

INSTITUT ZA SUVREMENU POVIJEST, ZAGREB

ČASOPIS ZA SUVREMENU POVIJEST

br. 3, 1990.

*Poseban otisak*

ZAGREB 1990

UDK 323\*1945/1990\*(497.1)  
Izlaganje na znanstvenom skupu

## Politički sistem Jugoslavije u periodu nakon drugoga svjetskog rata: gustoća i svijest \*

DALIBOR ČEPULO

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, SFRJ

1. Povijesno ili bilo koje istraživanje u društvenim znanostima u svojim je polazištima — svjesno ili ne — uvijek naslonjeno na određeni model znanstvenog objašnjenja iz kojeg proizlazi i specifična slika svijeta. Društvene činjenice pojavljuju se u obliku kaosa u koji znanstveni pristup unosi red. Odabir činjenica, njihovo sistematiziranje obavlja se prema nekom izvanjskom, od promatrača unesenom kriteriju određenom i potrebama istraživanja.

S tog se aspekta za objašnjenje osnovnih odrednica razvoja političkog sistema Jugoslavije u periodu nakon 1945. godine pogodnim ishodištem čine makroteorijske kategorije gustoće i svijesti. Pri tome se društvena gustoća (uvijek — u krajnjoj liniji — ovisna o broju ljudi) pojavljuje prelomljena kroz razne dimenzije (npr. specijalizaciona, ekonomska, interesna). Svijest se pak pojavljuje kao struktura koja u procesu interakcije s okolinom filtrira inpute iz okoline kroz normativni, kognitivni i ekspresivni filter s interesima kao outputom (usp. Pusić, 1974). Opća je tendencija u razvoju društva po dimenziji gustoće kompleksifikacija (strukturiranjem), a opća je tendencija u razvoju po dimenziji svijesti racionalizacija.

Shodno tom pristupu može se definirati i politički sistem Jugoslavije kao »skup svih institucija u društvu kojima se mogućnosti pojedinaca i grupa da zadovoljavaju svoje interese načelno uspostavljaju, štite, mijenjaju ili negiraju« (Pusić, 1985, 233). Nadalje, političkom se sistemu može pristupiti s dva različita, ali povezana aspekta. S jedne strane kao skupu određenih elemenata »orijentacijske strukture u svijesti pojedinca« i referentnim elementima »institucionalne mreže u određenoj zajednici koje se odnose na društvenu akciju u vezi s ostvarivanjem interesa ljudi« (Pusić, 1974, 17). Također i kao ukupnost institucija »omeđenih karakteristikama okoline usmjerenih orijentacijskom strukturom u svijesti sudionika, uokvirenih institucionalnom mrežom društva — koje su upravljane na ostvarivanje interesa na razini zajednice« (Pusić, 1974, 55).

\* Tekst je skraćena verzija saopćenja koje je pod istim naslovom (Political System of Yugoslavia in the Postwar Period: Density and Consciousness) izloženo na tečaju »The Future of Selfmanagement in Socialism and Capitalism« u Interuniverzitetском centru u Dubrovniku, 6—17. ožujka 1989. godine. Fragmentarnost rada dobrim je dijelom posljedica takvog njegova karaktera.

Op. ur.: autor je izradio ovo saopćenje u vrijeme svoga rada u ISP.

Interakcija političkog sistema sa složenom okolinom (uz uvjet njegove uspješnosti) pretpostavlja određene strukturne i racionalne karakteristike unutar političkog sistema određene odgovarajućim karakteristikama u samoj okolini. U suprotnom je riječ ili o prevladanom modelu političkog sistema ili pak dolazi do problema preuranjene složenosti — rezultat čega je neuspješnost u rješavanju problema (Pusić, 1974, 161—163). U svakom slučaju analiza političkog sistema znači i istraživanje procesa uokvirenih dvjema spomenutim kategorijama: gustoćom i sviješću.

2. Pođe li se u opisu društveno-političkog stanja Jugoslavije pred drugi svjetski rat od nekih veličina koje slijede iz kategorija gustoće i svijesti može se zaključiti o izrazitoj nerazvijenosti zemlje. Tako je, primjerice, godine 1938. pretezalo seosko stanovništvo (75%), uz primitivan karakter poljoprivrede, i slabo razvijenu industriju (26,8% društvenog proizvoda), a nepismenost je bila 44,6% dok je osnovno školsko obrazovanje pokrivalo tek 30,1% djece odgovarajuće dobi. U izrazito nepovoljnoj društvenoj okolini, a bez ozbiljnijih demokratskih tradicija, uz izrazito diktatorske crte kraljevog režima i rasparčiranost nacionalnih interesa i politička je kultura bila na izrazito niskom stupnju.

