ipak i u ovoj oblasti postigli određen napredak i dostigli određen stepen razvoja; stoga nije slučajno što danas ponovo to pitanje stavljamo na dnevni red i što smo dosta jedinstveni, odnosno, rekao bih, potpuno jedinstveni u pogledu osnovnih pravaca daljeg razvoja našeg komunalnog sistema. Ukoliko i postoje određene dileme, alternative itd., one su u znatnoj mери zavisne od uzajamne povezanosti udruženog rada i cele društveno-ekonomske strukture u komuni i od toga, da tako kažem, celovitog stanja u komuni, od organizacije i unutrašnje povezanosti, odnosno od raščlanjenosti pojedinih elemenata komune koji tako raščlanjeni treba na samoupravni i demokratski način opet da se povezuju u jedan integralni sistem.

Imam utisak da zbog te nepovezanosti i nastaju takve pojave koje obično nazivamo lokalizmom i slično. Opštinski lokalizam, kao posledica ovakvih pojava, može ponekad da bude zaista veoma loša

stvar, a takvih primera ima dosta; ponekad pak on može biti i veoma pozitivna odbrana od suprotnih, centralističkih tendencija ili veštačke koncentracije i „otimanja“ dohotka iz komune, o čemu je u diskusiji takođe bilo reči. U rešavanju svih ovih problema moramo sagledati te objektivne teškoće koje sprečavaju dalji razvoj komune, odnosno zašto neke stvari ne idu kako treba. Već smo se navikli da kažemo da se u komuni formirala jedna trojka, četvorka, ili petorka, koja vlada, odnosno u svojim rukama ima, to jest drži vlast itd. I to je česta pojava. Ali postavlja se pitanje zašto je to tako, odnosno šta je sa svim drugim faktorima i njihovom odgovornošću u komuni, a posebno kakav je odnos udruženog rada prema komuni. Ima direktora koji kažu da neće da im predsednik opštine „soli pamet“ o tome kako će i šta raditi u svom preduzeću, i to kažu i onda kada ih opravdano upozoravaju na neka pitanja i probleme gospodarenja društvenim sredstvima u preduzeću. Zatim, uzmimo, na primer, samoupravne interesne zajednice u kojima i danas — iako ne želim da generalizujem — verovatno u većini slučajeva stručni aparat drži u rukama sve stvari i gazduje, a vrlo malo vodi računa o ljudima koji žive upravo u komuni, tako reći nadohvat njihovih ruku itd.

Osim toga, reč je i o problemu dohotka u osnovnim organizacijama udruženog rada. Ako dohodak nije pod kontrolom osnovne organizacije udruženog rada, onda je jasno da će i u komuni tendencije biti drukčije, odnosno jače tendencije da se što više toga dohotka „izvuče“ iz opšteg procesa proširene reprodukcije, dolažiće do zatvaranja dohotka u komunu, a pre svega komuna će izgubiti interesovanje za proces koncentracije dohotka nužne i radi komune, to jest koncentracije za koju istovremeno i komuna zna da će i njoj samoj, preko osnovnih organizacija udruženog rada koje u tome učestvuju, donositi dohodak iz zajedničkog dohotka. To je princip koji još uvek nismo dovoljno obezbedili, a ustavno smo ga inicirali. Naime, ustavno smo utvrdili da je dohodak u osnovnoj organizaciji udruženog rada, ali da, po pravilu, dohodak osnovne organizacije treba da bude istovremeno, da tako kažem, pokretač ili nosilac stvaranja zajedničkog dohotka više osnovnih organizacija, radnih organizacija i šire, pa, prema tome, da dohodak osnovnih organizacija proizlazi iz veličine zajedničkog dohotka. Ako kriterijum te koncentracije bude da je dohodak osnovne organizacije zavisan od veličine zajedničkog dohotka udruženog rada, onda će se i mentalitet komune promeniti. Naime, komuna će onda početi da gleda preko svojih granica i lokalizam će početi da joj

1) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

2) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

3) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

4) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

1) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

Izvršene promene u društveno-ekonomskom i društveno-političkom sistemu (Ustav iz 1974, Zakon o udruženom radu i drugi sistemski zakoni), vrlo značajni procesi u društvenoj praksi i razvijanju udruženog rada, delegatskog sistema, samoupravnih interesnih zajednica, mesnih zajednica, kao i druge promene u političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja, najavljene odlukama Predsedništva SKJ i Studijom Edvarda Kardelja "Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja" u pripremama XI kongresa SKJ, zahtevaju da se svestrano razmotri teorijsko-programska koncepcija komunalnog sistema i njena dalja izgradnja, kao i mere koje treba preduzimati u pravcu njené realizacije u praksi.

Ustavna koncepcija komune ne samo da nije dovoljno razradjena (jer ima jedan broj nerèšèišèenih teorijsko-idejnih problema), nego ne postoji odgovarajuća društvena organizovanost i politička akcija koja bi obezbedjivala njenu potpuniju razradu i sprovođenje u praksi.

Stoga je nužno, polazeći od već izvršenih promena u našem društveno-ekonomskom i društveno-političkom sistemu, a u cilju daljeg razvijanja demokratskog samoupravnog sistema, i njegovog ostvarivanja, razmotriti sledeća bitna pitanja izgradnje i ostvarivanja komunalnog sistema:

- određene idejno-teorijske probleme dalje izgradnje ustavne koncepcije komunalnog sistema;
- osnovne društveno-ekonomske odnose u komuni u uslovima ostvarivanja neostudjivih prava radnih ljudi da odlučuju o društvenoj reprodukciji, a posebno oblike organizovanja radnih ljudi u komuni u ostvarivanju koncepcije udruženog rada, slobodne razmene rada, zadovoljavanja zajedničkih potreba i društvenom planiranju;
- teritorijalno organizovanje i funkcionisanje komunalnog sistema (sadašnja teritorijalna organizacija i razlozi za eventualne promene, a posebno odnose između različitih.

2) *Primeri: op. kotlina; p. m. s. ...*
 ...
 ...
 ...

smeta. U suprotnom, i dalje će se zatvarati u sebe. Dakle, kad govorimo o tome zašto nam u komuni ne idu stvari kako treba, moramo, svakako, imati u vidu i ove procese. a ne samo to da tamo nekoliko ljudi odlučuje, mada postoji i jedno i drugo.

Kad govorimo o komuni, načelno treba da polazimo od Marksovog stava da je komuna najzad pronađeni politički oblik oslobođenja rada. To znači, kako ja razumem tu Marksovu misao, da se, u stvari, u komuni razrešavaju svi problemi međuljudskih odnosa. Jer svi ti odnosi među ljudima — socijalni, kulturni, društveni, društveno-ekonomski, odnosno proizvodni odnosi — izražavaju se i odražavaju u komuni. I zato u nastavku Marks govori i o udruživanju komuna na nacionalnom nivou, s tim da one planiraju tok stvari, i da je to komunizam. Drugim rečima, ono što je iznad komune, to je u biti uređivanje stvari, osim određenih izuzetaka o kojima je bilo reči. Kad to kažem ne mislim na neku potpuno shematsku podelu. Hteo sam samo da upozorim na to koliko je važno uređivati i organizovati te međuljudske odnose u komuni, i to na svim linijama. Nije dovoljno samo da se čovek u komuni oseća kao samoupravljač; on treba da se oseća tako da može zaista da rešava ogromnu većinu svojih ličnih problema, i to ne samo ličnih u smislu čoveka-pojedinca nego i u smislu čoveka kao društvenog bića. Ta misao je, doduše, sadržana u celom ovom dokumentu, ali to treba napisati u uvodu ovog ili nekog drugog dokumenta koji ćemo doneti. Naime, potrebno je izraziti celovit položaj komunite u našem društvu. To je zapisano i u Programu SKJ i moram da kažem da kad se sada pogledaju te formulacije u Programu, to nema mnogo šta da se menja. Ali, ipak, mislim da je vreme, danas pogotovo bi bilo dobro — jer ima i raznih ideja i predloga da Program treba menjati — da se na početku ovog dokumenta to razradi i ponovi ta osnovna pozicija komunite.

Hteo bih da upozorim na još jednu stranu, na još jedan aspekt. U diskusiji je rečeno da komuna radi na osnovu Ustava i statuta. To je zapisano u Ustavu i mislim da je to sve u redu. Međutim, po mome mišljenju, tu ipak nastaju neki problemi. Činjenica je da se u komuni vrlo često krše ustavna prava ljudi, odnosno krše se zakonski propisi, i to posebno u odnosu na građanina. To znači narušavaju se upravo međuljudski odnosi za koje bi komuna trebalo da bude najodgovornija. Ali ne samo međuljudski odnosi nego i druge stvari. U Ljubljani je jedna opština, na primer, raspisala samodoprinos za izgradnju dečjeg vrtića, a posle tom istom vrtiću, koji je trebalo izgraditi sredstvima od samodoprinosa,

zaračunala je izuzetno visoku cenu za zemljište koje mu je prodala; a prodala je društveno zemljište. Odgovarajući organi su se umešali i sprečili to, ali činjenica je da takvih pojava ima i ko zna da li se ne pojavljuju još i u drugim opštinama. Evo još jednog primera. Neke opštine prodaju privatnicima društvenu zemlju koja se po Ustavu ne može prodavati, a u to se ne umeša, to jest ne interveniše ni republika, odnosno ni javni tužilac, ni republička uprava. Tu se postavlja pitanje određene odgovornosti opštine pred Ustavom i pred zakonima i načina kako tu odgovornost ostvariti, odnosno kako da ona dođe do izražaja. Jer sada se stvari tumače tako kao da republika jednostavno nema prava da interveniše i da se meša.

Zatim, tu je pitanje društveno-političkih organizacija. Da bi komuna bila takva o kakvoj i danas govorimo, zavisi, po mome mišljenju, najviše od načina kako su organizovane, povezane, kako saraduju i deluju društveno-političke organizacije zajedno sa organizacijama udruženog rada, sa samoupravnim interesnim zajednicama, društvenim organizacijama itd., i to ne same za sebe, u nekom paralelizmu — da se iste stvari postavljaju u svakoj organizaciji — nego u jednoj celini. Po mome mišljenju, centralno pitanje sastoji se u tome kako organizovati Socijalistički savez i sindikat, odnosno kako, s jedne strane, postaviti odnos Socijalističkog saveza i sindikata prema Savezu komunista koji u svemu tome treba da ima vodeću društvenu ulogu i, s druge strane, prema delegatskom sistemu koji, na kraju krajeva, treba da kaže „da” ili „ne” za svaku odluku koja se u ovom društvu donosi.

Uveren sam da bez jedne jake organizacije Socijalističkog saveza komuna neće biti onakva kakva je Ustavom koncipirana i o kakvoj danas govorimo. Kad to kažem ne mislim samo na predsedništvo i na konferenciju nego na sposobnost Socijalističkog saveza da okupi oko sebe sve što je stvaralačko u opštini. Naime, smatram da treba da se deluje svim stvaralačkim snagama, odnosno preko široke mase sposobnih ljudi odgovarajuće organizovanih, a ne samo preko komiteta Saveza komunista, samo preko jedne grupe ljudi. Isto tako treba da se deluje i preko sindikata, odnosno preko mreže organizacija i oblika sličnih kao u Socijalističkom savezu, koja bi bila organizovana i okrenuta prema sasvim konkretnim problemima svakodnevnog života, svake osnovne organizacije udruženog rada, radne organizacije itd., a ne preko sindikalnog veća u užem smislu. Bez takve organizacije i takvog načina rada stvari se u komuni ne mogu rešavati.

Govoreći o ovome želim još jednom da podsetim na određene tendencije. Naime, postoji tendencija vertikalnog organizovanja sindikata — čak i Saveza komunista — po liniji pojedinih grana tehnologije, odnosno proizvodnje, što znači potpuno podređivanje sindikata tehno-kratskim vrhovima. Ali bolje je da i ne govorim o tome, jer mislim da ti poslovodni krugovi ne zaslužuju da ih grđimo, pošto, na kraju krajeva, rade ono što moraju. Mislim da je bolje organizovati aktive, konferencije, komisije itd. oko sindikata izvan udruženog rada, to jest oko opštinskog i republičkog veća sindikata. Oko republičkog veća sindikata mogu se organizovati odgovarajuće komisije koje će pratiti rad složenih organizacija i velikih reprodukcioni-h celina itd., i raspravljati o njihovim problemima. Tu bi onda učestvovali i Savez komunista, Socijalistički savez i Savez boraca, odnosno svi bi učestvovali u rešavanju tih problema. Ako bi se to zatvorilo u složenu organizaciju udruženog rada, onda bi to bio zatvoren krug pod jednostranim uticajem.

Celokupnu ovu materiju treba razraditi tako da u opštini kroz Socijalistički savez obezbedimo prisustvo socijalističkih snaga u svakom elementu delegatskog sistema, u svim društvenim i samoupravnim zajednicama, u svim društvenim sredinama; a preko sindikata i tela oko opštinskih veća — u udruženom radu i samoupravnim interesnim zajednicama. Iako o tome može da se diskutuje, mislim da bismo, na primer, samoupravne interesne zajednice morali vezati za sindikat, a ne za Socijalistički savez. Sada je tendencija obrnuta, pa se samoupravne interesne zajednice vezuju za Socijalistički savez. Međutim, sama činjenica da se samoupravne interesne zajednice vezuju za Socijalistički savez jača tendenciju koja samoupravne interesne zajednice pretvara u nekakve društveno-administrativne fondove odvojene od privrede.

U diskusiji se opravdano ističe da su mesne zajednice baza komune. Ako bi se pravila neka razlika između Marksove komune i naše komune — doduše, formalna razlika postoji — ona bi bila u tome što je Pariska komuna bila građena na osnovi delegata iz odgovarajućih organizacija — preduzeća i radionica — dok su kod nas, pored osnovnih organizacija udruženog rada, tu i mesne zajednice, samoupravne interesne zajednice, društveno-političke organizacije itd. Znači, to je sada jedna složenija struktura nego što je bila struktura Pariske komune. Celu tu strukturu u ovom dokumentu moramo, po mome mišljenju, detaljnije razraditi, i to, naravno, svaki element za sebe.

Na primer, kad je reč o mesnoj zajednici, ni ovde, a imam utisak ni u rezoluciji o mesnim zajednicama, nije dovoljno raščlanjena njena struktura. Sve više se na mesnu zajednicu gleda kroz forume, odnosno skupštine, izvršne organe itd. Međutim, mesna zajednica nije samo skup delegatskih tela koja biraju građani. Ona je pre svega skup dogovaranja i samoupravnog sporazumevanja, i to ne samo između tih biranih delegata nego između svih faktora sa kojima mesna zajednica svakodnevno mora da se dogovara. Mislim da bi rad mesnih zajednica morao biti na neki način, da tako kažem, više dekoncentrisan. Možda bi oko skupštine mesne zajednice trebalo da se — poput nekih izvršnih organa — formira više raznih komisija koje bi povezivale samoupravne interesne zajednice, osnovne organizacije udruženog rada itd. i koje bi imale pravo ne samo da predlažu nego možda i da donose određene odluke na osnovi dogovora i sporazuma svih onih koji učestvuju u komisiji, na primer o pitanjima iz oblasti socijalne politike, zaštite socijalno ugroženih građana i sl.

Reč je, dakle, o tome da li te odluke treba da donosi skupština ili treba sačiniti dogovor ili samoupravni sporazum u nekom od ovih specijalizovanih tela u kojem bi se organizovali svi oni koji su zainteresovani ili imaju potrebu da učestvuju u njima. To ističem jer se bojim da mesnu zajednicu suviše ne institucionalizujemo i pretvorimo u neku malu opštinu ili nešto slično. Mesna zajednica je svojevrsna interesna zajednica. Naravno, neki postavljaju pitanje da li ona treba da bude i politički faktor i element političke vlasti. Po mome mišljenju, ne dolazi u obzir da ona bude nosilac i faktor političke vlasti. No gde počinje politika, to je vrlo teško reći. Jer politika je i u snazi. Znači, tamo gde mesna zajednica ima snagu tamo je i politički faktor. Upravo zato, kad se bude detaljnije razrađivala mesna zajednica, treba paziti kuda usmeriti tu snagu. Ne treba je centralizovati ni u skupštini mesne zajednice ni u njenom izvršnom organu. Ona treba da bude, da tako kažem, raspoređena u jednom diferenciranom mehanizmu koji će biti organizovan oko skupštine mesne zajednice i koji će se prvenstveno zasnivati na sporazumevanju i dogovaranju, a skupština treba da dođe do izražaja samo onda kada je stvarno reč o donošenju odluka većinom glasova.

Kod samoupravnih interesnih zajednica to još nismo postigli. Kada smo svojevremeno diskutovali o samoupravnim interesnim zajednicama mnogo je insistirano na osnovnim interesnim zajednicama. Mislim da bismo, ako hoćemo da povežemo samoupravne in-

teresne zajednice sa opštinama, morali u opštinama imati te osnovne samoupravne interesne zajednice, i to vrlo demokratski organizovane i povezane sa celokupnim radom komune. Drugo, smatram da treba izgrađivati i jedinice samoupravnih interesnih zajednica, koje bi o sasvim konkretnim pitanjima — na primer, dečjih vrtića, ambulanti, pojedinih objekata, škola — uspostavljale kontakt sa građanima.

Cilj svega što sam do sada govorio nije bio da nešto predlažem, nego da upozorim da u daljem radu našu pažnju treba da orijentiramo na razradu odnosa te vrste, to jest odnosa među ljudima.

