

IZVRŠNI I UPRAVNI ORGANI I PROBLEMI FUNKCIONIRANJA DELEGATSKOG SISTEMA

U ovom radu ukazuje se na neke probleme u funkcioniranju delegatskog sistema na sadašnjem stupnju razvoja sistema socijalističkog samoupravljanja. Suština istraživanja svodi se na ulogu izvršnog vijeća i upravnih organa skupština društveno-političkih zajednica, a podaci posebno ilustriraju ulogu i zadatke Izvršnog vijeća Sabora i republičkih komiteta u funkciji delegatskog sistema. Prvi dio rada prikazuje ustavne, odnosno normirane dispozicije izvršnih i upravnih organa, a drugi dio argumentirano ukazuje na njihovu dominaciju, odnosno na uzroke odstupanja stvarnog stanja od normiranog. Podaci govore da u pripremama i izradi pojedinih materijala od 117 programiranih zadataka devedeset i šest ih izrađuju republički organi, a predlagač je Izvršno vijeće, a tek preostali 21 materijal izrađuju, ili su nosioci drugi subjekti političkog sistema. Isto tako u radu komiteta inicijativa u najvećem postotku pripada stručnim službama komiteta, dok su nosioci obrade materijala u republičkim komitetima u 67% slučajeva opet stručne službe komiteta. Neophodno je čvršće povezivanje članova komiteta s njihovim delegatskim bazama i racionalnije obavljanje stručnih poslova za potrebe komiteta.

Nakon devet godina funkcioniranja delegatskog sistema potrebno je kritički ocijeniti slabosti u delegatskom sistemu i predložiti nova rješenja tih problema.

U cilju podržavanja izvršnih i upravnih organa potrebno je donijeti novi zakon o upravi, rad stručnih službi regulirati posebnim zakonom, a sve to s namjerom da se položaj i uloga izvršnih i upravnih organa skupština društveno-političkih zajednica prilagodi potrebama delegatskog skupštinskog sistema.

UVODNE NAPOMENE

Delegatski sistem, kao oblik samoupravne i demokratske integracije društva, treba razviti i osposobiti do te mjere da bude u stanju izraziti današnje interese i potrebe čovjeka, ali isto tako i dugoročne ciljeve razvoja socijalističkog društva koje će svojim specifičnim putevima i sredstvima ostvarivati te interese i ciljeve.

Uvođenjem delegatskog sistema definiran je nosilac i osnov razvoja sistema socijalističke samoupravne demokracije, a sve subjektivne socijalističke snage dužne su pronalaziti najadekvatnije puteve i metode za uk-

ljučivanje svih radnih ljudi i građana u proces potpunijeg i demokratičnijeg samoupravnog odlučivanja.

Ustavni sistem SFRJ omogućuje i garantira upravo takav razvoj. Dosadašnja istraživanja, a i svakodnevna praksa, pokazuju da još uvijek postoji niz problema kao i nesklada između proklamiranog i ostvarenog kad se govori o daljnjoj izgradnji našeg političkog sistema, a pogotovu u oblasti delegatskog sistema.

Uzroci se obično svrstavaju u red »subjektivnih slabosti«, »objektivnih teškoća«, »neshvaćanja i nedograđenosti sistema« itd.

Ovakav pristup problemima razvoja delegatskog sistema odvodi nas u nedopustive sfere općenitosti i oportunitizma, a delegatski sistem se »ne zasniva na pluralizmu nekih opštih političkih interesa, nego na pluralizmu konkretnih društvenih interesa radnih ljudi i građana koji dolaze do izražaja na raznim područjima društvenog života«. ¹⁾

U osnove našeg političkog sistema ugrađena je i potreba usklađivanja osobnih interesa sa zajedničkim interesima u širim društvenim zajednicama, kao i s općim društvenim interesima, što delegati prilikom odlučivanja u delegatskim skupštinama moraju imati u vidu.

Do momenta odlučivanja sadržaji okojima će se delegati izjasniti (zakoni, odluke, planovi, rezolucije itd.) prolaze određen put. Prije delegatskog odlučivanja vrlo značajnu ulogu imaju organi uprave, stručne službe i izvršna vijeća.

