

БИРОКРАТИЈА ДЕМОКРАТскоГ ДРЖАВНОГ КАПИТАЛИЗМА ЗАПАДНОГ СВЕТА

Све до државног капитализма бирократизација друштвено-економских формација као оличење њихових позних периода ишла је до краја. Сувише је мало времена прошло да би се могло са сигурношћу предвидети како ће капитализам провести своје последње дане. Оно што је државни капитализам досад испољио јесте изузетност и кратковечност тоталне бирократизације као последице, у приличној мери, особености унутрашње еволуције свега четири буржоаске државе. Класичне буржоаске демократије Запада као нпр. Енглеска и Француска (а не аутсајдери као што су Немачка и Италија), у савременој епохи нису ниједном упустиле демократију као претежну страну облика политичког режима. Војне, такозване полуфашистичке аутократије земаља као што је била Хортијевска Мађарска или Пилсудсовска Пољска нису аутентичан бирократски облик политичког режима државног капитализма. То су веома кратка обнављања војно-бирократског режима ранобуржоаске државе, као што је била Наполеонова империја. За свој краткотрајан успех, неке војне аутократије могу великим делом да захвале и подршци фашистичких држава као одговарајућег облика тоталне бирократизације етапе државног капитализма. У поређењу са снажним и самосталним режимима Наполеонове Француске или Пруског краљевства, оне делују као трошни рудименти. Једини изузетак је била војна аутократија у Јапану која своју снагу дугује посебном путу развитка јапанског капитализма (1).

Фашизам као систем позне бирократске државе капитализма разликује се од свих дотадашњих бирократија. Тек у њему, због развијености партијског живота у буржоаском друштву, под првенственим дејством економских чинилаца, између ослабљене владајуће класе, као и осталих класа, још недовољно јаким да преузму власт, с једне стране, и, с друге стране, државне бирократије, уплеће се у битној мери такође бирократизована, монополистичка политичка странка. Државна бирократија се потчињава партијској бирократији. Партија то постиже заузимањем командних позиција државног и друштвеног апарата. Она такође преузима знатан број функција раније слободних друштвених организација владајуће класе, које она или укида или напросто претвара у свој додатни апарат. Само још ни то није довољно. Партија се и сама претвара у неку врсту државе у држави. Пре свега, оно што је са класичним политичким странкама неспојиво она управо и чини, ствара своје оружане снаге (2). Стога водећа политичка екипа на челу са диктатором није водећа пре свега што врши државне — правне и политичке — функције него је она водећа и врши ове функције баш зато што је на челу државне партијске диктатуре (3). „Чланство у партији постаје услов јавне службе и постало је немогуће погађати се око услова запослења“ (4). Сигурно да сва ова обележја фашизма највише одговарају

(1) В. Јовановић: Држава, књига II, Београд, 1936, с. 329—515; Ц. и М. Кол. Основи савремене политике, Београд, 1935, с. 92—417.

(2) В. наведена дела и А. Балок: Хитлер, Београд, 1955, с. 288; И. Силоне: Фашизам, Загреб, 1935, с. 207—208, 246—248.

(3) Сасвим је супротног мишљења, бар за Италију, И. Силоне: н. д., с. 150—156.

(4) В. Chapman: The Profession of Government, London, 1959, p. 39.

родоначелницима фашизма — Немачкој и Италији, али многа од њих налазе се у Шпанији, па донекле и у Португалији (5).

Сасвим супротно мрачним предвиђањима Бурнхема (Burnham) и сличних пробирократских мислилаца, тотални бирократизам је у Немачкој и Италији претрпео слом а у Шпанији и Португалији, по свему судећи, откуцава му последњи час. Да би дошло до партије диктатуре у западним демократијама, требало би не само прекинути са дубоко укоревеним традицијама вишепартијског система него би требало пресећи и са читавом мрежом разних релативно „слободних“ друштвених организација владајуће класе и осталих класа и друштвених слојева. Али, све је то још од другостепене важности ако се гледа на чиниоце друштвено-економске основе и целокупне надградње у њиховом узајамном утицају. Тако, на пример, док је на велику кризу (1929—1933) надградња САД одговорила комбинацијом бирократских и демократских елемената, уз превагу ових других, дотле је у Немачкој могла реагирати само тоталном бирократизацијом, утолико пре што је и економски гледано криза у Немачкој била јача.