Ukazao bih i na neka konkretnija pitanja koja inače sadrži ovaj materijal. Između ostalog, govori se, odnosno opisuje struktura komune, ali neprecizno. Po mome mišljenju, nemoguće je odrediti odnose među ljudima ako se neprecizno i nepotpuno definiše ta struktura. A kad kažem „struktura“, mislim i na odnos osnovne organizacije udruženog rada i mesne zajednice; dakle, ne samo na odnos komune i osnovne organizacije udruženog rada nego i na odnos mesne zajednice i osnovne organizacije udruženog rada. Jer sada je situacija još takva da radne organizacije smatraju da njihove osnovne organizacije ne treba da se povezuju sa mesnim zajednicama. I u većini slučajeva se ne povezuju. Mislim da to, na neki način, treba postaviti tako da bude jasno da je to povezivanje, ako ne obaveza osnovnih organizacija udruženog rada, onda — njihov osnovni interes. Posebno pitanje s tim u vezi je odnos mesnih zajednica i fondova zajedničke potrošnje u organizacijama udruženog rada. Retki su slučajevi da se sredstva tih fondova daju i u mesne zajednice. Ona se uglavnom troše u organizacijama udruženog rada. Zatim, kao što sam već pomenuo, pitanje saradnje i odnosa samoupravnih interesnih zajednica, mesnih zajednica i komune, odnosno kakav je tu uticaj građana, to jest na koji način i kojim putevima oni treba da utiču, kako treba da izgledaju osnovne samoupravne interesne zajednice i njihove jedinice, kao i drugi oblici tih međusobnih veza i kontrole građana, uključujući tu i društveno-političke organizacije. Dakle, kao zaključak svega ovoga što sam govorio, mislim da sve to treba razraditi.

Po mome mišljenju, planiranje u komuni nije isto što i planiranje u republici ili u federaciji. Komuna ne planira, rekao bih, sasvim konkretan razvoj proizvodnih snaga. Međutim, ona u svome planu ipak mora računati sa porastom dohotka, jer i komuna zavisi od dohotka. Prema tome, komuna ne može biti nezaintereso-

vana za razvoj proizvodnih snaga. I bez obzira kako ćemo to ovde napisati, odnosno bez obzira da li ćemo to ovde zapisati ili ne, komune će se i dalje boriti da se na njihovom području grade fabrike kao i ostali privredni i drugi objekti i slično, i mislim da je to prirodno, dobro, korisno, zdravo i da to treba podržavati. To je dobro i sa stanovišta otvaranja novih radnih mesta, strukture zaposlenih itd. Nasuprot tome, često se kritikuju dupli kapaciteti. Mislim da je manje šteta od duplih kapaciteta nego od privredne stagnacije i mnogih sličnih pojava. Zato ovde treba predvideti, odnosno napisati da se društvenim planom komune utvrđuje zajednička politika za određeni vremenski razmak i da se njime uskladjuju materijalni i drugi odnosi i uslovi u sticanju dohotka itd., tako da se vidi da komune planiraju bar sticanje dohotka.

Posebno bih istakao da treba podrobnije obraditi finansiranje komuna, odnosno budžetski sistem sa poreskim sistemom, taksama i doprinosima itd., kao i međusobne odnose između svih faktora koji mogu finansirati komunu. Isto tako imam utisak da bi budžet komune morao biti malo drukčiji nego što je budžet republike i federacije, odnosno da bi on morao biti istovremeno i dogovor između opštine i svih faktora koji učestvuju ili, na jedan ili na drugi način, mogu učestvovati u finansiranju komune. Zatim, treba videti odnos republike i komune u pogledu drugih izvora finansiranja.

Kad je reč o socijalnoj politici u komuni, mislim da se tu ne može polaziti samo od prava na rad nego i od humanističke ideologije socijalizma, socijalističke etike. Na kraju krajeva, ima ljudi bolesnih, koji ne mogu da rade, a ipak im, bez obzira na pravo na rad, treba pomoći. S tim u vezi, mislim da treba jasno reći ko zaključuje samoupravne sporazume u kojima se utvrđuje zajednička socijalna politika, odnosno da se ti sporazumi zaključuju između mesnih zajednica, osnovnih organizacija udruženog rada, samoupravnih interesnih zajednica, sindikata i drugih društveno-političkih organizacija, kao i drugih organa, organizacija i ustanova u opštini koji mogu doprineti rešavanju problema socijalne politike. U opštini bismo morali stvoriti odgovarajuće, rekao bih, samostalne, autonomne organizacije u okviru mesnih zajednica, koje bi se iz svih tih izvora finansirale i koje bi donosile odluke kome, kada i kako pomoći. Jer imam utisak da u pogledu stvarne socijalne pomoći ljudima kojima je ona potrebna — ne onima po boračkoj liniji koji po tom osnovu imaju određena prava, nego onima koji nemaju nikakvih prava — strahovito zaostajemo i gotovo smo nehumani.

Zatim, kad je reč o tome da radni ljudi u komunni utvrđuju zajedničku socijalnu politiku, onda je tu reč o socijalnim interesima i potrebama, a ne o klasnim, kao što je rečeno u ovom dokumentu. Inače, ako se tako kaže, postavlja se pitanje da li to znači da ćemo sada radničku klasu podržavati, odnosno socijalno pomagati. Ona inače radi, njoj ne treba socijalna pomoć. Socijalna pomoć treba onima koji su, da tako kažem, van klase. Takođe, mislim da nije dobro ako bi se socijalna pomoć obezbeđivala, kako se u materijalu kaže, onim radnim ljudima koji ne rade. Upravo treba obrnuto reći. Socijalna pomoć treba da se obezbeđuje onima koji nisu sposobni i ne mogu da rade.

Sto se tiče samoupravnih interesnih zajednica za stanovanje, mislim da su one glomazne, teško pokretljive i da nije dobro što se ograničavaju samo na određene poslove. Meni izgleda da bi stambene zajednice trebalo da se praktično, ako bi to bilo ikole moguće, više-manje teritorijalno poklapaju sa mesnim zajednicama i da stambena zajednica i mesna zajednica budu jedno te isto. To bi verovatno doprinelo smanjivanju mesnih zajednica a, osim toga, ograničavalo bi ih na onaj krug ljudi koji su stvarno vezani određenim interesom stanovanja, održavanja stanova, pa i nove gradnje i širenja stambenih zajednica. To bi takođe omogućavalo da samo određene minimalne usluge, to jest servise mogu da finansiraju i vrše sami stanari. Danas je problem — to je dobro poznato — kako stanar da popravi slavinu za vodu. A potrebno je samo da jedan čovek dođe i izvrši popravku. Veće opravke i održavanje, naravno, trebalo bi da vrše odgovarajuće organizacije udruženog rada.

Ove samoupravne interesne zajednice mogle bi se udruživati i šire, recimo, u gradsku zajednicu stanovanja koja bi imala i određene fondove za širu, plansku izgradnju stanova itd. Mora da postoji neka podela rada, kako bi se stambene zajednice uz učešće stanara više ograničavale na održavanje i sitne popravke, dok bi „centar“ pre svega skupljao veća finansijska sredstva za veliku stambenu izgradnju u kooperaciji sa tim stambenim zajednicama. Isto tako, mogla bi se, možda, stvoriti jedna stambena zajednica za grad ili za opštinu, ali da se onda ona подели, odnosno da se formiraju odgovarajuće osnovne organizacije koje bi obavljale zadatke i poslove o kojima sam govorio. No mislim da pre svega treba snažnije povezati mesne zajednice sa stambenim zajednicama. Jer, na kraju krajeva, ipak je to jedno te isto. Takva stambena zajednica bi, kao funkcija mesne zajednice, bila posebno organizovana u mesnoj za-

jednici. Nekada smo počeli od stambenih zajednica kao mesnih zajednica, a tek kasnije smo prešli na velike mesne zajednice.

Kućni saveti se u ovom materijalu uopšte ne pominju, pominju se samo stanari. Međutim, mislim da bismo morali da se vratimo na kućne savete, i da im u ovim stambenim ili stambeno-mesnim zajednicama treba dati i mogućnost da se organizuju itd. Interesantno je da u ovoj oblasti neki naknado uvode stvari koje su već jedanput propale u nekom gradu, odnosno iste se greške uporno ponavljaju. Recimo, Beograd je svojevremeno ukinuo nastojnike, pa ih je posle ponovo vratio, a Ljubljana ih je tada ukinula. Kad ih je Ljubljana ukinula, Maribor ih je uveo itd.

Mislim da ceo ovaj problem i pomenuta pitanja zaslužuju temeljnu analizu; treba ih pažljivo izučiti i zatim videti kako dalje, kako da se dode do pravih mesnih zajednica u gradu. Sada je situacija takva da mesna zajednica može da ima pet, deset i više hiljada stanovnika itd. Ako bi se mesne zajednice organizovale po nekim stambenim celinama koje se mogu održavati, odnosno koje imaju mogućnost da se zajednički održavaju, onda bi postojala mesna zajednica u kojoj se izgrađuju humani odnosi među ljudima, jer oni se moraju međusobno dogovarati i u uređivanju međusobnih odnosa.

U ovom materijalu se nigde ne pominje stambeno zadrugarstvo. Ne znam da li na tome treba insistirati ili ne. Mislim, međutim, da bismo putem stambenog zadrugarstva mogli ipak nešto da postignemo. Ne bih na tome insistirao, ali u nekim socijalističkim zemljama sam video da je taj sistem stambenog zadrugarstva dobro organizovan, i to u saradnji sa državom. Naime, organizovan je tako da, recimo, svaki čovek koji počne kao mlad da radi, mora odmah da uplaćuje za svoj stan. To nije stambeni fond kao što je naš, da se nacionalizuje pa onda troši, nego, naprotiv, on ulaže u svoju zadrugu, sredstva su njegova i za ta sredstva posle izvesnog vremena dobije i kredit, odnosno društvo ga pomaže. I tako je on rešio stambeno pitanje. Prema tome, postoji mogućnost koju nismo dovoljno iskoristili.

Sto se tiče angažovanja ličnih sredstava za izgradnju stanova, mislim da moramo u političkom pogledu malo izmeniti društvenu atmosferu. Jer u nas je sada situacija takva da se s pravom forsira i čak na nedozvoljene načine pomaže izgradnja stanova radnika koji imaju nešto sredstava, a treba im mnogo društvenog kredita da bi mogli graditi stanove. Oni, pak, koji imaju dosta novca i koji bi mogli da izgrade svoje stanove, stanuju u jeftinim druš-

tvenim stanovima. Ako bih ja, na primer, odlučio da sutra gradim stan, ogovarali bi me da sam kapitalist i eksploataator. Zato mislim da bismo morali učiniti nešto da „prisilimo“ one koji imaju sredstava da ulažu i izgrade svoj stan, a ne da stanuju u društvenom stanu. Kad kažem „da prisilimo“, mislim da treba da orijentišemo ljude koji imaju sredstava da ih ulažu u stambenu izgradnju.

U oblasti stanovanja mogu se obezbediti jedinstvena politika i uslovi. Na kraju krajeva, raspodelom funkcija između mesnih zajednica i zajedničke samoupravne interesne zajednice za stanovanje, statutom i dogovorima mogu se urediti sva ta pitanja. Činjenica je da je problem socijalne, odnosno stambene politike danas sveden na to da opština zaračunava stanarinu nekima više, a drugima manje. Praktično, to ide na račun održavanja stambenog fonda. Dakle, neki će biti u stanju da održavaju stambeni fond, a drugi neće. Da bi se to izbeglo, postoje, po mome mišljenju, samo dve mogućnosti: ili ići na neku ekonomsku stanarinu i formirati opštinski fond iz kojega bi se davale subvencije tamo gde je nužno, ili, obrnuto, jednostavno tamo gde su stanarine niže, da se to priznaje kao gubitak u stambenom fondu i da se taj gubitak na odgovarajući drugi način pokrije iz budžeta opštine. Ako ne budemo tako postupili, bojim se da ćemo imati velike teškoće u održavanju stambenog fonda, a i stanari će biti neravnopravni.

O komunalnoj delatnosti u materijalu je malo rečeno. Možda bi bilo dobro raščlaniti razne vidove komunalne delatnosti i razne odnose koji tu nastaju. U ovoj oblasti su negde potrebne interesne zajednice, a negde nisu. Nisam uveren da je dobro imati jednu interesnu zajednicu za sve komunalne poslove, kao ni interesne zajednice za neke delove ove oblasti, jer njen veliki deo je privreda. Ako bismo pri opštinskim skupštinama uveli savete koji ne bi bili sastavljeni od delegata nego od širih predstavnika javnosti i stručnjaka, ne bi bile potrebne interesne zajednice komunalnih delatnosti. Naravno, sve je to za diskusiju, ali samo podsećam da su nekadašnji saveti pri opštinama svojevremeno veoma dobro radili i bili korisni. Međutim, ukinuli smo ih. Uveren sam da bi oni danas bili veoma korisni.

Ovde su razrađeni društveno-ekonomski odnosi, socijalna politika i planiranje. Trebalo bi na isti način razraditi i druga područja aktivnosti u komuni: školstvo, zdravstvo i trgovinu i drugo, posebno odnos prema čoveku. U tom pogledu ne treba davati samo moralne preporuke nego sve to razraditi i postaviti kao princip da je svaka opština dužna da organizuje takvu upravu da gra-

danin može, kad mu je potrebno, da dobije podatke i dokumente na jednom mestu. Mnoge opštine su to već učinile, ali ipak one su u manjini. Danas građanin mora da trči od Pontija do Pilata da skupi (dobije) sve cedulje, potvrde, pečate, da bi mogao da reši najjednostavnije pitanje. Ako bi se napravila analiza tih najtežih problema iz oblasti odnosa građanina i administracije u opštini, moglo bi se u jednom dokumentu tačno nabrojati šta bi opštine trebalo da preduzmu u organizaciji i radu svojih službi na poboljšanju položaja građana u ostvarivanju njihovih prava.

Mislim da potcenjujemo tu gnjavažu koju građani svakodnevno doživljavaju sa upravnim i administrativnim organima. To je grozna gnjavaža i direktno maltretiranje ljudi. U nekim slučajevima i lično sam se interesovao povodom žalbi koje sam primao. Utvrdio sam na kraju da je u pitanju samo prestiž i kapric onog birokrata koji je nešto rešavao građaninu koji se žali. Taj birokrat zna da je građanin u pravu, ali neće da prizna samo zbog toga što je on doneo tu odluku. Čak i na pritisak „odozgo“ neće da odustane od svog rešenja. Taj problem ne treba potcenjivati.

U vezi sa zaštitom posebnog društvenog interesa do sada gotovo ništa konkretno nismo uradili. Reč je o tome kako pozivati na odgovornost naše upravne i sudske funkcionere, tužioce itd. koji jednostavno ne vrše svoju dužnost. Na primer, javni tužilac zna da opština prodaje privatnim licima zemlju i mora znati da je to po Ustavu i po zakonu zabranjeno, a ništa ne preduzima. Postoji mnoštvo takvih slučajeva, naročito kada je reč o tom privatizovanju društvenih sredstava. Tako su „mekog“ srca ti naši birokrati da je to neverovatno. Ima slučajeva da je divlje sagrađeno nekoliko stotina vikendica u najlepšim delovima prirode i kada opština hoće da se bori protiv toga, ti javni organi, počev od republičkog sekretara u izvršnom veću, pa do javnih tužilaca, javljaju se kao zaštitnici te divlje gradnje. Naravno, to je upravo onaj sloj koji gradi te kuće, i na taj način oni, u stvari, brane svoj sopstveni interes. Naveo sam samo ova dva primera, a takvih ima mnogo. Meni izgleda da bi takav javni tužilac koji zna da je u pitanju krivično delo a ne interveniše morao po nekom postupku biti kažnjen ili bar upozoren. Neko se mora obratiti višem tužiocu koji će preduzeti odgovarajuće mere. Ali dešava se i to da on ne učini ništa, pa čak ni Ustavni sud.

Odnos opštinskih organa prema organizacijama udruženog rada treba konkretno razraditi, i to vodeći računa o dve opasnosti: da opština ne uzme vlast nad ovim organizacijama ili da organi-

zacija opet ne ignoriše opštinu ili da čak zauzme odbojan stav prema njoj. Ima i takvih slučajeva da pojedine radne organizacije drže opštinu potpuno u svojim rukama. To se mora raščistiti kako bi se znalo kad opština može i na koji način intervenisati. Pri tome bi opštini trebalo dati manje administrativnih prava — mada joj neka takva prava ipak treba ostaviti — a više da utiče i interveniše političkim formama, odnosno da pri rešavanju pojedinih pitanja vrši društveni uticaj na udruženi rad.

Mislim da se ne može reći da se opština sastoji samo od mesnih zajednica. U opštini postoje osnovne samoupravne interesne zajednice sa svojim skupštinama koje učestvuju direktno u skupštini opštine. U skupštini opštine postoji veće udruženog rada čije, kao svoje, delegate neposredno biraju radnici osnovnih organizacija udruženog rada. Opština je, dakle, mnogo složenija struktura nego što je skup mesnih zajednica.

U dokumentu o komuni se govori o stalnoj borbi sa tehno-kratskim i birokratskim snagama i grupno-kapitalističkim tendencijama. Nisam uveren da grupno-kapitalističke tendencije, kad je reč o njihovom značaju, treba izjednačavati sa tehno-kratsko-birokratskim tendencijama i da ih kao pojavu treba isticati isto kao tehno-kratsko-birokratske tendencije. Uopšte, danas su uslovi za razvoj grupno-kapitalističkih tendencija toliko ograničeni i slabi da to ne predstavlja neku ozbiljnu društvenu opasnost. Mi danas mnogo šta proglašavamo grupno-svojinskim. Na primer, svaka osnovna organizacija udruženog rada koja nije spremna da svoj dohodak uloži ili da ga dâ u zajednički fond radne ili složene organizacije udruženog rada odmah se proglašava grupno-svojinskom organizacijom itd. Ne tvrdim da te tendencije ne postoje, ali one u nas kao takve ne mogu da se razvijaju. One se, odmah nakon nastanka, moraju nužno deformisati u jedan poluprivatni monopol tehokratije. Tehokratija je ta koja, u stvari, dobija vlast u ruke koju zovemo „grupno-svojinskom“.