Građanski rat koji se odvijao paralelno s oslobodilačkim ratom u periodu 1941—1945. završio je pobjedom komunista i utvrđivanjem novog režima, koji se uvelike oslanjao na ideološke zasade komunističkih partija, i općenito ugledanjem na proces organizacije vlasti u Sovjetskom Savezu. Namjera je bila izgradnja socijalističkog društva koje će garantirati »stvarnu«, a ne »formalnu« uključenost pojedinaca u političku i ekonomsku sferu.

No, zahtjev visokog stupnja razvoja gustoće i svijesti potrebnih za provedbu toga projekta bio je daleko od ispunjenja. Situacija je u razrušenoj zemlji nakon rata bila gora nego prije rata. Utoliko je za realizaciju toga projekta valjalo aposteriorno izgrađivati njegove pretpostavke. Stupanj razvoja gustoće trebalo je da bude dovoljno visok da proizvede strukturiranje dovoljno složeno, da postane temeljem za proces donošenja odluka u kojem će se učesnici složiti bez velike potrebe za upotrebom heteronomnih mehanizama. U tom kompleksu i kontrola procesa u političkom sistemu postaje »prirodna« i laka za provedbu. Dakako, komplementarni visok razvoj svijesti omogućio bi da se ljudi odnose prema stvarnosti na odgovarajući, »ispravan« način.

Tako i period »obnove« nije bio naprosto izgradnja porušene zemlje već i stvaranje pretpostavki za napredak na oba plana. Naglašeni su bili procesi industrijalizacije i urbanizacije, a na selu kolektivizacije. Napori su imali rezultirati povišenjem gustoće — naročito u gradovima s naglo rastućim stanovništvom i diverzificiranom strukturom po raznim dimenzijama. Od naročite je važnosti bila gustoća interesa — prvenstveno interesa vezanih uz radničku klasu, a koji su se imali utopiti u zamišljenu shemu »objektivnih interesa radničke klase«. Ukoliko je socijalizam trebalo da bude zasnovan na interesima radničke klase, koja u to doba i nije bila dominantna, onda je ta klasa s odgovarajućim interesima morala biti stvorena. Zamišljeni projekt izgradnje socijalizma izgrađen je računajući na te interese i na njihov objektivno »nužni« oblik. Spomenuti procesi služili su ostvarivanju toga cilja.

Kao svoj kontrapunkt oni su uključivali promjenu svijesti što je također bilo usmjereno na razvijanje novih interesa. U podlozi je zapravo bila ideja da se promjenom okoline te promjenom i uvođenjem novih institucija mogu mije-

njati i interesi. Voluntaristička nastrojenja bila su izrazito snažna, a primjerice slogan »Gradimo cestu, cesta gradi nas« iskazuje takve zamisli. Propagandni rad i propagandni aparat bili su izuzetno važni. Nastojanja su bila usmjerena na razvoj novoga, socijalističkog tipa čovjeka koji će biti sposoban sudjelovati u socijalističkoj vlasti, usklađujući interese u zajednici.

Taj je trk kroz historiju bio vođen od hegemonije volje koja je radila u ime objektivnih interesa. Na novoformiranoj strukturi i interesima trebalo je da funkcioniše novi sistem zasnovan na općem uključivanju koje bi značilo potvrdu pojedinca. Ali, taj stupanj individualne autonomije, koji bi bio u potpunoj sukladnosti s kolektivnim interesima, valjalo je dostići dominacijom kolektivnih i to »objektivnih« interesa (kako su proizlazili iz spoznatih povijesnih zakonitosti) postavljenih akcijama Komunističke partije kao arbitra. Dominantna je bila ideja socijalnog inženjeringa poduzimanog u kontekstu radikalnih društvenih promjena. Konzekvence u organizacionoj formi bile su striktna hijerarhija, snažna centralizacija partijskog i državnog aparata i subordinacija raznih organizacija partijskoj volji.

U najranijem periodu gotovo potpuna koncentracija moći bila je u Politbirou CK KPJ. Vlada i državni organi (uključiv i zakonodavne i sudske) bili su samo mehanizam provedbe već donijetih odluka. Uloga prava bila je striktno instrumentalna — pravo je isključivo bilo mehanizam uobličavanja političkih odluka, bez ikakvog stupnja vlastite autonomije. Utoliko je pravo bilo posve marginalni faktor sistematske integracije. »Partijska linija« paralelna s »državnom« doista je bila dominantna, i to na svim razinama. U stvarnosti »partijska linija« bila je ona koja je u osnovi upravljala sistemom. U tom sklopu uloga prava bila je potpuno zanemarena pa je u svakom trenutku ono moglo biti izmijenjeno ili se u slučaju potrebe o njemu naprosto nije vodilo računa. Podloga za takav odnos bila je u potpunoj međusobnoj prožetosti partijskog aparata i državnih organa. Institucionalnu podlogu pružala je, primjerice, organizacija »narodnih sudova«, a konceptualnu već i sam pojam »socijalistička zakonitost«.