Оно што је државни капитализам унео ново у развој капитализма јесте само привредни етатизам великих размера а не и јавне службе, како то тврде грађански научници. Када говоре о данашњој држави они најрадије употребљавају изразе „држава јавних служби“, или „држава благостања“. То би, по њима, требало да покаже да је данашња држава, насупрот некадашњој држави капиталистичког друштва, све више надкласна и у најбољем смислу речи социјална. Тако, на пример, Брајен Чепмен (Brian Charman) у наведеном делу каже да ова држава јавних служби наилази у периоду између два светска рата (6). Читалац има утисак да ова периодизација није постављена према чисто научним критеријумима. Већ подаци монографије једног другог буржоаског научника Е. Варкера (E. Barker) (7) говоре о настанку јавних служби већ крајем XIX века, тј. у периоду настајања приватно-монополистичког капитализма. Мноштво теоричара и публициста, без обзира на политичку припадност, слаже се да држава тада није могла бити послушнија према владајућој класи, толико је већ отишла далеко у својој потчињености према њој (8). Поставља се питање како је та држава могла да ствара јавне службе, ако се сложимо с тим да су оне чинилац који смањује њену класну природу. Ствар је у томе што је старање о радницима, како у погледу њиховог рада и живота, тако и у погледу њиховог образовања, итд., у првом реду последица не филантропије већ диктата толико усавршених оруђа за производњу да неки аутори то време називају другом индустријском револуцијом (9). Радник је морао имати много боље радне способности од свога претходника фабричког роба прве половине XIX века. Коришћење јавних служби од стране људи који су се бавили делатностима у надградњи је такође постало не-

(5) V. P. Николић: Шпански лавиринг, Београд, 1962; Political Constitution of the Portuguese Republic of 19 19 th. 1933, SNI, Lisbon, 1957.

(6) B. Charman: op. cit., p. 38. Handbook of Public Administration, UN, 1961.

(7) E. Barker: The Development of Public Services in Western Europe, London, 1945.

(8) B. И. Лењин: Империјализам као највиши студиј капитализма, Београд, 1957; P. Левинзон — Морус: Новац у политици, Београд, 1933; Ратни профити, Београд, 1935, итд.

(9) V. D. Valdo: Administrative State, New Yuork, 1948.

опходно с обзиром на много тешње преплитање базе и надградње кроз настанак јавних служби.

Због чега се онда савремена буржоаска држава релативно осамостаљује у односу на буржоаску класу, мада наравно многе везе њене потчињености још нису прекинуте. Иако су данас јавне службе узеле пун замах, бирократија, која је у њима стационарирана, не би била у стању сама по себи да се супродстави буржоасији на многим теренима, кад не би било једне друге, кључне категорије бирократије. Без ње се ни службеници јавних служби не би могли бирократизовати. Та кључна категорија су политички кадрови, нарочито водећа политичка екипа. У приватно-монополистичком капитализму политичари су по правилу били послушни следбеници монополистичких шефова. У савременој држави Западног света политичари еволуирају у политичку бирократију. Како менаџери у привредним предузећима, тако и политичари у политичким јединицама и организацијама, постепено и делимично одузимају управљачке (у наширем смислу те речи) функције од класе сопственика средстава за производњу. Нису у питању само права и утицаји монополистичких капиталиста у предузећу него и изван њега, не само у економици него и у култури, здравственим питањима, итд. Вође монопола показали су се у највећем броју случајева неспособним да оцене нове економске и политичке потребе капитализма. Излаз из велике кризе у САД, на пример, нису нашле велике магнатске куће већ Рузвелт и његови сарадници. Баш обрнуто, многи „краљеви“ монопола пружили су жилав отпор Њу Дилу. Сопственички положај монополиста скучава им видокруг тако да и појединачно и скупно све чешће желе да сачувају исувише својстава капитализма, који може да живи само уз укидање разних установа класичног капитализма, тако да би њихова свемоћ довела у питање његов опстанак.

Околност што су многи политичари пореклом из монополистичких кругова и што одржавају везе са њима све је мање значајна од њихове, с правом се може рећи, професије бављења политиком на основу које стичу моћ и личне привилегије. Данас се све више чује израз парламентарна каријера. Они који крећу на пут посланичког мандата морају на буду много стручнији од својих колега у приватно-монополистичком капитализму. Уз то, садејство монополистичке и управно-бирократске олигархије и бирократије друштвених организација делује на професионализацију чланова представничких органа државне власти (дакле и локалних). Али, и то је сувише широк круг за уске редове монополистичких и бирократских олигарха. Тај широк круг није довољно квалификован за све веће претварање политике у специјалност. И једном и другом може да одговори само бирократизована уска група водећих политичара представничких органа власти и политичких странака који формирају владу, а у чијим редовима у многим државама се налази и кандидат за шефа државе. Поред њих се нижу лица која морају да буду стручњаци у правом смислу речи иако су њихови положаји политички, на пример, генерали, директори ПТТ и других великих јавних служби, итд.