Kad je reč o Socijalističkom savezu, njegova prva funkcija je da je on politička osnova delegatskog sistema. Ako bismo pravili analogiju, mogli bismo reći da ono što je višepartijski sistem za politički sistem buržoaske države, to je Socijalistički savez kao politička baza delegatskog sistema za sistem samoupravne socijalističke države. U tom pogledu, ovde treba nešto više reći o metodu i oblicima rada Socijalističkog saveza, pre svega o sekcijama, kao jednom razgranatom organizacionom mehanizmu oko organa Socijalističkog saveza u komuni, pokrajini, republici i federaciji. To

treba da budu organi tipa društvenih saveta, a to znači da su njihovi članovi odgovarajuće organizacije. Sekcije se i stvaraju na principima na kojima se formiraju društveni saveti i, kao takve, one bi trebalo da podnose predloge, inicijative itd. i da budu okrenute prema delegatskom sistemu u pogledu svih problema koji su na dnevnom redu opštinskih, pokrajinskih i republičkih skupština i Skupština SFRJ.

Istu takvu ulogu treba da imaju i sindikati u odnosu na udruženi rad. U nas je udruženi rad suviše odvojen od društvene kontrole. Kad to kažem ne mislim na odvojenost od kontrole preko Službe društvenog knjigovodstva i od političke kontrole organizacija Saveza komunista itd., nego na to da je, u stvari, premalo otvoren prema javnosti, da je premalo dostupan kritici te javnosti. Možda bi preko sindikata — i to preko sličnih organizacija i tela u sindikatima kao što su sekcije u Socijalističkom savezu i društveni saveti pri skupštinama — društvo trebalo da ima ažurniji svakodnevn uvid u stanje u svakoj organizaciji udruženog rada, i da se u tim telima daju predlozi i sugestije udruženom radu, javno kritikuje itd. Nema nikakvog razloga udruženi rad stavljati na pijedestal nedodirljivosti kao da u njemu mora biti sve u redu. Stoga se praktično dešava da je štampa jedini subjekt koji kritikuje udruženi rad. A ona to ponekad čini dobro, ali često i loše jer ne poznaje dovoljno stvarnu situaciju.

Opštinska organizacija sindikata treba da bude mnogo prisutnija u formiranju zajedničke politike u komuni. Ali mislim da pre svega organizacija sindikata mora biti prisutna u rešavanju problema svake pojedine osnovne organizacije udruženog rada, a onda i u formiranju zajedničke politike u komuni. Poznato je da nam osnovne organizacije Saveza komunista i sindikata u nekim slučajevima uopšte nisu znale da su pojedine grupice po nekoliko dana pripremale obustave rada u fabrikama, jer su, u stvari, bile premalo povezane sa radnicima, a i nedovoljno su učestvovala u svakodnevnom razgovoru koji je neophodan u grupama radnika, u pojedinim radnim jedinicama itd.

U komuni, kad je reč o društvenim savetima, ne bi trebalo obrazovati društveni savet za sistemsku pitanja, jer komuna ima, da tako kažem, malo posla sa samim sistemom, a ukoliko ga i ima, ipak su to pretežno konkretna politička, ekonomska i socijalna pitanja itd. Ako se i odluči da se obrazuju društveni saveti u komuni, mislim da oni treba da se obrazuju za društveno-politička pitanja, za društveno-ekonomska pitanja, za snabdevanje itd. No

iako sam se u raspravi o političkom sistemu na sednici Predsedništva CK SKJ* zalagao za društvene savete i u komuni, smatram da se navedena pitanja u komuni mogu rešavati i na drugi način, a ne samo putem društvenih saveta. Čak i kad je reč o snabdevanju, obrazovanje društvenih saveta je problematično. Bolje bi bilo ako bi se u oblasti snabdevanja, bar u većim opštinama i gradovima organizovale — možda u malim opštinama dolazi u obzir obrazovanje društvenih saveta — velike pijace, velike moderne poslovne zajednice itd. Te poslovne zajednice mogle bi se ujediniti sa još nekim drugim subjektima u interesne zajednice. A gde postoje interesne zajednice, tamo u principu nije potreban uopšte nikakav tip društvenih saveta. U interesnoj zajednici može biti zastupljen i Savez komunista, ali ne da glasa o poslovima poslovne zajednice ili, recimo, centralne pijace u Beogradu, nego da u toj interesnoj zajednici iznosi svoja mišljenja i stavove itd. Svakako treba dobro razmisliti o svemu tome da se ne bi komplikovao posao. Ali te interesne zajednice treba tako organizovati kako bi u njima učestvovali i svi oni društveni faktori koji mogu da doprinesu rešavanju određenih pitanja. Na jednom sastanku je vođena diskusija o železnici i pošti. Tom prilikom je iznet predlog da se osnuje interesna zajednica za železnice. Prema tom predlogu, da je prihvaćen, ona bi, u stvari, ekspropisala samoupravna prava železničara i organizacija udruženog rada u oblasti železnice i bila bi formirana kao jedna centralistička direkcija koja rukovodi svim poslovima. Pored te interesne zajednice bio je predviđen i jedan društveni savet. Iz toga proizlazi da nad železničarima treba da postoji ceo niz raznih faktora koji će gušiti samoupravne organizacije u oblasti železnice, a pogotovo pošte. Po mome mišljenju, pitanje je, čak, da li je uopšte potrebna samoupravna interesna zajednica za pošte, a pogotovo ne vidim šta bi društveni savet tamo mogao i trebalo da radi, jer prema pošti država ima određena prava koja može ostvarivati, da tako kažem, u direktnom kontaktu. Treba se, u stvari, plašiti „poplave” i društvenih saveta i samoupravnih interesnih zajednica i treba temeljno razmisliti gde obrazovati i jedne i druge.

Rekao bih nešto o organizaciji vlasti u opštini, a posebno o skupštini opštine. Pre svega, skupštinu opštine treba otvoriti prema društvenoj, odnosno samoupravnoj strukturi komune. Prema

* Reč je o raspravi koja je vođena na Tridesetj sednici Predsedništva CK SKJ, 13. juna 1977. povodom Kardeljeve studije o političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja.

ovom dokumentu o kojem diskutujemo, odnosno kako su u njemu postavljeni skupština, izvršno veće, pa i drugi njeni organi proizlazi da se skupština opštine donekle otvara jedino putem ovih društvenih saveta. To, ipak, ne daje prostora za afirmaciju svih faktora samoupravne strukture u komuni. Činjenica je, doduše, da mesne zajednice, udruženi rad itd. imaju svoje delegate koji učestvuju u donošenju odluka u skupštini. Ali u opštini svakodnevno ima mnogo konkretnih problema koji se ne rešavaju odlukama skupštine, a koji, isto tako, ne treba da postanu isključiv monopol izvršnog veća i, da tako kažem, upravne birokratije u opštini.

Mislim da bismo opštinsku skupštinu morali otvoriti u svim pravcima, kako bi ona imala i neposrednu vezu sa svim organizacijama, to jest svakodnevnu ažurnu vezu, a ne samo kad se donose odluke. U stvari, ta veza treba da se ostvaruje i u tekućim kontaktima, diskusijama, razgovorima o situaciji u pojedinoj osnovnoj organizaciji udruženog rada, o angažovanju društvenih snaga u razrešavanju pojedinih problema i pomoći udruženom radu i pojedinim mesnim zajednicama itd. To isto važi i kad je reč o pitanjima socijalne politike, zdravstva itd., jer postoji velika kritika na način obavljanja poslova u samoupravnim interesnim zajednicama u društvenim delatnostima, u zdravstvu, školstvu itd. Očigledno je da građanin treba da ima mogućnost da skupštini neposredno kaže sve šta misli u tom pogledu.

Zato mislim da bi za sva ta brojna pitanja — počev od problema udruženog rada, pa preko mesnih zajednica do društvenih delatnosti — trebalo pri skupštini da postoje ne samo saveti nego i određene forme neposredne saradnje sa svim društvenim faktorima o kojima sam govorio. To mogu biti i društveni saveti, ali ne za sistemska pitanja, nego društveni saveti koji se konkretno bave odnosima sa svim tim faktorima. To mogu biti prosto saveti skupštine koji bi bili otvoreni prema samoupravnoj strukturi i obrazovani kao i društveni saveti, ali da u njima ne budu samo delegati, nego da se u tim savetima nalaze i politički radnici i stručnjaci itd., a kad je reč o udruženom radu — i neposredni predstavnici organizacija udruženog rada. To se može postići jednim društvenim dogovorom između opštinske skupštine, Socijalističkog saveza i sindikata, tako da se skupština neposredno poveže sa sekcijama Socijalističkog saveza i sličnim organima u sindikatima, gde se raspravljaju mnoga pitanja koja su od interesa za rad opštinske skupštine i radnih ljudi u komuni. U pogledu tog povezivanja, znači, postoji više mogućnosti.

Smatram da bi se jednim takvim društvenim dogovorom između skupštine, Socijalističkog saveza i sindikata — kojim bi se na taj način ove organizacije direktno povezale sa celom organizacijom i radom skupštine, a preko ove dve organizacije istovremeno bi se povezali i Savez komunista, Savez socijalističke omladine, Savez boraca, društvene organizacije itd. — skupština daleko šire otvorila prema celokupnoj problematici na svom terenu. Prema tome, postoji ta mogućnost povezivanja skupština sa svim ovim organizacijama i mogućnost neposrednog uticaja građana na skupštinu, koje inače nismo dovoljno iskoristili. Ne smemo imati iluziju da je glasanje i odlučivanje u skupštini najdemokratskiji način društvenog stvaranja. Najdemokratskiji način društvenog stvaranja je onaj kada što veća masa ljudi koja ima šta da kaže i koja želi da kaže može to i da učini, kada ljudi u tom pogledu nisu prisiljeni od neke organizacije nego su sami spremni da učestvuju u odgovarajućim forumima, i kada neposredno saraduju sa onim forumima koji, na kraju, svakako moraju samostalno i sa punom odgovornošću da kažu „da” ili „ne”. Svojevremeno je mnogo insistirano na tome da u skupštini treba stvarati rešenja, kreirati odluke. Ne bih precenjivao rad skupštine ni u prošlosti, a još manje danas. Ali činjenica je da su ranije u skupštini stvari morale doći dobro pripremljene, i tu su se rešenja popravljala, dopunjavala itd. Bilo je akata koji su kompletno rešavali društvena pitanja i koji su u skupštini bili razrađeni. Mislim da u prirodi stvari leži ipak to da će se najbrže razvijati ono društvo koje je najsposobnije da mobilize sve stvaralačke snage s kojima raspolaže, a ne samo snage skupštine.

Što se tiče zajedničkih sednica skupštinskih veća, slažem se sa stavom da treba tačno precizirati samostalne nadležnosti svakog veća, kao i to kad dva veća mogu ravnopravno da odlučuju. To treba precizirati da ne bi bilo previše zajedničkih sednica koje se sada, kao što je to slučaj u nekim opštinama, održavaju bez obzira na to šta Ustav i zakon o tome kažu. Smatram da to treba obavezno raščistiti. Čak, ako bi se moglo da se i zabrane zajedničke sednice, to bi bilo samo korisno. Zajedničke sednice veća mogu se održavati kad se podnosi ekspozice. Ali i u tom slučaju diskusija treba posle da se vodi u pojedinim većima. Ne insistiram na tom predlogu, samo ukazujem da te zajedničke sednice mnogo više štete nego što koriste, jer se na taj način vrši prethodni pritisak na odlučivanje delegata.

U vezi sa pripremom odluka možda bi se mogla i u opštinskim skupštinama uvesti praksa, odnosno nešto slično što se namerava uvesti u Skupštinu SFRJ — bar kad je reč o važnijim pitanjima — naime, da svaki zakon, svaki predlog koji dolazi pred skupštinu najpre ide na prethodnu diskusiju u kojoj bi učestvovali predstavnici društveno-političkih organizacija, komora, zainteresovanih društvenih organizacija, predstavnici nauke itd. Tako bi se ta prva, prethodna rasprava o cilju zakona i njegovoj suštini obavila u jednoj širokoj opštenarodnoj diskusiji gde mnogi stavovi mogu doći do izražaja. Tako će verovatno postupiti i republičke skupštine. Mislim da bi se i u skupštinama opština verovatno mogla uvesti takva praksa.

Po mome mišljenju, moralo bi se učiniti sve da izvršna veća u opštinama ne postanu politički organi, odnosno da ne dobiju političku snagu kojom bi se mogli nametati skupštini. Politička snaga treba više da bude u savetima i u celom mehanizmu oko skupštine, a ne u izvršnim organima. Izvršni organi u opštini — takav smo stav zauzeli kad smo pripremali Ustav — ne treba da budu identični izvršnim većima u pokrajini, republici i u federaciji, što znači da ti organi ne treba da budu tipa izvršnih veća u republikama i federaciji. Oni, u stvari, treba da budu upravni, a ne političko-izvršni organi. To bi trebalo da budu čisti, izraziti upravni organi koje bi sačinjavali oni ljudi koji stoje na čelu pojedinih odeljenja uprave u opštini, a ne, rekao bih, politički ljudi i ljudi iz privredne prakse. Na kraju krajeva, ako se u izvršnom organu opštine bude nalazio direktor neke organizacije udruženog rada ili funkcioner iz bilo koje organizacije, hteo to ili ne, on će tu biti branilac svog interesa. Izvršno veće u opštini treba da bude sastavljeno od ljudi koji će brinuti o opštini kao celini i koji su stručno kvalifikovani za taj posao. Poslove u izvršnom organu opštine ne bi trebalo da vode neki anonimni činovnici iza leđa političkih i privrednih rukovodilaca koji se, u stvari, ne razumeju u te stvari. Smatram da odgovornost za rad tih organa pred javnošću treba da snose direktno stručni ljudi. Na čelu toga organa treba da stoji jedan, dva ili tri čoveka. Od opštine ili grada zavisi koliko će to vodeće jezgro biti jako da može rukovoditi upravom. U tom pogledu trebalo bi da preuznemo praksu, koja se inače u razvoju opština pokazala kao dobra, da konkretne poslove uređivanja stvari u opštini vode stručnjaci, ali stručnjaci koji će biti politički odgovorni za ono što rade. Osim toga, oni će u tom slučaju biti pod mnogo jačom kontrolom i skupštine i društvenih saveta i stručnih organa u opštini.

Kao što sam već napomenuo, bojim se takvog sastava izvršnih veća čiji bi članovi bili rukovodioci, odnosno funkcioneri iz Saveza komunista, Socijalističkog saveza itd., kao i onih izvršnih veća u kojima bi se nalazili direktori, rukovodioci raznih organizacija, delegati iz raznih organizacija itd. Mislim da bi to moglo deformisati rad izvršnih organa. Zato ne bi trebalo razdvajati ulogu izvršnih organa i uprave.

Kad je reč o pitanju da li teritorijalno smanjivati ili povećavati opštine, mislim da u tom pogledu ne treba mnogo menjati. Sadašnje stanje stvari je, sa određenim izuzecima, relativno ipak zadovoljavajuće. No mislim da ni teritorijalno premale, a ni prevelike opštine nisu dobre. U tom pogledu treba zaista tražiti onaj optimum gde ljudi mogu da imaju zadovoljavajuću, minimalnu, materijalnu bazu i gde se može udovoljavati minimalnim potrebama, da tako kažem, opštinskog života, pri čemu međuopštinskim povezivanjem i udruživanjem mogu i takve manje opštine da stvaraju zajedničke službe, zajedničke servise, čak i zajedničku administraciju. Možda je rešenje za probleme malih opština u tome da one organizuju međuopštinsku saradnju, odnosno da se udružuju u međuopštinske zajednice kad je reč o pitanjima koja su od zajedničkog interesa. Međutim, u nas ima velikih opština, za koje stvarno treba videti ima li smisla da postoje ili ne. Jer velika opština, po pravilu, „vuče“ na birokratski centralizam, odvaja ljude od upravljanja i stvara političke probleme.

Posebno bih upozorio na naše veće ili na velike gradove, kao što su Maribor, Niš i drugi, koji su još uvek organizovani kao jedna opština sa po 150—160 hiljada stanovnika i sa strukturom koja je i seoska i industrijska, sa samostalnim naseljima itd. Mislim, bar koliko sam pratio njihov razvoj, da se nijedan od tih gradova koji je ukinuo opštine — ili ih nije razvio kada je morao da ih razvije — nije „usrećio“. U takvim gradovima, u stvari, imamo najviše birokratskog centralizma, najviše onih gazda bez kojih ništa ne može da se učini. U njima su najmanje razvijene demokratske forme i najslabije razvijene mesne zajednice. Obično u tim gradovima postoje i te velike mesne zajednice sa po 10, 15 i 30.000 ljudi koje praktično zamenjuju opštine, ali su bez vlasti, bez sredstava itd. Po mome mišljenju, morali bismo preduzeti energične mere da se tu izvrši izvesna reorganizacija. Inače, smatram da se ne oseća neka posebna potreba za većom promenom teritorijalne organizacije opština, odnosno za nekom reorganizacijom u tom pogledu. Bojim se čak da bismo otvaranjem neke nove diskusije o teri-

torijalnoj organizaciji opština napravili daleko više štete nego korist.