Mogućnost donošenja voluntarističkih odluka bila je otvorena, a stupnjevi gustoće bili su preniski, da bi u kraćem periodu doveli do »sankcija« u slučajevima pogrešnog eksperimentiranja. Utoliko — a i zbog nepostojanja demokratskih tradicija koje bi bile »ugrađene« u svijest građana — takve su odluke doista donekle i otvorile novi smjer u povijesnom razvoju.

Izvjesno ublažavanje »tvrdih« posljedica takvog razvoja vjerovatno je prouzročila ideja samoupravljanja. Njezino pojavljivanje posljedica je prekida sa Sovjetskim Savezom 1948. godine. Ideja samoupravljanja tada se pojavljuje kao potreban distinktivni politički temelj koji može legitimirati specifičnu poziciju Jugoslavije. Prekid sa Sovjetskim Savezom prouzročio je mnoge negativne posljedice (ekonomske štete, konstantni politički pritisak), no nakon nekog vremena sistem se dovoljno razvio i stabilizirao, a da bi više mogao biti upravljan mjerama grubog voluntarizma kao u godinama nakon rata. Utoliko je i uloga prava dobila na važnosti, premda je ono i dalje ostalo u osnovi instrumentalni mehanizam.

Razvoj čitavoga političkog sistema u Jugoslaviji bio je obojen paradoksalnim korijenima pojave ideje samoupravljanja. Ona se pojavila iz vrha, a ne iz baze. Pragmatске potrebe i tome prilagođena ideološka misao bile su bitni dio u rađanju te ideje koja je potom, u voluntarističkoj maniri, imala biti prebačena

u stvarnost različitim kanalima. Na izvjestan način to je samo specifičan oblik »šizofrenije socijalističke regulacije« (Unger, 1977, 232) u kojoj se obećana i namjeravana autonomija pokušava dostići heteronomnim sredstvima.

Utoliko su se u tom periodu izrazitije pojavile i dvije vrste prava: pravo birokratskog komandiranja i pravo autonomne samoregulacije (usp. Unger, 1977, 233). Konflikt između ta dva tipa prava i različite solucije te »šizofrene« pozicije izvjesno su jedna od važnijih točaka u dinamici političkog sistema Jugoslavije.

Pokušaji su institucionalizacije samoupravljanja uvelike bili određeni (među inim) ideološkim temeljima KPJ, specifičnim interesima nosilaca vrhovnih pozicija i inercijom u funkcioniranju institucija političkog sistema kojih se korijeni mogu prosljediti do njihova formativnog perioda pred kraj i nakon završetka rata.

Razvoj političkog sistema obilježen je povećanjem razine gustoće u relevantnim segmentima. Posebno je važno legitimiranje različitih samoupravnih interesa u društvu, proces koji je otpočeo u pedesetim godinama. To je utjecalo i na uslošnjanje cjelokupnog političkog sistema, a općenito je postojalo sve manje mogućim upravljanje putem prava birokratskih komandi. Istodobno, pravo samoregulacije nije bilo dovoljno razvijeno da bi preuzelo na sebe značajniju ulogu u integraciji sistema. Interesi vladajućeg sloja, koji su stajali u pozadini, također su blokirali taj razvoj. Ni sama ideja nije djelovala dovoljno motivirajuće da bi se izgradila bilo kakva autohtona jezgra »u bazi« koja bi je prihvatila i eventualno dalje adaptirala. Uz dobrim dijelom voluntaristički izgrađene strukturne pretpostavke i sam stupanj razvoja svijesti bio je takav da nije mogao odgovoriti postavljenim zahtjevima. Razvoj svijesti zahtijeva vrlo kompleksnu i osjetljivu interakciju svijesti i okoline te prihvatanje novih modaliteta regulacije, adaptacija na koje zahtijeva stabilizaciju očekivanja što je proces kojem treba vremena. Grubi socijalni inženjering ni u tome nije mogao polučiti uspjeha.

Takva situacija otvorila je i nova polja nesigurnosti koja sistem nije mogao olako riješiti. Povremene krize koje su izbijale završavale su povratkom na provjerenije, pa makar i voluntarističke načine rješavanja karakterizirane kadrovskim čišćenjima i režimom »čvrste ruke«. Tome bi opet slijedilo labavljenje stega i eksperimentalni pokušaji iznalaženja novih rješenja.