Док се политичари професионализују, традиционални професионалци управног и судског апарата морају умножавати своја политичка овлаш-

ћења. Јер, ни професионализовани политичари не могу ни издалека да стигну да се баве свим политичким проблемима које доноси државни интервенционизам.

Оба процеса, која се узајамно допуњују, у свету права се испољавају овако: Пошто је представнички орган државне власти главни нормативни орган, ту државну правну функцију могу непосредно узурпирати сами они који га и чине, уз формалну сагласност представничког органа. Водећа политичка екипа махом у томе успева кроз уредбе са законском снагом (10). Тек после тога она може да до краја бирократише управне стручњаке, као и судске донекле, предајући им све већи део нормативне функције.

Како политичка бирократија успева да држи управне службенике у потчињености? Она им не само прописује шта ће радити, него и мотри да ли то заиста чине. Управни стручњаци поређани су по начелу строге хијерархије. Политичка бирократија може по правилу да врши надзор само над највишим управним стручњацима. Међутим, њихова каријера и још много што шта зависи од политичара (11). Наравно да ће се они трудити да и њихови потчињени, чија каријера опет од њих зависи, угоде политичкој бирократији. На подручју тзв. аутономних тела јавног права њихови управни стручњаци се налазе у прилично друкчијем положају од хијерархиске потчињености управних стручњака класичне државне управе према највишим функционерима ове управе (12). Само, политичка бирократија налази метаправне путеве — финансијске, политичке и остале, на смањи дозу самосталности управних стручњака аутономних тела у оним случајевима кад ова самосталност прети да пређе у противљење линији политичке бирократије. Наравно, она у томе не успева увек, и, као што ћемо видети касније, у наизглед компактним редовима бирократије долази до низа противречности. Те противречности ублажавају и редовни или управни судови који цене управне акте и на тај начин приморавају управне стручњаке да се придржавају нормативних аката представничких тела који су углавном дело политичке бирократије (13). Међутим, и судски стручњаци се у доста случајева супротстављају политичкој бирократији, па и управној бирократији, када она нађе исти језик са политичком бирократијом, служећи интересима приватних монопола или других реакционарних снага. Један од најречитијих примера је став Врховног суда САД према Рузвелтовом Њу Дилу, (14). Када поједини ресори и службе јавне управе, поред сарадње, испољавају међусобна супарништва (15), онда је сигурно да и управна бирократија има амбиције да политичкој бирократији одузме велики део примата. Но, неслабања између појединих управних органа у многамо произилазе не само из еснафског менталитета стручњака разних занимања, него и из међусобне суревњивости политичара који се налазе на њиховом

(10) В. др. Р. Лукић: Теорија државе и права, Теорија права, одељак о изворима права.

(11) В. В. Chapman: *op. cit.*, p. 273.

(12) В. др. Н. Пашић: Јавне корпорације у Великој Британији, Београд, 1959; A. Handbook of Public Administration, New York, 1961.

(13) В. др. Н. Стјепановић: Управно право ФНРЈ, Београд, 1958, с. 657—659; Б. Шварц: Америчко административно право, Београд, 1956, с. 69—88; В. Chapman: *op. cit.*, pp. 206—244.

(14) В. Schwartz: Professor and Commissions, New York, 1957.

(15) V. E. Strauss: The Ruling Servants, London, 1961, pp. 55—61.

челу, због чега је противречност између политичке и управне бирократије мања — (у овом поређењу). Стручњаци имају утолико мање могућности за неку снажнију опозицију према политичкој бирократији јер им је ван домашаја извор моћи којим располаже политичка бирократија која је окружена и ореолом изборног успеха, док стручњаке јавно мњење цени али их не симпатише.

Бирократија није једина друштвена групација која фрагментарно експроприше друштвене функције владајуће класе, мада је њен удео у томе лавовски. Истина, за сада се радничка класа и њој блиски слојеви нису макли даље од сарадње са власником предузећа (приватником или државом) у управљању предузећем и осталим институцијама, или што је још мање, од саветодавне улоге. Али је битно да се производност рада није могла даље повећавати без ових првих корака радника у области управљања привредом, тако да је и бирократија морала интервенисати код оних капиталиста који су се томе опирали (16). И поред свих препрека, особито опасности од „успављивања“ класне свести пролетера, на крају мора прокрчити себи пут законитост да нема успона производности рада без успона улоге радника као управљача баш у вези са његовом произвођачком функцијом. То је истовремено пресуда и бирократији и монополистима. За сада се од својих функција одричу монополисти а у перспективи ће се и бирократија морати одрицати својих функција у корист пролетаријата, да не би дошло до стагнације која би за њих значила крај пре времена. Та законитост се, природно, уобличава, не само кроз установе радничког саодлучивања, него и кроз делатност партија, синдиката, итд.