Prema stavovima u Nacrtu rezolucije o mesnim zajednicama, nije jasno kako će, zapravo, izgledati skupština mesne zajednice i njen sastav, pogotovo kad se kaže da je skupština osnovni organ samoupravne mesne zajednice koja se konstituiše od delegata svih subjekata koji čine mesnu zajednicu. Ti subjekti bi — prema ovom dokumentu — bili radni ljudi i građani u velikim zgradama, blokovima zgrada, ulicama, zaseocima, osnovne organizacije udruženog rada, osnovne samoupravne interesne zajednice, odnosno jedinice samoupravnih interesnih zajednica, društveno-političke i druge društvene organizacije, društva i udruženja građana itd.

Ne mogu da zamislim kako bi praktično izgledala takva organizacija delegata, odnosno takva skupština. Princip delegatskog sistema je da samoupravna organizacija bira delegaciju, a delegacija onda delegira delegata u odgovarajuću skupštinu. Ovde je, u stvari, predložen jedan drugi princip. Postavlja se pitanje možemo li osigurati — pri ovakvoj strukturi delegiranja — koliko-toliko stabilnosti u tim skupštinama, kako će izgledati te skupštine mesnih zajednica i da li će se zbog svega toga probiti stihija kojom niko neće moći da ovlada?

Prema ovom dokumentu, kako je formulisan stav o skupštini, sva vlast je praktično u skupštini mesne zajednice, a u toj skupštini postoji hiljadu različitih i protivrečnih interesa. Istovremeno se kaže da skupština treba da odlučuje sporazumno, a samo u izuzetnim slučajevima većinom glasova. Nisam uveren da je to uopšte realno i da je to uopšte moguće sprovesti u praksi.

Rešenje tog problema morali bismo tražiti u nekim mnogo jednostavnijim oblicima. Tu se ostvaruju tri problema. Prvo, način izbora skupštine, drugo, kompetencije skupštine, odnosno o čemu skupština mesne zajednice treba da rešava i, treće, pitanje povezivanja skupštine sa celom samoupravnom strukturom. Ne mora u skupštini mesne zajednice imati svoje delegate svaki zaselak i svaka grupa građana. Ali oni treba, na drugi način, da imaju odgovarajuće mogućnosti da utiču na rad skupštine, a osim toga i da budu u nekim organima koji imaju i sami pravo da na osnovu samoupravnog sporazuma i dogovaranja donose određene odluke.

Drugim rečima, meni se čini da je i ovde važnije ono što je, da tako kažem, oko skupštine nego sama skupština. Oko skupštine bi morali da postoje specijalizovani, diferencirani odbori, komisije ili saveti koji bi tu skupštinu povezivali sa udruženim radom, od-

nosno posebno ostvarivali dogovaranje skupštine sa udruženim radom povodom konkretnih programa, planova, finansiranja planova itd. Možda bi mogla postojati komisija koju bi formirala skupština zajedno sa samoupravnim interesnim zajednicama od predstavnika pojedinih jedinica interesnih zajednica u kojoj bi se vodili određeni razgovori, dogovaralo itd. Slično bi se moglo učiniti i sa građanima i društveno-političkim organizacijama. Na taj način bi se skupština otvorila prema mesnoj zajednici.

Kad je reč o samoj skupštini mesne zajednice, zaista ne znam kako bi se taj komplikovani sistem koji je ovde predložen zamenio, odnosno kako bi se obezbedilo njegovo funkcionisanje. Možda bi skupština mogla da ima dva veća: jedno koje se bira na opštim izborima na teritoriji mesne zajednice, i drugo, veće udruženog rada, preko kojeg bi se obezbedila vladajuća uloga radničke klase u rešavanju problema mesne zajednice. Rad tih veća ne bi trebalo toliko diferencirati kao u opštini. Ta dva veća bi mogla, u većini slučajeva, zajednički odlučivati o problemima mesne zajednice, osim u nekim slučajevima, kao, na primer, kada je reč o raspolaganju, odnosno o angažovanju sredstava udruženog rada i kada je u pitanju rešavanje određenih problema od posebnog političkog značaja. Time bi se, na neki način, obezbedio socijalistički karakter mesne zajednice. Razume se, u kandidacionom postupku bi se obezbedilo da se Socijalistički savez, Savez komunista itd. pojavljuju kao vodeća snaga. Ništa ne predlažem, ovo iznosim samo kao ideju. Jer prema formulacijama u ovom dokumentu praktično se polazi od toga da građani u svakom stambenom bloku i ulici biraju delegate iz svoje sredine. Ako bi se postupilo po tom predlogu, onda bi veliki broj ljudi „otpao“ i ne bi ni na koji način bio angažovan u izborima, formiranju i u radu tih društvenih tela. Nisam siguran da će ljudi dobro primiti takav sistem da moraju u svakoj kući ili bloku držati sastanke i političke diskusije, da tamo predlažu kandidate i da moraju to da izglasaju na zborovima itd. U svakom slučaju, o tome treba dobro razmisliti.

U vezi sa skupštinom mesne zajednice moramo biti načisto šta je to delegatski sistem. Delegatski sistem je kad se jedna delegacija sretne sa drugom delegacijom i dogovaraju se o određenom zajedničkom problemu, jedna od druge nešto traži i onda se sporazumeju o nekom rešenju. To mogu biti pojedine delegacije, mogu biti grupe delegacija, veća u skupštini, ali bitno je da se oni na određenom mestu međusobno dogovaraju. A ako se svi delegati stambenih zgrada, stambenih blokova, ulica, dečjih vrtića, am-

bulanti itd. skupe u jednoj skupštini — postavlja se pitanje ko će se s kim dogovarati i o čemu će se dogovarati. Za mene to nije delegatski sistem.

Bez obzira kako će se to rešiti, mislim da nije dobro koncentrisati svu vlast u skupštinu mesne zajednice. Treba stvoriti više tih društvenih tela u mesnoj zajednici, što će omogućiti dogovaranje. Mesna zajednica je pre svega dogovaranje između skupštine i brojnih samoupravnih i društvenih subjekata sa kojima ona treba da se dogovara. Stoga dogovor ne treba da se odvija u skupštini. Skupština odlučuje (glasa) većinom glasova u slučajevima kad je za to zadužena, odnosno ovlašćena. Ne vidim mogućnost da jedna takva skupština radi, a da ne glasa, odnosno da ne odlučuje većinom glasova. Postoji niz pitanja i problema gde će se morati, da tako kažem, prelomiti putem glasanja.

Treba voditi odlučnu akciju da se smanje velike mesne zajednice. Ne treba stvarati mesnu zajednicu u jednom zaseoku koji ima tri-četiri kuće. Treba, u stvari, tražiti neku minimalnu celinu sposobnu da obezbeđuje elementarne zajedničke potrebe. Ima tako velikih mesnih zajednica koje zbog toga ne mogu da rade kao zajednica nego rade njihovi organi, ako uopšte rade. Morali bismo da težimo tome i da vidimo da li se može naći neka veza sa osnovnom stambenom zajednicom koja bi, u stvari, bila i mesna zajednica, kao i tome da se ljudi u mesnoj zajednici moraju bar koliko-toliko međusobno poznavati, da ne prolaze jedan pored drugoga kao stranci, odnosno da mogu da uspostavljaju ljudske kontakte. S druge strane, bilo bi jako štetno sprečavati udruživanje mesnih zajednica u obavljanju zajedničkih poslova. No, kao što je već rečeno, to se nikako ne bi smelo pretvarati u deo strukture komune, odnosno to udruživanje ne bi smelo da bude neka stepenica između mesne zajednice i komune. To bi trebalo da bude oblik slobodnog dogovaranja i slobodne saradnje mesnih zajednica koji nema nikakve veze sa odnosom između mesnih zajednica i komune. Treba naglasiti da takva saradnja mora imati smisla, mora biti „namenska”, a ne da se organizuje samo zato da bi i to bila zajednica. Mesne zajednice bi se udruživale zato da zajednički rade i zajednički rešavaju određena pitanja, a ne da se ujedinje kao nekakva teritorijalna jedinica i da pri tome formiraju administrativni aparat.

Što se tiče međuopštinskog povezivanja, slažem se sa mišljenjem da republike odlučuju o tome u skladu sa svojim potrebama. Moram reći da sam uvek bio za jedan, da tako kažem, međučlan

između opštine i republike. Čini mi se da je — kad je reč o većim republikama, pa i manjim — ta direktna veza između republičkog centra i opština labava i da jača republičku kontrolu. Međutim, mi smo već prevazišli stare forme i mislim da je moguće da neka republika te zajednice opština uključi kao deo političkog sistema republike, a druga da ih tretira kao slobodan dogovor između opština, a ne kao posebnu društveno-političku zajednicu.

Povodom pitanja kako da se organizuju skupštine regionalnih, to jest tih međuopštinskih zajednica, mislim da bi se stvari samo komplikovale ako bismo išli na direktni izbor iz baze, jer će se onda automatski stvoriti paralelizam; u stvari, onda će regionalna skupština raditi pod uticajem jednih delegacija, opštine pod uticajem drugih delegacija, a zapravo međuopštinske zajednice treba da koordiniraju rad opština i da im pomažu. Saradnja će biti mnogo plodnija i normalnija ako delegacije u skupštinama regionalnih zajednica budu otvorene delegacijama skupština opština.

EDVARD KARDELJ

(1910—1979)

Edvard Kardelj je jedan od najistaknutijih rukovodilaca jugoslovenskog radničkog pokreta i teoretičara socijalističkog samoupravljanja i socijalističke demokratije uopšte.

Rođen je 27. januara 1910. godine u Ljubljani, u radničkoj porodici. Član Komunističke partije Jugoslavije je od 1928. a član njenog Centralnog komiteta od 1937. godine. Od 1938. godine je član Politbiroa CK KPJ.

Kardelj je zajedno sa Titom i ostalim rukovodiocima KPJ jedan od organizatora narodnooslobodilačkog pokreta, odnosno narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije u Jugoslaviji. U narodnooslobodilačkom ratu obavljao je niz rukovodećih vojno-političkih dužnosti, odnosno bio je član najužeg rukovodstva narodnooslobodilačkog pokreta. Posle rata, Kardelj je takode vršio visoke državne i političke funkcije. Bio je potpredsednik i ministar za Konstituantu u privremenoj vladi (1945—1946), potpredsednik savezne vlade, odnosno Saveznog izvršnog veća (1946—1963) i ministar inostranih poslova (1948—1952), predsednik Savezne skupštine (1963—1967), član Saveta federacije (1968—1974), a od 1974. član Predsedništva SFRJ. Stalno je biran za člana najviših rukovodećih tela i organa Komunističke partije, odnosno Saveza komunista Jugoslavije. Umro je na dužnosti člana Predsedništva SFRJ i Predsedništva CK SKJ.

U celom posleratnom periodu Kardelj je aktivno radio na izgradnji društveno-ekonomskog i političkog sistema nove Jugoslavije: neposredno je rukovodio radom na izradi Ustava FNRJ iz 1946, kao i radom na izradi niza osnovnih zakona i drugih odluka i mera koje je u tom periodu donosila nova revolucionarna vlast; zatim rukovodio je radom na izradi Ustavnog zakona iz 1953. i bio je predsednik Ustavne komisije Savezne skupštine koja je pripremila Ustav iz 1963. godine. Od 1970. bio je predsednik Koordinacione

komisije Zajedničke komisije svih veća Savezne skupštine za ustavna pitanja, koja je prvo pripremila predlog ustavnih amandmana XX—XLII (usvojenih 1971), a u nastavku rada, u takozvanoj drugoj fazi ustavnih promena, pripremila i novi Ustav SFRJ, koji je usvojen februara 1974. godine. Najneposrednije je učestvovao u koncipiranju i radio na pripremi i izradi (pisanju) *Zakona o udruženom radu*, kao najvažnijeg sistemskog zakona donetog posle novog Ustava iz 1974. godine.

Pored rada na političkim i državnim funkcijama, Kardelj se veoma intenzivno i svestrano bavio publicističkim i naučnim radom, naročito istraživanjima i teorijskom analizom na području izgradnje samoupravnog društveno-ekonomskog i političkog sistema socijalističke Jugoslavije i društvenog razvitka uopšte, kao i u oblasti međunarodnog radničkog pokreta i međunarodnih odnosa, a posebno nesvrstane spoljne politike Jugoslavije i nesvrstavanja kao međunarodnog pokreta.

Pre rata, još 1934. godine, objavio je rad (brošuru) pod naslovom *Fašizam*, a 1939. poznatu studiju o nacionalnom pitanju — *Razvitak slovenačkog nacionalnog pitanja*.

U vreme narodnooslobodilačke borbe (1941—1945) napisao je više značajnih radova—članaka u kojima razrađuje osnovna pitanja, pre svega političke strategije i taktike narodnooslobodilačkog rata i organizacije izgradnje nove narodne vlasti. U tom pogledu poseban značaj imaju članci napisani u jesen 1941. godine, objavljeni u *Užičkoj borbi*, među kojima je svakako najznačajniji *Narodnooslobodilački odbori moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti*.

U radovima iz ratnog perioda Kardelj je izložio idejne osnove i ciljeve narodnooslobodilačke borbe, objašnjavajući prirodu i karakter nove narodne vlasti koja se stvara, razvija i učvršćuje istovremeno sa razvojem i uspesima koje narodnooslobodilačka vojska i narodnooslobodilački pokret u celini postižu u borbi za oslobođenje zemlje, ističući pri tome ne samo nacionalnooslobodilački nego i revolucionarno-klasni karakter te borbe i naglašavajući da Komunistička partija i narodnooslobodilački pokret moraju u svojoj akciji uvek polaziti od težnji narodnih masa i njihovih interesa. Osim pomenutog članka u kojem se izlažu značaj, karakter i perspektiva narodnooslobodilačkih odbora, poznati su Kardeljevi radovi i o karakteru i zadacima AVNOJ-a, u kojima je dao i analizu unutrašnjih i spoljopolitičkih uslova koji su nametnuli potrebu stvaranja jednog takvog tela. Još u decembru 1942. on piše da je AVNOJ,

s jedne strane, „politički predstavnik oslobodilačkog pokreta naroda Jugoslavije”, koji „mora neizbežno postati centar svih patriotskih i slobodoljubivih naroda Jugoslavije... AVNOJ je, prema tome, *organ borbe* naroda Jugoslavije za njihove nacionalne ciljeve”. S druge strane, „Avnoj je i glavni nosilac i organizator vlasti naroda Jugoslavije” koji će postaviti „temelje istinske demokratije, kakvu traže narodne mase Jugoslavije, a pre svega temelje onih načela na kojima će biti sagrađen budući državni život naroda Jugoslavije. AVNOJ je već, prema tome, i privremeni *organ vlasti* naroda Jugoslavije ili, konkretnije, *demokratskih* narodnih masa Jugoslavije”.

U posleratnom razdoblju, istovremeno sa naporima i praktičnim radom na učvršćenju i daljoj izgradnji nove revolucionarne vlasti, Kardelj šire i potpunije idejno-politički i teorijski razrađuje njen narodnodemokratski i samoupravni karakter, odnosno objašnjava uslove i faktore pod kojima su narodnooslobodilački odbori postali političkom i organizacionom osnovom celog sistema narodne vlasti, to jest sistema socijalističke narodne demokratije i ukazuje na put i pravac njenog daljeg razvitka na samoupravnim osnovama, na osnovama „duboke demokratske težnje narodnih masa ka samoupravljanju” koja je, u stvari, tako snažno i neposredno došla do izražaja još od samog početka stvaranja prvih narodnooslobodilačkih odbora. Posebno mesto i značaj u tome, iz perioda 1945—1952, imaju njegovi radovi *Snaga narodnih masa* (1945), *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji* (1949) i *Socijalizam i demokratija* (1952).

U oblasti društveno-ekonomske i političke izgradnje nove Jugoslavije Kardelj je napisao veliki broj studija, rasprava, članaka, predavanja, govora, referata i drugih radova u kojima je obradio pre svega pitanja izgradnje i razvoja samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa, zatim nove socijalističke i demokratske vlasti i mehanizam *direktne* socijalističke demokratije, kao i pitanja izgradnje i razvoja uopšte novog društvenog uređenja u Jugoslaviji, pri čemu je najveću pažnju posvetio teorijskoj razradi ideje i prakse socijalističkog samoupravljanja. Osnovna misao u njegovim delima jeste da samoupravljanje nije samo demokratska forma nego pre svega takav društveno-ekonomski odnos u kojem se odvija proces oslobađanja čoveka i rada od svake vrste ekonomske eksploatacije i političke dominacije, odnosno da samoupravljanje omogućava da radnik i radni čovek postane u pravom smislu reči gospodar sredstava, uslova i plodova svoga rada.

U tom pogledu, iz posleratnog Kardeljevog stvaralaštva posebno su značajni, pored brojnih drugih, i sledeći njegovi radovi u kojima, pored analize i razrade našeg društvenog sistema, raspravlja i o pitanjima od šireg principijelnog i teorijskog značaja: *Socijalistička demokratija u jugoslovenskoj praksi*, (1954), *Socijalizam i rat* (1960), *Novi Ustav socijalističke Jugoslavije* (1962), *Beleške o našoj društvenoj kritici* (1965), *Raskršća u razvitku našeg socijalističkog društva* (1969), *Ekonomski i politički odnosi u samoupravnom socijalističkom društvu* (1971), *Protivrečnosti društvene svojine u savremenoj socijalističkoj praksi* (1972), *Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena* (1973), *Istorijski koreni nesvrstavanja* (1975), *O sistemu samoupravnog planiranja* (1976), *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja* (1977), *Slobodni udruženi rad* (1978), i knjiga sećanja *Borba za priznanje i nezavisnost nove Jugoslavije 1944—1957* (1980).