Ipak, postoji relativno cjelovit razvoj političkog sistema koji se odvijao na dvije razine. Na jednoj strani kao razvoj samoupravljanja, a na drugoj kao razvoj linije Partije i države. Potonja je linija zapravo uvijek bila prisutna iza institucija samoupravljanja, služeći se njima tek kao ideološkom fasadom. To je bilo pokriveno, primjerice, nejasnim pojmovima, ispoljenim »normativnim optimizmom«, hipertrofijom pravne regulative i gotovo potpunom nemogućnošću kontrole državnog aparata od građana i samoupravnih subjekata. Time se dobivala mogućnost uplitanja u samoupravnu sferu bez ikakve odgovornosti.

Jedna od posljedica pojavljivanja sve brojnijih, različitih vrsta legitimnih interesa bila je opća tendencija decentralizacije. Istodobno je sukob između sfere pridržane za samoupravnu regulaciju s partijskom i/ili državnom linijom — a koji je barem latentno tinjao na svim razinama — doveo do snažnih disfunkcionalnosti u sistemu, osobito na planu integracije sistema.

Uz to je postojao i niz drugih legitimnih interesa koji u tadašnjem političkom sistemu nisu mogli pronaći kanale ispoljavanja i potom rješavanja međusobnih

sukoba. Odgovor se pokušavao pronaći u ideji o povlačenju s vlasti Saveza komunista (još je 1952. KPJ simbolički promijenila ime u SKJ) te u institucionaliziranju sistema »pluralizma samoupravnih interesa« što se kao ideja iznosi sedamdesetih godina uz adekvatne pokušaje ustavnog eksperimenta. No, umjesto mogućnosti iznošenja i artikulacije različitih interesa te nudenja mehanizama rješavanja njihovih konflikata delegatski ih je sistem uglavnom blokirao. Nedostatak političke kulture bio je faktor koji je dodatno pridonio nekontroliranom voluntarizmu koji se pojavio iza te fasade.

No, realni tadašnji interesi, koji nisu bili institucionalno reprezentirani, svejedno su bili aktivni, stvarajući tenzije i utječući tako na stvarni politički život. Svakako, najvažniji od njih, nacionalni interesi, našli su izvjestan izlaz u snažnije izraženoj republičkoj decentralizaciji i izvjesnoj »federalizaciji« u SKJ. Takva tendencija u organizaciji, čiji je bitni princip jedinstvo, a koja je imala predstavljati glavni integrativni faktor u multinacionalnoj zemlji, prouzročila je posebne probleme upravo na razini systemske integracije. Međutim, ta situacija može se promatrati i kao logični završetak ugrađene razvojne logike toga modela. S jedne strane, politički sistem počiva na monolitnoj partiji koja je glavni integrativni faktor time što preskače nacionalne interese, a ne reprezentira ih (ukoliko se sama ne želi pluralizirati). S druge strane, kao faktično jedina zbiljska organizirana politička snaga SKJ je ipak prisiljen preuzimati te interese, ukoliko ne želi njihove nekontrolirane pa i eksplozivne provale.

No, neprohodnost sistema za različite interese tek je odlagala rješavanje njihovih konflikata, dodatno otvarajući prostor voluntarizmu, ali zatvarajući prostor brzom i jeftinom donošenju odluka. Općenito su disfunkcionalnosti koje su proizlazile iz samog sistema vodile sve težem i kompliciranijem rješavanju problema koji su se pak, međusobno se uvjetujući, sve više pojavljivali. Kumulirani efekti prethodnih promašaja koji su također bili posljedica sistema (npr. nekontrolirano zaduživanje) urodili su krizom nerješivom dotadašnjim načinima. Nestanak harizme J. B. Tita uveo je model, koji je u Jugoslaviji izgrađivan nakon 1945. godine, u njegovu konačnu fazu.

## LITERATURA

- Bilandžić, Dušan*, Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi 1918—1985, Zagreb 1985.
- Pusić, Eugen*, Razvedenost i povezanost, Zagreb 1974.
- Pusić, Eugen*, Upravni sistemi, knj. I i II, Zagreb 1985.
- Pusić, Eugen*, Regulacija u društvu, Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, knj. 426 (1986), 95—212.
- Smerdel, Branko*, Ustavni eksperiment socijalističkog samoupravljanja (Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu), 3/1988, 317—334.
- Šiber, Ivan*, Ljudski faktor u samoupravljanju, *Naše teme*, 12/1987, 1972—1978.
- Unger, Roberto Mangabeira*, Law in Modern Society. Toward a Criticism of Social Theory, London 1977.