Тотална бирократизација у једној или више земаља, теоретски узев, није немогућа. Катастрофална криза би могла да још више активира пролетеријат и остале продемократске слојеве, али да им и привремено одузме оријентацију, а монополисте би највероватније обезоружала. Бирократија би нормализовала стање, али би, пре или после, систем њене пуне власти постао извор нове кризе из које би, кад не би било буржоаских држава (суседа), могла да изађе као једини добитник само класа пролетера и њени савезници.

Све ово уз претпоставку да делују класична оруђа за производњу и њихови одговарајуће стручни партнери у процесу рада. Нова оруђа за производњу — на бази нуклеарне енергије, електронике и аутомације — доносе са собом индустријску револуцију према којој је њена претходница из XVIII века права минијатура. Не зна се још какве све изгледе она у себи крије (17). Да ли ће њен пратилац бити кризе које ће далеко оставити за собом Велики крах из година 1929—1933? Велика криза је поучила буржоаску државу, па и монополисте, да будно пазе на последице успона производних снага. Иако су нове производне снаге тек у повоју, бирократија, а и монополисти, бригом о скраћивању радног времена, уз одржање запо-

(16) В. Зборник о радничком самоуправљању, Београд, 1957, чланци о радничком учешћу у управљању привредом у иностранству; *Coregation in Industry*, Geneva, 1951.

(17) В. Ж. Фридман: Размрљени рад, Београд, 1959; Исти: Куда иде људски рад, Београд, 1960; Д. Савићевић: Неки друштвени аспекти нове Индустријске револуције, „Наша стварност“ бр. 9/60; Д. Чалић: Економска оправданост аутоматизације, „Наше теме“, бр. 12/61; Исти: Друштвени аспекти аутоматизације, „Наше теме“, бр. 1/62.

слености, планским мерама, итд. (што је све и резултат активности радничке класе), успевају да класичне производне снаге већ не доведу до много веће кризе од оне 1929—1933. Да ли ће бити толико успешни код индустријске револуције кад она узме пун замах? Да би избегла кризу Друге индустријске револуције, бирократија ће морати да произвођачима уступи много од власти (монополисти ћи бити анахронички изузетак јер је већ Велика криза била криза приватног монополизма), а тиме ће у многومه ојачати елементи социјалистичке државности отприлике као што је Енглеска Прве индустријске револуције у нечему била буржоаска држава. Не учини ли то бирократија, она неће дотерати далеко са својим аутократизмом. У време друге индустријске револуције, не може се замислити фашизам као лек за капитализам. Велика криза Друге индустријске револуције била би криза бирократије у којој би једино произвођачи могли да на себе узму улогу спасилаца друштвеног опстанка и будућности слично улози бирократије у великој кризи класичних производних снага.

Али, то је ствар даље будућности, мада се не зна сигурно колико је она далека. Да би се могла чинити поузданија предвиђања недостаје низ фактора, који ће се тек појавити, на пример дејство Друге индустријске револуције на човекову личност. Због тога, а још више због затегнутости друштвених односа у државама буржоаског Запада, пренапегнутости међународних односа, као и усложњавања проблема унутрашњих односа осталих држава, људе садашњих генерација много више интересује одговор на питање да ли је тотална бирократизација могућа у годинама које предстоје. Тотални бирократизам има у својој природи својство необуздане агресивности, тако да народи небирократских држава не могу остати равнодушни према тоталном бирократизму у другим земљама, ако су те земље довољно снажне да изведу агресију. Поред изнетих чињеница још једна говори да је тотални бирократизам данас немогућ у земљама буржоаског Запада. Док је бирократија фашистичких земаља слоњена силом оружја, бирократија у земљама социјалистичког лагера и у земљама у развоју, у којима је постигла још веће успехе него у буржоаско-демократским земљама Запада, код којих је немогуће открити могућности за долажење до таквих успеха, бирократија је и у овим првим на-терана у одступање силом унутрашњих снага. Чак и уздизање бирократије у Кини, у целини узев, није достигло размере стаљинистичке бирократије и, после свега неколико година, на унутрашњем фронту она улази у етапу умеравања. Време незадрживог наступања бирократије је прошло.

Александар Стојановић