U svojim teorijskim analizama i raspravama o socijalizmu i socijalističkom samoupravljanju Kardelj je posebnu pažnju posvetio opštini, odnosno komuni, kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici. Njegovo neposredno angažovanje na razvoju komunalnog sistema u Jugoslaviji započelo je, praktično, od prvih dana narodnooslobodilačkog ustanka i oružane revolucije i trajalo do kraja njegova života. Od članka o narodnooslobodilačkim odborima do poslednjeg izlaganja o komuni, 7. i 8. marta 1978. godine, Kardeljevo stvaralaštvo u ovoj oblasti usmereno je kako na teorijsku razradu samoupravnosti, odnosno samoupravnog položaja lokalnih zajednica (opština), tako i na pitanja neposredne prakse i probleme u izgradnji komunalnog sistema. Veoma značajni i za takva opšta pitanja kao što su socijalizam, samoupravljanje i demokratija jesu, pored ostalih, i radovi nastali povodom donošenja dva zakona o narodnim odborima, 1949. i 1952. godine, a gotovo u svim njegovim kasnijim raspravama o našem društvenom sistemu komuna je — ne samo njen organizacioni aspekt nego pre svega odnosi u njoj — jedno od osnovnih pitanja.

Izuzetno značajan je Kardeljev doprinos u izradi novog Programa Saveza komunista Jugoslavije, usvojenog na Sedmom kongresu SKJ, aprila 1958, u kojem su utvrđeni neposredni i dugoročni zadaci i uloga Saveza komunista u borbi za razvoj samoupravljanja, socijalističke demokratije i ravnopravnosti i demokratskih odnosa između komunističkih i radničkih partija i pokreta, kao i međunarodnih odnosa uopšte.

Izabrane studije, rasprave, članci, govori i drugi radovi Edvarda Kardelja objavljeni su do sada u deset tomova pod zajedničkim naslovom *Problemi naše socijalističke izgradnje*.

Brojni Kardeljevi radovi objavljeni su na više stranih jezika.

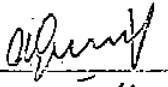

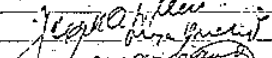
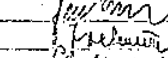
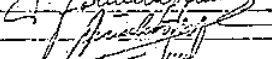
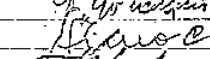
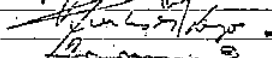
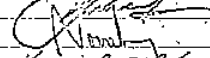
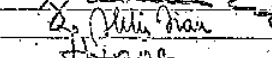
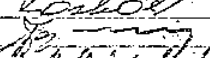
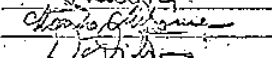
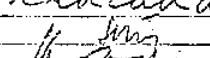
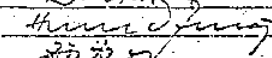
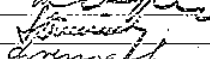
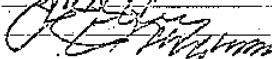
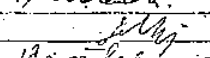
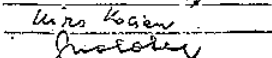
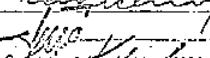
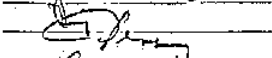
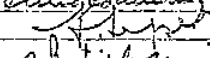
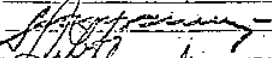
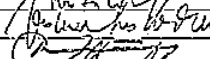
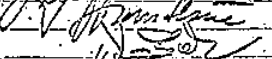
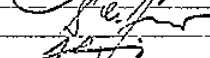
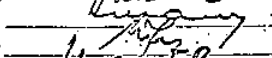
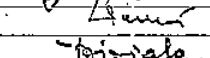
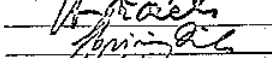
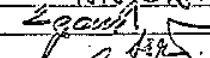
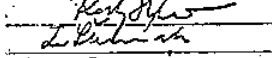
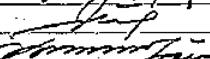

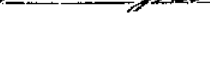





Kardelj je počasni član Slovenačke akademije znanosti i umetnosti (od 1949), redovan član Srpske akademije nauka i umetnosti (od 1960), počasni član Akademije nauka i umetnosti Bosne i Hercegovine (od 1971), počasni član Makedonske akademije nauka i umetnosti (od 1974), počasni doktor nauka Univerziteta u Ljubljani (od 1969) i Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru (od 1978). Dobitnik je nagrade AVNOJ-a (1968). Kardelj je počasni građanin više gradova i opština Jugoslavije. Grad Ploče, od februara 1980. godine, zove se Kardeljevo.

Zaradi izrednih zaslug, ki jih ima
pri socialističnem, demokratičnem in
samoupravnem razvoju Jugoslavije in Slovenije,
zaradi izrednih zaslug
pri izgradnji samoupravnosti občin
kot temeljnih družbenopolitičnih skupnosti,
so skupščine vseh slovenskih občin
sprejele soglasno odločitev, da
tovariša

Edvarda Kardelja

imenujejo za častnega občana
vseh slovenskih občin

*Povelja o proglašenju za počasnog građanina svih opština
SR Slovenije, 27. januara 1970. sa potpisima predsednika skupština
opština*

Ajdovščina	10. 90. / 30. 12. 1969		Martin Greif	Maribor	9. / 26. 12. 1969		Mirko Žlender
Brežice	10. / 20. 12. 1969		Vinko Jurkas	Metlika	111. / 23. 12. 1969		Ivan Žele
Celje	11. / 26. 12. 1969		Olga Yrabič	Mozirje	9. / 26. 12. 1969		Jože Deberšek
Cerknica	90. / 28. 12. 1969		Franc Zorman	Murska Sobota	10. / 29. 12. 1969		Boris Goljvešček
Črnomelj	125. / 26. 12. 1969		Martin Janžekovič	Nova Gorica	99. / 29. 12. 1969		Rudi Šimac
Domžale	21. / 18. 12. 1969		Albin Klemenc	Novo mesto	238. / 24. 12. 1969		Franci Kuhar
Dravograd	15. / 26. 12. 1969		Drago Jurhar	Ormož	8. / 23. 12. 1969		Franc Novak
Gornja Radgona	126. / 17. 12. 1969		Branko Zadavec	Pirani	82. / 23. 12. 1969		Jolanda Koš
Grosuplje	9. / 24. 12. 1969		Ivan Ahlin	Postojna	86. / 29. 12. 1969		Miran Fajdiga
Hrastnik	3. / 23. 12. 1969		Zdenko Ulaga	Ptuj	16. / 26. 12. 1969		Franjo Rebernak
Idrija	77. / 29. 12. 1969		Slankó Murovec	Radlje ob Dravi	131. / 23. 12. 1969		Viktor Seiti
Iirska Bistrica	67. / 22. 1. 1970		Vitomir Dekleva	Radovljica	87. / 21. 1. 1970		Stanko Kajdiž
Izola	102. / 20. 1. 1970		Jernaj Humar	Ravne na Korškem	72. / 18. 12. 1969		Ivan Strmenik
Jesenice	48. / 26. 1. 1970		Franc Žvan	Ribnica	65. / 29. 12. 1969		Bogo Abrahamsberg
Kamnik	10. / 26. 12. 1969		Vinko Gobec	Sevnica	5. / 24. 12. 1969		Marjan Gabrič
Kočevje	130. / 23. 12. 1969		Miro Hegler	Slovenj Gradec	137. / 26. 12. 1969		Stane Čehovin
Kopar	119. / 18. 12. 1969		Miro Kocjan	Slovenska Bistrica	110. / 8. 1. 1970		Ivo Čerče
Kranj	70. / 23. 12. 1969		Slavko Založkar	Slovenske Konjice	17. / 26. 12. 1969		Miro Kolenko
Kiško	72. / 29. 12. 1969		Jože Radej	Šentjur pri Celju	126. / 30. 12. 1969		
Laško	14. / 170. / 16. 12. 1969		Miha Prosen	Škofja Loka	81. / 24. 12. 1969		
Lenart	8. / 23. 12. 1969		Franjo Muršček	Šmarje pri Ješah	42. / 23. 12. 1969		
Lendava	123. / 30. 12. 1969		Jože Kolarič	Tolmin	140. / 25. 12. 1969		
Litija	138. / 24. 12. 1969		Stane Volk	Trbovlje	5. 97. / 23. 1. 1970		
Ljubljana	19. / 117. / 7. 5. 1955		Miha Košak	Trebnje	8. / 24. 12. 1969		
Ljubljana-Bežigrad	19. / 117. / 7. 5. 1955		Karel Kušar	Trzin	139. / 23. 12. 1969		
Ljubljana-Center	19. / 117. / 7. 5. 1955		Anton Kolar	Valenja	11. / 149. / 26. 12. 1969		
Ljubljana-Meste-Polje	19. / 117. / 7. 5. 1955		Polde Maček	Vrhnika	5. / 24. 12. 1969		
Ljubljana-Siška	19. / 117. / 7. 5. 1955		Danilo Sbrizaj	Zgornje ob Savi	119. / 16. 12. 1969		
Ljubljana-Vič-Rudnik	19. / 117. / 7. 5. 1955		Slavko Korbar	Žalec	9. / 29. 12. 1969		
Ljutomer	9. / 29. 12. 1969		Ivo Šumak				
Logatec	100. / 25. 12. 1969		Vinko Haložan				



PROSLAVLJAMO DVADESET GODINA POSTOJANJA I RADA ORGANIZACIJE
RAPOSLOVENSKIH GRADOVA I OPESTINA

Iznajničnici žene i posebne predstavnice 278 komuna iz svih
republica i pokrajina Socijalističke Federativne Republike
Jugoslavije

PREDSEDAINSTVO STALNE KONFERENCIJE GRADOVA JUGOSLAVIJE
dodeljuje ovi

POVELJU
drugu
EDVARDU KARDELJU

U ZNAK IZUZETNOG POSTIGANJA U OBLASTI IZGRADNJE I ZABRANE

za izuzetan lični doprinos u stvaranju i razvijanju jugoslovenskog
komunizma

za snagu i vizionarska rešenja koje su osvojila i ostvarila u ideji
i konceptu opštine kao samoupravne zajednice radnih ljudi i
osnovne društveno-političke zajednice

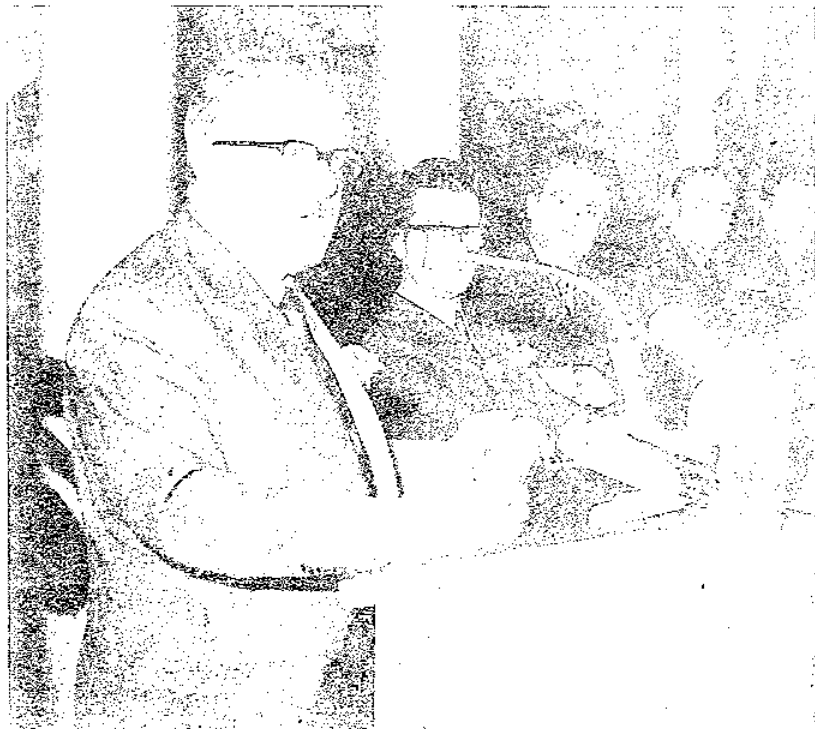
za dosledno i nekompromisno sprovođenje zalogija za de-
mokratijsku samoupravnu opštinu u našem društvu na odlučuju-
ću ulogu radnih ljudi u izgradnji društvenih poslovanja i za
dalju afirmaciju komunizma na delu samoupravnog ujedinjenja
jugoslovenskog društva

za dugogodišnji stalni i neopovratni interes i trud u razvoju ko-
muna koji su u svakom trenutku našeg dosadašnjeg razvoja
predstavili dragocetni pomoćnik svima koji su radili na izgradnji
njoj slobodne demokratske i samoupravne komunizma i njenom
izgradivanju u osnovu jugoslovenske socijalističke
samoupravne zajednice

U Zagrebu, 20. aprila 1973. godine

Članovi predsedništva Stalne konferencije gradova Jugoslavije

(List of names and signatures)



Zahvala posle prijema „Povelje komuna“

Primajući „Povelju komuna“, Kardelj je rekao: „... Stalnoj kon-
ferenciji gradova treba dodati priznanje za sve ono što je do-
prinela i što doprinosi izgradnji i napretku našeg društva kao soci-
jalističkog, samoupravnog i demokratskog, a posebno na izgradnji
naše komune; svemu onome što je takvim svojim radom doprinela,
tom stalnom i neprekidnom stremljenju najnaprednijih socijalistič-
kih snaga našeg društva, da naš radni čovek, naša radnička klasa,
naši radni ljudi sela i grada, zaista u najvećoj mogućoj meri, budu
slobodni — rekao bih — slobodni kovači svoje sreće.

Mislim da neću preterati ako kažem da bi naše društvo sigurno
bilo mnogo siromašnije u sredstvima takve borbe i takve izgradnje
društva, kada ne bi postojala ovakva organizacija kao što je Stalna
konferencija gradova...”

Povelja Stalne konferencije gradova Jugoslavije („Povelja
komuna“) povodom dvadesetogodišnjice postojanja i rada
SKGJ, 20. aprila 1973.

XXII skupština Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije, koja obilježava svoj jubilej povodom 25. godišnjice rada, a na predlog svojih članova jugoslovenskih gradova i opština donela je

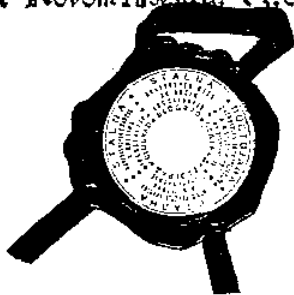
ODLUKU

Da se **EDVARDU KARDELJU**, članu Predsedništva Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, jednom od inicijatora stvaranja Konferencije gradova, koji je tokom proteklih 25 godina neprekidno pratio njen rad i svojim dragocennim zavetima i sugestijama pomogao da delovanje Konferencije bude usmereno na najznačajnija i najaktuelnija područja društvenog života, u znak zahvalnosti, dodeli

ZLATNA PLAKETA

Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije.

U Novom Mestu, 14. oktobra 1978. godine.



Predsednik
Stalne konferencije gradova
i opština Jugoslavije
Jovan Dejanović

J. Dejanović

Zlatna plaketa Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije, dodeljena 14. oktobra 1978. na XXII skupštini u Novom Mestu

Na temelju člana 204. Statuta općine Ploče. Skupština općine Ploče na svečanoj zajedničkoj sednici Vijeća udruženog rada, Vijeća mjesnih zajednica i Društveno-političkog vijeća održanoj 2. veljače 1980. godine, donosi

ODLUKU

o promjeni imena grada Ploče

Član 1

Mijenja se ime grada Ploče i grad će od danas nositi ime druga Edvarda Kardelja, velikog sina naroda i narodnosti Jugoslavije, velikana jugoslavenske socijalističke revolucije i lučonoše samoupravnog socijalizma.

Ime grada je Kardeljevo.

Član 2

Ova odluka stupa na snagu odmah.

Broj: 51/1-1980.

Ploče, 2. veljače 1980. godine



Predsjednik
Ivo Karanović dipl. inž.

I. Karanović

Odluka o promeni imena grada Ploče u Kardeljevo,
2. februara 1980.

REGISTAR POJMOVA

A

ADMINISTRACIJA 169, 403
— narodnih odbora 148, 168,
187, 230, 246—247, 557
ADMINISTRATIVNE MERE 139,
243, 262, 293, 389
— protiv špekulacije 21, 286
— u oblasti privatnog zanat-
stva 200, 286
— u komunama 385
— zbog nediscipline 27
ADMINISTRATIVNO-OPERATI-
VNO RUKOVOĐENJE 76—78,
146, 164, 177
AKTIV GRAĐANA 122, 128, 130
AKUMULACIJA 107, 426
— izdvajanje 272, 343
— iz zanatstva 284
— planiranje 386
— preduzeća 80, 344
AMORTIZACIJA 343—344
APARAT
— administrativni 187, 230,
246—247, 557
— državne vlasti 97, 125, 128,
134, 140, 176
— nadzornih odbora 119, 195,
566
— oblasnih nadzornih odbora
131
— republički 125
— saveta za privredu 150
— savezni 125

— sreskih narodnih odbora
125, 127, 148, 229, 249
— stručni 212, 230, 246—247,
395
— upravni 111, 153, 207, 263
AVNOJ
— prvo zasjedanje u Bihaću
6—7, 49, 51
— drugo zasjedanje u Jajcu
7—8, 10, 38, 41, 49, 51

B

BANKARSTVO 106
BANKE 480
— investicione 201
— komunalne 296—298, 342—
344
— organizacija 263
— poljoprivredne 201
— za spoljnu trgovinu 201
BESPRAVNA GRADNJA 494—
495
BIROKRATIZAM 11, 28, 31—33,
75—78, 84, 95, 103, 121, 123,
126, 130, 140—141, 149, 153,
158—159, 176, 178, 193, 220,
234, 236—238, 295, 301, 377,
388, 391, 399, 434, 472, 492,
508, 520, 565
BUDŽETI
— komuna 195, 263, 266, 299—
300, 331, 336, 352, 386, 402—
403, 415, 435, 553

- narodnih odbora 107, 114, 164, 257
- republički 469, 553
- savezni 435, 553

C

CENE

- formiranje 267, 403, 495
- komunalnih usluga 289—290
- kontrola 290
- maksimirana 22
- nestabilnost 283
- poljoprivrednih proizvoda 505
- stana 354—357
- struktura 266
- usluga zdravstvene organizacije 467, 491
- uticaj opštine 451
- zemljišta 549

CENTRALIZAM

- u komuni 326
- republički 324, 331
- savezni 331, 424
- srezova 336

D

- DECENTRALIZACIJA 172, 220—221, 244
 - fondova 281—282
 - vlasti 155, 157, 170, 262
- DEČJA ZAŠTITA 381, 393, 436—437
- DEČJI DOMOVI I VRTIĆI 268, 380, 393, 437—438, 516, 548
- DEETATIZACIJA 382, 384
 - društvene svojine 384
 - u komuni 382
- DELEGACIJE 431, 514, 517, 531—532, 541
 - iz baze organizovanog naroda 48
 - komuna 312, 395, 430—431, 525, 535
 - mesnih zajednica 517, 567

- u samoupravnim interesnim zajednicama 466, 514
- iz udruženog rada 451
- u zdravstvenom osiguranju 466
- zajedničke 423, 466
- DELEGATI 413, 423, 430—431, 436, 451, 491, 501, 503, 529, 531, 537, 541, 551, 559, 562, 564, 566—567
- DELEGATSKI SISTEM 48, 51, 226, 421, 423, 445—446, 449, 523, 531, 550, 559, 566—567
- DEMOKRATIJA 14, 30, 371
 - bezstranačka 187
 - centralizam 43—44, 97, 105, 116, 155
 - buržoaska 12, 163, 374
 - narodna 12, 42, 100, 103, 123
 - neposredna 370, 390, 432
 - samoupravna 266, 414, 430, 516
 - socijalistička 99—100, 104, 111, 123, 130, 152—153, 159—161, 163, 170, 186, 217, 232, 236, 240, 264, 413, 540)
 - zapadna 13
- DEMOKRATIZACIJA
 - sistema vlasti 12, 51, 158
- DEMOKRATIZAM 12, 43, 97, 105, 113, 117, 121, 129, 160, 166, 178, 370—371, 389, 540
- DIREKCIJA 44, 131
- DIREKTOR 99, 158, 564
- DISLOKACIJA INDUSTRIJE 83
- DOHODAK 228, 477—478, 491, 495
 - centralizacija 477, 485
 - individualni 195, 266, 270, 272, 274
 - nacionalni 251—252, 282, 304, 323, 336, 380, 493
 - od nepoljoprivrede 251
 - u OOUR 545
 - opterećivanje 465
 - planiranje 532
 - povezanost 484
 - raspodela 228, 271, 273
 - stanovništva 195, 197, 267
 - sticanje 477, 553
 - zajednički 545

- DOMAĆA RADINOST 82
- DOPRINOSI
 - iz ličnog dohotka 305—306, 335
- DOPUNSKA PRIVREDA (lokalna) 88—89
- DOTACIJE 195, 216, 273
 - republičke 185
 - selu 175
- DRUGA FAZA USTAVNIH PROMENA (1971) 428, 433, 441, 446, 471
- DRUGI KONGRES SAMOUPRAVLJAČA JUGOSLAVIJE (1971) 428
- DRUŠTVENA REFORMA 384, 385, 407
- DRUŠTVENA ISHRANA 321, 393, 516
- DRUŠTVENA KONTROLA 371, 469, 505
- DRUŠTVENE SLUŽBE 272, 331, 336, 441
- DRUŠTVENA SVOJINA NAD SREDSTVIMA ZA PROIZVODNJU 139, 141—142, 235—236, 238, 261
- DRUŠTVENE DELATNOSTI 386, 457, 470
- DRUŠTVENO DOGOVARANJE 416, 428, 431—433, 438, 479, 481, 514
- DRUŠTVENE ORGANIZACIJE 373—375, 381, 383, 550, 563
- DRUŠTVENI NADZOR 317, 338—340
- DRUŠTVENI STANDARD 249, 264—265, 268, 274, 305, 308, 335—336
- DRUŠTVENO-POLITIČKE ZAJEDNICE 523, 529—530, 542, 549
- DRŽAVA 8—9, 12, 16, 22—24, 97, 101, 105, 186, 237, 245, 384, 410, 441
 - buržoaska 421, 559
 - kapitalistička 58, 97, 559
- DRŽAVNA UPRAVA 4, 42, 95, 103, 111, 124—125, 168—169, 262, 420

- DRŽAVNA VLAST 15, 37, 41, 95—96, 162
- DRŽAVNI PRIHODI 186

E

EKSPROPRIJACIJA

- svojinska 420
- viška rada 426
- ELEKTROPRIVREDA 66, 175, 460, 467—468
- ENGELS 56—58, 96, 100—101, 128, 169, 319, 329
- ENERGETIKA 66, 79, 91, 460
- ETATIZAM
 - diktature proletarijata 236
 - revolucionarni, u oblasti privrede 234—236
- EVIDENCIJA (društvena) 76—77, 80, 144, 200, 263
 - centralna 102
 - zdravstvena 204

F

- FABRIKE 81, 89—90, 99, 198, 200—201, 204, 553
- FEDERACIJA 335, 362, 383, 424, 430, 504
 - međunacionalni konflikti 424
 - oblik slobodnog razvitka naroda 10, 42, 320
 - privredni interesi 330
- FINANSIRANJE
 - administracije 186
 - dogovorno 415, 436
 - komuna 210, 335
 - lokalno 67
 - mesne zajednice 308, 321, 333, 394, 402—403, 415
 - narodnog odbora opštine 146, 451
 - obrazovanja 457
 - zdravstvo 201—202, 436
- FISKALNA POLITIKA 91, 343
- FLUKTUACIJA RADNE SNAGE 494

FONDOVI 255, 267, 269, 272, 281, 284, 289, 299—303, 321, 341, 352, 360, 386, 436, 439, 469
 — amortizacioni 194, 264
 — centralni 270
 — centralizacija 302—303
 — decentralizacija 281—282
 — društveni 142, 228
 — za investicije 158, 281
 — opština (u statutima) 254
 — platni 142, 222, 263
 — u samoupravnim interesnim zajednicama 514
 — socijalnog osiguranja 158
 — stambeni 555—556
 — za stručno školstvo 273
 — za zajedničku potrošnju 386, 475, 516, 552
 — za zaostale krajeve 186

G

GRAD 63, 175, 183, 227, 519
 — prema srezu 174—175, 191, 206, 309
 — uticaj na selo 62, 83, 192, 206, 490
 — razvitak 59, 64, 482—485, 487
 GRADOVI 70, 191, 208, 310, 392, 482
 — kapitalistički 58—59
 — i kućni saveti 555
 — manji 225, 255, 333
 — odnos prema komuni 206, 333, 393
 — privredni planovi i zanatstvo 199
 — sa više opština 441, 447, 485, 488, 519
 — snabdevanje 497—499, 504, 507, 511
 — srednji i veliki 148—149, 175, 214, 223, 225, 251, 255, 337, 400, 409, 486, 511, 520, 561, 565
 — upravljanje stvarima 520
 — zajednica stanovanja 554
 GRADSKO VEĆE 223, 225—227, 255, 309—310, 336—337

GRADANSKI RAT (u Francuskoj) 100
 GRAĐEVINSKA
 — operativa 352—353, 357
 — preduzeće 107, 352, 354, 356, 488, 492

I

INDIVIDUALNI PROIZVODAC 270, 505, 511
 INDUSTRIJA 63, 72, 89, 106, 153, 175, 191, 208, 234, 265, 287, 306, 333, 343, 484, 511
 — državna (1947—1948) 107
 — lokalna 62, 66, 72, 88, 106—107
 — prehrambena 511
 — reparaturna 89
 — usluga 284—287

INDUSTRIJSKA REVOLUCIJA 220

INDUSTRIJSKI CENTRI 191, 208

INFLACIJA 469

INFORMISANOST

— delegacija 528
 — odbornika 377
 — poslanika 377
 — u selima 64
 — u statutima 377

INFRASTRUKTURA 483

INSPEKCIJE 339—340

— finansijske 176, 215
 — u komunama 215
 — opštinske 495
 — poreske 495
 — pri narodnim odborima 112, 122, 176
 — stručne (u zdravstvu i školstvu) 203—204, 458
 — trgovinske 176, 215

INTEGRACIJA

— društva 430, 440, 460
 — komuna 441
 — nauke i uprave 421
 — preduzeća 344, 354, 407—408, 420
 — regularna 426, 440—441

— samoupravna 434, 442, 445, 451, 480
 — sistema vlasti 51, 421
 — udruženog rada 417, 442, 484

INTERESI

— društva 193, 205, 222, 383, 396, 457
 — grada 226
 — grada i sreza 175
 — građana 403, 447, 470
 — individualni 76, 157, 193, 198, 219, 222, 241, 244
 — individualnog proizvođenja 193
 — kapitalistički 58
 — kolektivni 76, 142, 158, 219, 245
 — komune 198, 307, 371, 381
 — lični 142, 205
 — lokalni 45, 57
 — opštredržavni 33, 45
 — opština u gradu 441, 479
 — pojedinca 35, 153, 399, 466
 — preduzeća 311
 — radnih organizacija 403, 522
 — radnika 43, 121, 286, 412, 415, 447, 466
 — radnog naroda 14, 32, 43, 47—48, 103, 172, 381, 414, 522
 — radničke klase 311, 374, 412, 414, 429
 — regionalni 440
 — socijalno-ekonomski 179, 554
 — udruženog rada 427, 430
 — zajednice 227, 231, 241, 247, 371, 475
 — zajednički društveni 141, 153, 466, 502, 514

INTERESNE ZAJEDNICE 402, 411, 413—414, 417, 432, 434, 436, 450

IZBORNI SISTEM 12—15, 162, 166—167, 242, 252—253, 256, 332, 376—377, 391, 413, 421, 431, 531

— opoziv odbornika 162
 — parlamentarni 423, 431

IZGRADNJA

— aparata narodnih odbora 44
 — državnog aparata 18, 104
 — komunalna 61—62, 116
 — kulturna 42, 116
 — političkog sistema 232, 411
 — privrednog sistema 238
 — socijalistička 62, 68, 72, 74, 78, 86—88, 120, 124, 155, 159, 233—234, 260
 — vlasti 24, 26, 28, 43

IZVORI PRIHODA NARODNIH ODBORA 91

IZVRŠNA VEĆA REPUBLIKA 210, 364, 375, 469, 564

IZVRŠNI NARODNI ODBOR 43—44, 110—113, 122, 147—148, 167

J

JAVNA PRAVOBRANILAŠTVA 259

JAVNA TUŽILAŠTVA 27, 135, 259, 549, 557

JAVNE SLUŽBE 305, 498

JAVNOST RADA SKUPŠTINE 367—368, 370

JEDINSTVENO JUGOSLOVENSKO TRŽIŠTE 498

K

KADAR

— u lokalnoj privredi 91
 — mesni (lokalni) 74—75, 78—79
 — milicije 27
 — narodne vlasti 34, 169, 238
 — u narodnim odborima 75, 78, 91, 120, 258
 — o oblasnim narodnim odborima 131
 — obrazovanje 259
 — u opštinama 440

- politički, plaćen 28, 33, 394
- premeštanje 133, 151
- privredni, rukovodeći 81, 85—86
- radnički 80
- rukovodeći 73, 76, 111, 120—121, 231, 259
- smenjivanje 111, 121
- specijalizovanje 121
- u sreskim narodnim odborima 131, 190, 207, 229, 258
- stručni 28, 43, 73, 83, 127, 131, 133, 231, 486, 494
- vaspitanje 77, 84, 118, 120, 238
- KOMISIJE NARODNIH ODBORA 112, 145, 179, 230
 - društvene 495
 - za utvrđivanje porekla imovine 495
- KOMITETI
 - za izgradnju narodne vlasti 119
 - Partije 377, 383, 388
 - sekretar SK 388
- KOMORE 259, 290, 367—368, 374—375, 378
- KOMUNALNA
 - delatnost 60, 62, 214, 438, 556
 - inspekcija 215
 - izgradnja 255
 - kapitalistička politika 58
 - politika 59, 61—62
 - preduzeća 72, 74, 176, 289—290
 - privreda 62, 226—227, 288—292, 514
 - saradnja 320
- KOMUNALNE SLUŽBE 227, 289, 321
- KOMUNALNI ETATIZAM 446
- KOMUNALNI SISTEM 379, 387, 390, 396, 402, 440
- KOMUNALNO GAZDINSTVO 55—56, 58—61, 64, 66, 74, 83—85

- KONTROLA 27, 69, 76—77, 80, 144, 203, 213, 220, 227, 339, 373
 - administrativna 130, 173, 494
 - centralna 102, 203
 - demokratska, narodna 27, 30, 34, 42—44, 84, 95, 149, 157
 - društvena 371, 505
 - finansijska 262—263
 - „odozdo” 103, 110
 - radnih ljudi 265
 - zajednička, nad preduzećima 153, 298
 - zakonitosti 248, 254, 339
- KOOPERACIJA 271, 302, 354, 490
- KREDITI 193—194
 - za komunalnu privredu 290, 296
 - za obrtna sredstva 107
 - za stan 351
- KUĆNI SAVETI 276, 293, 355—356, 395, 471—472, 492, 555

L

- LIČNA SREDSTVA GRAĐANA
 - za izgradnju stanova 359—360, 555
- LIČNI DOHODAK 353, 355, 357, 437—438, 495
 - doprinosi 305, 451
 - formiranje 272—273, 488
 - i mesna zajednica 402, 415
 - povećanje 386, 439
 - raspodela 305, 438
 - u građevinskim organizacijama 488
- LIČNI RAD
 - sopstvenim sredstvima rada 284
- LOKALNA INDUSTRIJA 62, 66, 72, 88, 106—107
- LOKALNA PRIVREDA 55, 62, 64—66, 68, 70—72, 74—77, 79—80, 84—85, 88—89, 91, 93, 114—115, 506
- LOKALNA TRGOVAČKA MREŽA 62, 107, 506

- LOKALNI PARTIKULARIZAM 30, 45, 57, 67, 78, 97, 111, 123, 153, 198, 216, 243, 247, 326, 396, 476

M

- MALA PRIVREDA 480
- MARKSOVE TEZE O KOMUNI 219
- MATERIJALNI IZVORI KOMUNE 264
- MATIČNA SLUŽBA 116, 213
- MEĐUNACIONALNI ODNOSI 410
- MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA 341—342, 408, 426, 440—441, 447, 565, 568—569
- MESNA ZAJEDNICA 308, 332—333, 392—394, 397, 399, 401—402, 405—407, 413—414, 426, 432, 434, 437, 447, 475, 491—492, 508—509, 515—517, 522, 535, 539, 553—555, 559, 562, 565, 568
 - aktivisti 434
 - finansiranje 308, 321, 333, 394, 402—403, 415
 - i fondovi zajedničke potrošnje u OUR 552
 - granice 393, 401—402
 - interesna 551
 - izgradnja 308, 321, 333, 394, 402—403, 415
 - jedinica samoupravljanja u komuni 308, 321, 401, 434, 517, 550
 - jedinica urbanističkog plana 308, 401
 - obavezni konstitutivni element samoupravnog sistema 447, 450—451
 - OUR i radnih ljudi 516, 522, 552
 - planiranje 475—478
 - i samoupravne interesne zajednice 470, 473, 517, 556
 - saveti 417, 517
 - sekcije i komisije 403, 551
 - skupštine 551, 565—568

- i sredstva zajedničke potrošnje 516
- struktura 551
- i tehnokratizam 392, 399
- i trgovina 403, 405, 498
- veća 567
- i zborovi birača 405

- MESNI NARODNI ODBOR 43, 67—69, 108, 112—114, 125, 128, 133—134, 146, 213
- MESNI SAVET 213

N

- NACIONALIZACIJA 233
- NACIONALIZAM 425
- NACIONALNA RAVNOPRAVNOST 425
- NACIONALNI DOHODAK 251, 282, 304, 336, 380, 493
 - od nepoljoprivrede 251—252
 - po sektorima (1961) 323
 - po republikama (1961) 323
- NAČELNICI SLUŽBE I ODELJENJA 177
- NADZORNI ORGANI 163, 165, 197, 202, 321
- NAGRAĐIVANJE U PRIVREDI 197—198, 289
- NARODNA ODBRANA 186, 435
- NARODNA SKUPŠTINA 41, 105, 112, 124, 136—137, 152, 161, 166, 170, 185, 255
- NARODNI FRONT 35, 108, 122, 132, 136, 143, 164
- NARODNI ODBORI 43, 45, 65—69, 83, 96, 105—108, 113—114, 118, 124, 151, 162, 175—176, 185, 214, 225, 239, 295—296
 - administrativni aparat 148, 168, 187, 230, 246—247
 - i investiranje 298
 - i izgradnja sela 82
 - i izgradnja stanova 81
 - metod rada 44, 106, 161, 178, 299
 - nadležnost 110, 114—115, 117, 151, 165, 215, 257, 297

- najviši organ vlasti 109, 163
- nosilac planskog razvoja 297
- odbornici 108
- održavanje zgrada 293
- NO skupštine 145—146, 151, 162, 166—167, 214
- organizaciona struktura 95, 108, 112, 131, 161, 166, 176, 218, 310
- poslovi lokalnog delokruga 116—118, 123
- poslovi opšteg delokruga 116—118, 123
- poslovnik 177
- predsednik 149, 167—168, 178
- i preduzeća 174, 188, 297
- prema organima federacije i republike 174
- potpredsednik 149
- privremeni 256
- resor unutrašnjih poslova 113
- rukovođa uloga 68
- saveti 247, 312
- sekretar 84, 148—149, 258
- skupština 122, 152, 371, 374
- sposobnost 101
- statuti 119, 177, 247—248
- struktura budžeta 107
- upravna delatnost 114, 373
- vodeći društveni organ komune 296

NARODNOOSLOBODILAČKI

- ODBORI 3—5, 10, 13, 26, 38, 40, 46
- delegatsko telo naroda 49
- forumi narodne vlasti 7
- funkcija nosilaca borbe 8
- kao baza državne vlasti 41
- mesni 26, 48
- organizovanje snabdevanja i ishrane 4
- osnovni organi oslobodilačke borbe 6
- privremeni nosioci vlasti 5, 46—47, 49, 106

- razvoj privrednog života 4
- rejonski 48
- seoski 30
- sreski 30, 33, 48
- vladajućci organi narodne vlasti 46, 49

NASTOJNICI ZGRADA 555

NEPOSREDNI PROIZVOĐAČI
161, 164

NEZAKONITOSTI 121—122, 136

O

OBLASNI NARODNI ODBORI

112, 118, 120, 122, 134, 146

OBUSTAVA RADA 530, 560

ODBORNICI 167—168, 376, 405

ODGOVORNOST 386

- direktora 340
- društvena 340, 387
- dvostruka 44, 110
- IK CK SKJ 387—388
- izvršnog odbora narodnog odbora 110
- za kritiku 391
- kućnih saveta 492
- lična 388—389
- lična i kolektivna 340—341
- lična, rukovodioca 103, 122, 151
- neposredna 389
- opštine 446, 451
- organa uprave 151, 375, 387, 389, 420
- organa vlasti 27
- pojedinaca 27, 395
- po vertikalnoj liniji 117
- predsednika opštinske skupštine 375
- republike 425
- samoupravne interesne zajednice 453, 458
- Saveza komunista 387, 389, 421
- sreskih organa uprave 147
- stručnih službi u SIZ 515

ODNOSI

- cena i plata 22
- federacije i republika 411

- među ljudima 234—235, 374, 383—384, 388, 394, 397, 400, 548, 552
- narodnih odbora 165, 210
- narodnih odbora i privrednih organizacija 161, 164
- politički 240, 427
- republički i komune 329—331, 553
- samoupravni 410, 427
- socijalistički 232, 235, 360, 374, 400, 431
- sreza i opštine 210
- trgovine i proizvodnje 502
- u udruženom radu 416, 502
- veća i saveta skupštine 372
- viših i nižih organa vlasti 110, 117, 124

OKRUG 109, 440

OPOREZIVANJE KOMUNE (kao celine) 384

OPŠTINE

- demokratska samostalnost 450
- finansiranje 451
- funkcioneri 538
- u gradu 162, 173, 175, 225—226, 336, 392, 441, 447
- izvršna veća 485, 517, 519, 561, 564
- izvršna veća 485, 517, 519, 561, 564
- jedinstvene 253
- materijalna baza 337
- i mesne zajednice 402, 451, 517
- mesto i uloga 317, 522
- odbor 188, 288, 239
- organizacija vlasti 561
- osamostaljenje 192—193, 207, 394
- samouprava 56—57
- sa posebnim pravima 175, 191, 232
- saradnja 440
- i samoupravne interesne zajednice 552
- i Savez komunista 526—527, 536

- i SSRN 526—527, 535—536, 539, 549
- u SFRJ (broj) 249
- spajanje 213, 217, 249
- stare, u biv. Jugoslaviji 12
- status 252—253, 327
- statut 324, 402, 465
- stvaranje 145, 190
- veće proizvođača 252, 337
- zajednički samoupravni organ 317
- zemljoradničke 252

OPŠTINSKA SKUPŠTINA 310, 319, 371—375, 394, 412, 445, 466, 519, 561, 563—564

- budžeti 386
- formiranje (izbor) 412
- informisanje 377
- izborni funkcioneri 375
- predsednik 375, 387—388, 395
- potpredsednik 375, 387
- predsedništvo 388
- saveti 371—372, 388, 519, 561—562
- sekretar 375
- statuti 377, 465
- struktura 421, 559
- veća 412, 421, 457
- veće mesnih zajednica 447
- veće radnih zajednica 394, 421
- veće udruženog rada 466, 559

OPŠTINSKA UPRAVA 3, 40, 58
OPŠTINSKO SINDIKALNO VEĆE 519, 550, 560

OPŠTINSKO VEĆE 252, 310, 372
ORGANI

- centralni 399
- društvenog samoupravljanja 237, 244, 301, 384
- društvenog upravljanja 160, 197
- dvostepeni 163
- državni 237, 319
- federacije 320
- kontrole 28
- komune 172, 382—383, 391, 557
- lokalni 95, 105, 163, 167

- mesni 62
 - nadležnost 101, 320
 - nadzorni 163, 165, 197, 202, 321
 - opštine 317, 320, 372, 374, 557
 - republički 118, 151, 233, 247, 469
 - rukovodeći 75, 77
 - Saveza komunista 386
 - SSRN 386
 - sreski 248, 325
 - stručni 286
 - upravni 109, 115, 135, 340, 364, 371—372, 387, 557, 564
 - viši, državne uprave 68, 77
 - vlasti 3, 14, 24, 48, 106, 118, 382, 387
- ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA** 458, 460, 465, 468, 470, 475—480, 491, 515—516, 519, 523, 526—527, 535, 545, 550, 552—553, 559, 562
- OSLOBOĐENJE RADA**, 232, 548

P

- PARISKA KOMUNA**
- i demokratija 111, 236
 - na osnovi delegata 550
 - kao radno telo 368, 369
 - struktura 550
- PARTIKULARIZAM** 45, 78, 97, 111, 123, 153, 198, 216, 243, 247, 326, 396, 476
- PETI KONGRES KPJ (1948)** 40, 120
- PLAN** 28—29, 76, 87, 194, 261, 282
- društveno-političkih zajednica 476
 - federacije 30, 78, 297, 477
 - godišnji 228
 - gradski 94, 164
 - komisije 79, 93—94, 112
 - komune 30, 78—79, 226, 242, 297—299, 405, 415, 553
 - lokalne privrede 30, 78, 87
 - mesne zajednice 476—478
 - opštedržavni 101, 116

- opštine 164, 226, 256, 476—478, 481, 507
 - petogodišnji 55, 68, 73, 93
 - razvoja zdravstva 487
 - republički 30, 78, 164, 477, 515
 - savezni 30, 256
 - srednjoročni 515
 - sreza 164, 226, 229, 256
 - zemaljski 30
- PLANIRANJE** 101—102, 556
- u komuni 552
 - u mesnoj zajednici 401, 475, 552
 - u opštini 79, 93—94, 383, 386, 475, 480
 - u poslovnoj zajednici 509
 - u privredi 88, 140, 164, 234
 - prostorno 495
 - regionalni (u srezu) 94
 - sistem 138—141, 147, 149, 158
 - snabdevanja 498, 507
 - urbanističko 401
- PLATNI FOND** 142, 222, 263
- PLATNI SISTEM** 143, 197—198
- PLATE**
- funkcionera u opštini 394
 - službenika 198, 259
- POLITIČKO-TERITORIJALNA PODELA** 162—163, 249, 251, 257
- POLJOPRIVREDA** 59, 63, 82, 116, 125, 134, 281, 285, 490, 499
- PORESKI SISTEM** 22, 80, 107, 164, 185, 195, 200, 284, 290, 306, 335, 361, 386, 415, 420, 435—437, 441, 451, 492
- PORODICA**
- materijalna baza 268—269
 - i mesne zajednice 516
 - i stambene zajednice 276, 333, 393
- POSEBAN DRUŠTVENI INTERES**
- zaštita 557
- POSLOVNE ZAJEDNICE**
- delegatska tela 503—504, 561
 - planiranje 509

- proizvodnih i trgovinskih organizacija 489, 498—499
 - i seljačka pijaca 505, 561
 - za snabdevanje 489, 499, 501, 503, 506—509
- POTROŠNJA** 80, 278—279, 335, 403, 405, 438—439, 492, 508—510
- POVERENIŠTVA I POVERENICI** 111, 121, 128, 133, 147, 158
- izborni 147—148
 - izvršnih odbora 111, 121, 128, 133, 147, 158
 - pomoćnici 129, 133
 - unutrašnjih poslova 44, 109, 111—113, 120, 130, 151, 167
 - za prosvetu 129
 - za zdravlje 129
- PRAVA RADNIH LJUDI I GRAĐANA** 185, 320, 370, 457
- u opštini 320, 548, 553
 - na rad 553
 - na stan 471—472
- PRAVO ŽALBE** 103, 166, 216
- PREDUZEĆA** 65, 80, 143, 146, 150, 172, 245, 264, 267, 277, 344
- koja osnivaju narodni odbori 114
 - likvidacija 344
 - lokalna 74, 80, 82
 - podela (lokalna, republička, savezna) 172
 - povezanost sa komunom 244, 266
 - republička 65
 - samostalnost 267, 272, 343, 380, 390, 408, 434, 438
 - vertikalno ujedinjavanje 220, 417
- PRIHODI**
- narodnih odbora 174—176
 - seoskih opština 175
- PRIVATNI SEKTOR** 21, 67, 82, 205, 233
- PRIVREDA**
- dopunska 88—89
 - lokalna 55, 62, 64—68, 70—72, 74—80, 84—89, 91, 93, 114—115, 506
 - razvoj 305

- reforma (1965) 379, 383—386, 391
 - republička 89
 - savezna 89
 - socijalistička 141
 - stabilnost 320
 - udruženja 228, 239, 259
- PRODUKTIVNOST RADA** 19, 35, 142, 197—198, 221, 238, 263—266, 271—274, 277, 282—283, 285, 304, 336, 344, 354, 359, 380, 385, 399, 436, 488, 505
- PROIZVODNE SNAGE**
- u komuni 552—553
- PROLETARIJAT** 128, 483
- PROŠIRENA REPRODUKCIJA** 407, 460
- u oblasti stambene privrede 353
 - u zdravstvu 467

R

RAD

- individualni 92, 216
 - lični 284
 - minuli 426, 478
 - udruženi 384, 412, 417, 419, 429, 450, 475—476, 480, 491, 527, 535, 545, 560, 562
- RADNA SNAGA** 125
- RADNE ORGANIZACIJE**
- i komune 197, 381, 406, 552, 545
 - informisanje 378
 - prava 320
 - samostalnost 317, 434
 - samoupravnost 317, 327, 466
 - sloboda akcije 319
 - statuti 378
 - zatvaranje u sebe 434
- RADNE ZAJEDNICE** 296, 311, 394, 414
- RADNIČKI SAVETI** 103, 122, 124, 143, 150, 152, 158, 176, 188, 217, 220, 232, 237—238, 261—264, 266, 271, 274, 278, 301, 340—341, 375, 415, 419—420, 467

RADNIČKA KLASA 42, 49—50, 56, 63, 81, 100, 152—153, 160, 188, 271, 278, 286, 311, 344, 374, 415, 423, 429—434, 445, 451, 466, 475, 494, 496, 532, 535, 541, 554, 567

RADNI ODNOSI 271, 420

RASPODELA

— dohotka 228, 271
— kompenzacije u opštinskoj skupštini 372
— ličnih podataka 305, 438
— nadležnosti između sreza i opštine 248
— platnog fonda 263
— prema radu 139, 141, 331, 334, 416, 439
— roba 20
— sredstava za investicije 194
— viška rada (preko komune) 166

REFERENDUM 370—371, 465

REGIJA 440

REORGANIZACIJA

— narodnih odbora opštine 145, 248—249
— srpskih narodnih odbora 145—147, 248—249
— oblasnih narodnih odbora 131

REVOLUCIJA 233, 370, 382, 411
— narodna, demokratija 169, 429

REZOLUCIJA

— o osnovama plana za 1957. godinu 261
— o osnovnim principima stambenog zakonodavstva 268

ROTACIJA

— predsednika NO 149
— u opštinama 341

RUKOVOĐENJE

— administrativno 76—78
— iz centra 102
— lokalnom privredom 68, 71, 83, 86
— metodi 75—77, 119
— opšte, načelno 65—66, 70

— u privredi 102, 378
— republičkih organa vlasti 69

S

SAMODOPRINOS 436, 447, 451, 548

SAMOFINANSIRANJE OPŠTINA 151, 292, 435

SAMOUPRAVA

— lokalna 61, 96, 104, 165
— narodna 26, 41, 96—99, 109, 111, 114, 117, 163, 213

SAMOUPRAVLJANJE 48, 89, 151, 155, 220, 232—233, 235, 338, 352, 368, 375, 396, 400, 417, 419, 428, 433, 551

— i budžeti 299
— forme 289

— i građani 370, 520
— u interesnim zajednicama 411, 458, 520

— jedinstvene osnove 433
— materijalna baza 264
— i mesna zajednica 399, 411
— i nagrađivanje 205

— u okviru opštine 317, 338, 372, 520
— preko kućnih saveta 354, 360, 395

— proizvođača 217, 261
— razvoj 397, 419—420

— u radnoj organizaciji 411
— sistem 51, 176, 237, 365, 379, 399, 429, 453, 455, 459

— o skupštinama 377
— u srezovima 191, 232, 239
— u svakoj jedinici 173, 228, 261

SAMOUPRAVNE INTERESNE ZAJEDNICE 412, 414, 447, 454—457, 459, 463, 469, 473, 487, 490, 513—514, 526, 545, 551, 553, 561

— birokratizacija 58
— dobrovoljne 462

— društveni nadzor 458, 464, 469

— elektroprivreda 466, 468
— finansiranje 457, 468
— funkcionalni princip 468—469

— izvršni organi 465, 468
— jedinice 470, 491
— jedinstvene, za srodne delatnosti 464

— koje utvrđuje Ustav 455, 461

— komunalne 556
— i neotuđiva prava radnika 457

— u oblasti privrede 460—462, 465, 514
— odgovornost 455

— opštinske 464
— osnovne 517, 551—552, 559
— od posebnog društvenog interesa 465

— regionalne 464
— republičke 464

— samoupravno organizovanje 458—459, 462, 553
— za snabdevanje 498, 508—509

— i SSRN 550
— stanovanja 462, 471, 473, 554, 556

— od zajedničkog interesa građana 457, 459, 462

— od zajedničkog interesa pojedinih delova udruženog rada 460

— i zakon 455, 457—458, 462, 473, 513

— za zdravstvo 490, 515
— za železnice 561

SAMOUPRAVNO SPORAZUMEVANJE I DOGOVARANJE 409, 428, 431—432, 466, 509, 511, 514—515, 551

SAVETI

— građana 122, 128—130, 148, 158, 239
— u komunama 215, 338, 560

— narodnog odbora 112, 145, 148—149, 167, 177—178, 215, 247, 312, 338, 371—373

SAVEZ KOMUNISTA JUGOSLAVIJE 314, 329, 339, 346, 368—370, 374, 384, 387—390, 408, 410—414, 421, 423—425, 428, 430—432, 435, 471, 496, 520, 526—527, 529—532, 537—539, 541—542, 548—550, 560—561, 565, 567

SAVEZ OMLADINE 423, 435, 529, 532, 537, 539, 563

SAVEZ SINDIKATA 35, 93, 290, 339, 367—368, 370, 374—375, 413, 423, 431, 435, 527, 529—532, 534, 537—541, 550, 553, 560

— i društveni saveti 534, 562
— u opštini 526, 535, 549

— i planiranje 79, 498
— i plate 197, 439
— radnički 13

— i snabdevanje 498
— strukovni 534
— Veće SSJ 226, 534

SAVEZNA KOMISIJA ZA IZGRADNJU KOMUNA 247, 252—257

SAVEZNA NARODNA SKUPŠTINA 179, 185—186, 220, 232, 248, 256, 261, 268, 312, 317, 364—365, 368—369, 372, 387—389, 395, 415

— Savezno veće 232
— Veće naroda 225

SAVEZNO IZVRŠNO VEĆE 206, 232, 256—257, 306, 367, 375, 388—389, 519

— predsednik 375
— SELJACI 47, 412, 499, 505

SELJAČKA PIJACA 505
— u sistemu snabdevanja gradova 499

SEKRETARIJATI
— pri predsedništvima republičkih vlada 70

SEKRETARIJAT ZA ZAKONODAVSTVO SIV-a 206, 258

SEKRETAR NARODNOG ODBORA 132

SEKRETAR PARTIJSKOG KOMITETA 132

- SELO, 125, 134, 213
 — izgradnja i razvitak 63—64, 82—83, 285
 — u kapitalizmu 59
- SEOSKE OPŠTINE 174—175, 191, 208, 212—213, 225
- SEOSKE ZAJEDNICE 308
- SEOSKI ODBORI 167
- SERVISI ZA USLUGE 73—74, 287—288, 291, 393, 399, 405, 492, 554
- SKUPŠTINA NARODNOG ODBORA 122, 152, 371, 374
- SLUŽBA DRUŠTVENOG KNJIGOVODSTVA 340
- SLUŽBENICI
 — narodnog odbora 128, 151, 168, 177, 179, 230—231, 247
 — školska naobrazba 128, 169, 230, 259
 — u državnoj upravi 247
- SNABDEVANJE 25, 62, 66—67, 70, 83, 493, 497, 499, 510—512, 561
- SOCIJALISTIČKI SAVEZ RADNOG NARODA 238, 241, 312, 314, 339, 346, 368—370, 374, 383—384, 390, 413—414, 424, 431, 521, 527—532, 534, 538—539, 549—550, 559, 562, 567
 — predsednik 388
 — samoupravna organizacija 313, 435
 — i samoupravne interesne zajednice 508
 — Savezna konferencija 526, 541, 543
 — Savezni odbor 317
 — sekcija 519, 521, 536, 537—542, 559—560
 — tribine 528
 — u izbornom postupku 423, 431, 531
- SOCIJALNA ZAŠTITA 86, 516, 553—554, 562
- SOCIJALNE RAZLIKE 433, 436—437
 — društvena potrošnja 438
 — zbog raspodele prema rezultatima rada 437
- SOCIJALNO OSIGURANJE 109, 205, 220
- SREZOVİ 70, 183, 232, 324, 336
 — društveno-ekonomska struktura 249, 251
 — izvori prihoda 254
 — kao nosioci izgradnje komuna 190—191, 212, 238, 308—309, 325
 — sa nepoljoprivrednim stanovništvom 249
 — pravni status 192—193, 248, 309, 327
 — privredno zaostali 185
 — samoupravni 232, 238
 — skupštine 371
 — spajanje 207, 217, 249
 — sreski narodni odbor 67—69, 112, 125—131, 134—135, 137, 146—147, 162, 223, 226, 229, 238
 — ukidanje 249, 253, 408, 440
 — veće 166—167, 225—226, 337
 — veće proizvođača 166—167, 252
- STALNA KONFERENCIJA GRADOVA 171, 190, 223, 270, 283, 287, 295, 326, 341, 345—347, 397, 454, 497, 511—512
- STAMBENA PRIVREDA I IZGRADNJA 66, 73—74, 80—81, 194, 227, 259, 268—269, 274, 278, 280, 291—294, 308, 332—333, 347, 362, 395, 400, 437, 453, 471—473, 495, 554, 556, 568
- STAMBENE ZAJEDNICE 268, 276, 278, 291, 308, 332, 554—555
 — ekonomski faktor 333
 — finansiranje 269, 277, 292
 — formiranje 268, 274—275
 — i kućni saveti 276
 — i porodica 276, 291
 — samofinansiranje 278
 — saradnja sa komunom 269, 292
 — škola socijalističkog demokratizma 278

- servisi 269, 276—278, 291—292, 554
 — veličina 280, 268
 — žalbe stanara 276
- STATUT
 — komune 211, 214, 254
 — narodnog odbora 112, 119, 134, 162, 168, 177, 210
 — opštine 248, 257—258, 324, 371
 — privremeni 254, 256
 — SKJ 541
 — sreza 226, 248, 257—258, 325
 — zajednice komuna 211
- SUBVENCIONIRANJE
 — stanarine iz društvenih fondova 357, 359—360
- SUDSTVO 27, 135, 211—212, 257—259
- Š
- ŠKOLSTVO 58, 173, 198, 245—246, 259, 416, 491, 515
- ŠTAMPA 64, 385, 390—391, 542, 560
- T
- TRGOVINA 66—67, 83, 106, 278, 403, 488—489, 498, 502—504, 509—510
 — detaljistička 268
 — državna (1947—1948) 107
 — industrijalizacija 498—499, 501
 — opremljenost 279, 405, 499, 510
 — organizovanost 498—499
 — radnički saveti 278—279
 — i rezerve 504
 — „slobodna” 20
 — i sopstvena industrija 499
- TRŽIŠTE 492
 — gradsko 502
 — jedinstveno jugoslovensko 498
 — poljoprivredno-prehrambenih proizvođača 505
 — regionalno 502
 — ulaganje i njega 492, 506
 — zatvaranje 493, 506—507
- U
- UDRUŽIVANJE
 — u privredi 239, 245, 302, 417, 484
 — rada i dohotka 477—478
 — rada i sredstava 499, 503, 511
 — sredstava 447, 453, 475
 — teritorijalno 475
- UGALJ 80
- UGOVORNE ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA 493
- UGOSTITELJSTVO I TURIZAM 67, 293—294
- UPRAVLJANJE
 — administrativno 409
 — preduzećima 99, 138, 142
 — privredom 103, 161, 166
 — radnih masa 337
 — stvarima 520
 — zemljištem i zgradama 114
- URBANIZAM 59, 400, 488
- USLUŽNE DELATNOSTI 268, 283, 285—288, 290, 292, 333, 408
- USTAV I USTAVNI AMANDMANI
 — XV amandman 419
 — XXI amandman 428
 — XXII amandman 428
 — ustav donet 1945. godine 15
 — ustav donet 1945. godine 15—16, 68, 135, 161, 186, 243
 — ustav donet 1963. godine 312—314, 317, 319—321, 324—327, 329, 332, 334, 338—342, 347, 360, 364, 367, 372, 376, 388—389, 394
 — ustav donet 1974. godine 446, 450—451, 453—454, 458—459, 463, 466, 478, 485, 490, 494, 497, 501—502, 513—514, 520, 523, 525, 542, 548—549, 563

- ustavi republički 319, 321, 324—326, 331—332, 402, 440—441, 446—447, 455
- USTAVNE PROMENE**
- prva faza (amandmani XX—XLII) 427—428
- druga faza (posle 1971) 428, 433, 441, 445—447, 471
- ustavni zakoni pokrajina 446
- V**
- VEĆE PROIZVOĐAČA I UDRUŽENOG RADA**
- u opštini 152—154, 179, 214, 252, 311, 457
- u srezu i gradu 166—167, 188, 197, 252
- radnih zajednica 310, 312
- Z**
- ZADRUGARSTVO** 23, 67, 83, 92—93, 100, 134, 232, 252, 260, 279, 510, 555
- ZAKONI**
- o društvenom doprinosu i porezima (1951) 138, 164
- o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova (1955) 257, 327
- o narodnim odborima gradova i gradskih opština 162
- o narodnim odborima opština 161
- o narodnim odborima srezova 162
- o radnim odnosima (1965) 420
- o udruženom radu 497, 501—502, 512—514, 542
- o ugovornim organizacijama udruženog rada (u SR Sloveniji) 492
- ZANATSKJE KOMORE** 290
- ZANATSTVO** 67, 82, 92—93, 198, 200, 284, 287, 492
- državno (1947—1948) 107
- privatno 92—93, 198—200, 283—286
- socijalističko 92, 199, 283, 493
- ZAPOSLJENOST** 333, 335, 344, 516
- žena 332, 381, 516
- ZBOR BIRAČA** 112, 122, 145—146, 167, 188, 23, 247, 370, 390, 405, 413—414
- ZBOR RADNIH LJUDI** 419—420, 526
- ZDRAVSTVO** 201—203, 245, 273, 415—416, 426, 466—467, 490, 515
- Ž**
- ŽIVOTNI STANDARD** 60—61, 84, 86, 89, 120, 186, 198, 265, 271, 278, 348, 359

SADRŽAJ

PREDGOVOR — — — — —	V
NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI — OBLIK NOVE REVOLUCIONARNE NARODNE VLASTI	
NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI MORAJU POSTATI ISTINSKI PRIVREMENI NOSIOCI NARODNE VLASTI (Članak u <i>Borbi</i> , oktobra 1941. u Užicama) — — — — —	3
KARAKTER VLASTI STVARANE U NARODNOOSLOBODILAČKOM RATU (Izvodi iz govora i članaka nastalih u toku narodnooslobodilačkog rata i neposredno posle njega) — —	6
SNAGA NARODNIH MASA (Članak u <i>Borbi</i> , maja 1945) —	17
NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI — FAKTOR POBEDE NARODNOOSLOBODILAČKOG POKRETA U JUGOSLAVIJI (Iz članka „Borba KPJ za novu Jugoslaviju”, septembar 1947)	37
BORBA KPJ ZA NARODNU VLAST, NJENO UČVRŠĆENJE I IZGRADNJU (Iz referata na Petom kongresu KPJ, 26. jula 1948) — — — — —	40
NARODNOOSLOBODILAČKI ODBORI — KLICA NAŠEG SA-DAŠNJEG DELEGATSKOG SISTEMA (Iz intervjuua listu <i>Borba</i> , 28—30. novembar 1976) — — — — —	46

RAZVOJ I JAČANJE ULOGE NARODNIH ODBORA

ZADACI NAŠE LOKALNE PRIVREDE I KOMUNALNOG GAZDINSTVA (Iz referata na konferenciji predstavnika ministarstava komunalnih poslova i sekretara sreskih i gradskih narodnih odbora, 2. decembra 1947) — — — — —	55
O NARODNOJ DEMOKRATIJI U JUGOSLAVIJI (Iz govora u Narodnoj skupštini povodom debate o Zakonu o narodnim odborima, 28. maja 1949) — — — — —	95
TENDENCIJE RAZVITKA NARODNIH ODBORA (Iz govora na sednici Odbora za narodnu vlast Narodne skupštine FNRJ, 25. juna 1950) — — — — —	124

NOVI PRIVREDNO-ORGANIZACIONI SISTEM I REORGANIZACIJA NARODNIH ODBORA (Odgovori na pitanja urednika <i>Politike</i> , 8. oktobra 1951) — — — — —	136
POVODOM NOVOG ZAKONA O NARODNIM ODBORIMA (Odgovori na pitanja redakcije <i>Borbe</i> , 10. februara 1952) — — — — —	152
SOCIJALIZAM I DEMOKRATIJA (Iz ekspozee o predlogu Opšteg zakona o narodnim odborima, 31. marta 1952) — — — — —	155
ISKUSTVA NA NOVIM PUTEVIMA (Govor na Skupštini Stalne konferencije gradova i gradskih opština Jugoslavije u Mariboru, 6. oktobra 1953) — — — — —	171

NASTAVAK I RAZVITAK KOMUNALNOG SISTEMA

KOMUNA — SAMOUPRAVNA DRUŠTVENA ZAJEDNICA (Iz predavanja u fabrici „Sloboda” u Čačku, 19. novembra 1953) — — — — —	183
NEKOLIKO ZADATAKA U IZGRADNJI KOMUNALNOG SISTEMA (Iz diskusije na Skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Splitu, 7. maja 1954) — — — — —	190
NEKA NAČELNA PITANJA IZGRADNJE KOMUNA (Iz izlaganja na sednici Saveznog izvršnog veća, 12. juna 1954) — — — — —	206
KOMUNA — OSNOVNA SOCIJALNO-EKONOMSKA ČELIJA DRUŠTVA (Iz predavanja aktivu Radničke partije Norveške u Oslu, 8. oktobra 1954) — — — — —	217
SMISAO DECENTRALIZACIJE (Iz razgovora sa učesnicima seminara sreskog aktiva u Bjelovaru, 19. novembra 1954) — — — — —	219
AKTUELNA PITANJA REORGANIZACIJE SREZOVA I OPŠTINA (Iz izlaganja na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Sarajevu, 17. maja 1955) — — — — —	223
POVODOM NOVOG UREĐENJA SREZOVA I OPŠTINA (Ekspozee na sednici Savezne narodne skupštine, održanoj 16. juna 1955) — — — — —	232
NEOPHODNOST JAČANJA MATERIJALNE OSNOVE RADNIČKIH SAVETA I KOMUNA (Iz govora u Saveznoj narodnoj skupštini, 7. decembra 1956) — — — — —	261
ODNOS PREDUZEĆA I KOMUNE (Iz izlaganja na sednici Saveznog pravnog saveta, 26. januara 1957) — — — — —	266
ZADACI STAMBENIH ZAJEDNICA (Iz diskusije na sednici Savezne narodne skupštine, 26. februara 1957) — — — — —	268
O SAMOFINANSIRANJU KOMUNA I STAMBENIH ZAJEDNICA (Iz diskusije na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova u Zagrebu, 17. maja 1957) — — — — —	270
KOMUNALNI SISTEM I DECENTRALIZACIJA DRUŠTVENIH FONDOVA (Iz izlaganja na sastanku sa aktivom Sindikata i Radničke partije Norveške u Oslu, 1. juna 1959) — — — — —	281
PROBLEMI USLUŽNIH DELATNOSTI (Iz diskusije na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Banjaluci, 13. maja 1960) — — — — —	283

NEKA PITANJA RAZVOJA DRUŠTVENOG SAMOUPRAVLJANJA U KOMUNI (Izlaganje na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Nišu, 1. novembra 1961) — — — — —	295
--	-----

KOMUNA KAO EKONOMSKA I DRUŠTVENO-POLITIČKA ZAJEDNICA

OPŠTINA (Iz elaborata o Prednacrtu ustava SFRJ od 1963, podnetog na zajedničkoj sednici Savezne narodne skupštine i Saveznog odbora Socijalističkog saveza radnog naroda Jugoslavije, 20. septembra 1962) — — — — —	317
KOMUNA I PREDNACRT NAŠEG NOVOG USTAVA (Iz diskusije na vanrednoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Titogradu, 3. novembra 1962) — — — — —	326
O ULOZI STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I O EKONOMSKIM ODNOSIMA U STAMBENOJ PRIVREDI (Reč na Godišnjoj skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Zagrebu, 25. oktobra 1963) — — — — —	345
STVARALAČKA DRUŠTVENA ULOGA SKUPŠTINA (Iz odgovora na pitanja iz oblasti društvenog i političkog života na sastanku sa političkim aktivom Beograda, 25. februara 1964) — — — — —	364
DRUŠTVENA REFORMA I KOMUNA (Intervju listu <i>Javna tribina</i> iz Ljubljane, 1. januara 1966) — — — — —	379
PUTEVI DALJE AFIRMACIJE KOMUNA U USLOVIMA DRUŠTVENE I PRIVREDNE REFORME (Izlaganje na savetovanju novinara o problemima komunalnog sistema, 17. maja 1966) — — — — —	382
MESNA ZAJEDNICA — OSNOV SAMOUPRAVLJANJA U KOMUNI (Iz diskusije na Skupštini Stalne konferencije gradova u Mostaru, 9. novembra 1966) — — — — —	397
MEĐUSOBNO POVEZIVANJE KOMUNA (Iz odgovora na pitanja slušalaca diskusionog seminara „Aktuelni problemi reorganizacije i razvoja SKJ”, koji je organizovala Visoka škola političkih nauka u Beogradu, 10. juna 1967) — — — — —	407
NEKA PITANJA DALJEG RAZVOJA SAMOUPRAVNIH ODNOSA I POLITIČKOG SISTEMA U KOMUNI (Izvodi iz razgovora sa predstavnicima društveno-političkih organizacija Niša, 22. oktobra 1970) — — — — —	410
O DRUŠTVENOM DOGOVARANJU U KOMUNI (Izlaganje na savetovanju o društvenom dogovaranju u oblasti zadovoljavanja zajedničkih potreba radnih ljudi i građana u komuni u Osijeku, 17. septembra 1971) — — — — —	427
MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA (Iz izlaganja na proširenoj sednici Međuopštinske konferencije SK za Hercegovinu u Mostaru, 18. septembra 1972) — — — — —	440

KOMUNA U SISTEMU SOCIJALISTIČKOG SAMOUPRAVLJANJA

KOMUNA I USTAVNE PROMENE (Iz intervjuua za TV Beograd i TV Ljubljana, aprila 1973) — — — — —	445
NOVI USTAV I DALJI RAZVOJ OPŠTINE I MESNE ZAJEDNICE (Iz izlaganja na sednici Zajedničke komisije svih veća Savezne skupštine za ustavna pitanja u Beogradu, 21. maja 1973) — — — — —	450
O SAMOUPRAVNOM INTERESNOM ORGANIZOVANJU (Iz diskusije na Skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Herceg-Novom, 3. oktobra 1974) — — — — —	454
SAMOUPRAVNO INTERESNO ORGANIZOVANJE U STAMBENOJ OBLASTI (Iz intervjuua Borbi, 28—30. novembra 1976) — — — — —	471
PLANIRANJE U OPŠTINI I MESNOJ ZAJEDNICI (Iz studije „O sistemu samoupravnog planiranja“) — — — — —	475
AKTUELNA PITANJA RAZVOJA GRADA (Iz izlaganja političkom aktivu Ljubljane, 29. decembra 1976) — — — — —	482
O NEKIM AKTUELNIM PITANJIMA SNABDEVANJA GRADOVA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENIM PROIZVODIMA (Izlaganje na proširenoj sednici Predsedništva Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Beogradu, 12. maja 1977) — — — — —	497
NEKA PITANJA SAMOUPRAVNOG RAZVOJA MESNE ZAJEDNICE I OPŠTINE I SAMOUPRAVNIH INTERESNIH ZAJEDNICA (Iz izlaganja na sastanku u Gradskom komitetu SKH Zagreba, 12. novembra 1977) — — — — —	513
OSTVARIVANJE SLOBODA I PRAVA ČOVEKA U MESNOJ ZAJEDNICI I OPŠTINI (Iz studije „Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja“) — — — — —	522
O ULOZI ORGANIZACIJA SOCIJALISTIČKOG SAVEZA I SAVEZA SINDIKATA U OPŠTINI (Izlaganje na sastanku koji su organizovali Savezna konferencija SSRNJ i Veće SSJ, održanom u Beogradu, 25. februara 1978) — — — — —	526
OSTVARIVANJE USTAVNE KONCEPCIJE O OPŠTINI I DALJI RAZVOJ MESNIH ZAJEDNICA (Iz izlaganja na sednici Saveznog saveta za pitanja društvenog uređenja, 7—8. marta 1978. na Brionima) — — — — —	544
EDVARD KARDELJ (1910—1979) — — — — —	571
REGISTAR POJMOVA — — — — —	577

Izdavači:
NIRO „Radnička štampa“
Beograd
Miloša Pocerca 10/I

•
Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije
Beograd
Makedonska 22

Direktor
Života Kamperelić

Glavni i odgovorni urednik
Cedo Maleš

Tehnički urednik
Dimitrije Dudvarski

Nacrt omota i korica
Stevan Vujkov

Lektor
Vera Popović

Autor registra pojmova
Stevan Nestorović

Korektor
Jovanka Arsenović