Cilj ovog rada jest da ukaže na probleme koji se javljaju na liniji utjecaja ovih organa i službi na funkcioniranje delegatskog sistema.

Vrijeme od devet godina bilo je dovoljno da se uoče dobre strane, a i slabosti, funkcioniranja delegatskog sistema u praksi, te da se na temelju svestrane i kritičke analize prakse otklanjaju prepreke brzem razvoju specifičnog tipa samoupravne socijalističke demokracije u nas.

ULOGA IZVRŠNIH I UPRAVNIH ORGANA U DELEGATSKOM SISTEMU

Jedan od osnovnih ciljeva, bolje reći, pravi smisao delegatskog sistema jest u tome da interese radnih ljudi i građana u skupštinama izražavaju i zastupaju njihovi delegati, tj. da vodeću ulogu u delegatskom sistemu ima samoupravno organiziran radni čovjek. Odluke koje delegati donose izraz su demokratski usklađenog pluralizma samoupravnih interesa.

Tako se kroz delegatski sistem ostvaruje integracija u društvu. Da bi se to ostvarilo, morali bismo se tako organizirati da u pripremi odluka koje donose delegatske skupštine mogu neposredno učestvovati sve samoupravne i društvene strukture koje su zainteresirane za donošenje određene odluke. U tom slučaju delegatske skupštine bile bi mjesto samoupravnog

1) E. Kardelj: »Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja«, str. 146.

stvaranja i donošenja odluka, a svi sudionici tog procesa preuzeli bi, a i snosili, društvenu odgovornost za svoj rad i djelovanje.

Uloga izvršnih i upravnih organa u delegatskom sistemu vrlo je značajna. Ovi organi dužni su da u okviru svojih prava i dužnosti stvaraju i osiguravaju uvjete za razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa i za ostvarivanje funkcije skupštine društveno-političke zajednice.

Ustav SFRJ osigurava ostvarenje upravo tih osnovnih zadataka. Postavlja se pitanje da li izvršni i upravni organi svojom organizacijom, nadležnostima, metodom rada i odnosima prema samoupravnim organizacijama i zajednicama, te delegatskim skupštinama, na sadašnjem stupnju razvoja delegatskog sistema ostvaruju ovu svoju ustavnu funkciju, u kojoj mjeri doprinose daljnjem razvoju delegatskog sistema, ili pak na izvjestan način usporavaju njegov razvoj.

Ustav SFRJ iz 1974. godine dao je načela i polazne osnove za utvrđivanje mjesta i uloge izvršne i upravne funkcije u skupštinskom sistemu kao i osnove sadržaja tih funkcija. Izvršnu i upravnu funkciju najvećim dijelom u našem sistemu ostvaruju izvršni i upravni organi u društveno-političkim zajednicama. Međutim, treba naglasiti da je ostvarivanje izvršne i upravne funkcije organizirano u okviru delegatskog sistema kao njegov integralni dio. Isto tako Ustav utvrđuje položaj, osnovnu ulogu i odgovornost izvršnih i upravnih organa u skupštinskom sistemu, i to na način da je vršenje upravne funkcije pod posebno naglašenom kontrolom ustavnosti i zakonitosti i političkom odgovornošću pred skupštinom i izvršnim organom. Osim toga, postoji i opća politička odgovornost organa uprave pred društvom. Ovakvim karakterom izvršne i upravne funkcije, položajem organa koji ih ostvaruju, kao i načelom da funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima u društveno-političkim zajednicama vrše skupštine i njima odgovorni organi, naglašena je integralnost ukupne funkcije vlasti u našem političkom sistemu.

Polazeći od toga, pod izvršnom funkcijom podrazumijeva se ona funkcija vlasti koja se ostvaruje staranjem za provođenje politike i izvršavanje propisa i drugih općih akata koje donose skupštine društveno-političkih zajednica, predlaganje skupštini da utvrdi politiku i donese propise i mjere za njeno provođenje. Ove izvršne funkcije povlače za sobom i punu političku odgovornost njihovih nosilaca.

Ova pak odgovornost ne može se, kako to obično biva, svesti samo na odgovornost prema delegatskoj skupštini, već to mora biti i odgovornost prema svim vodećim subjektivnim snagama socijalističkog društva.

»Organi državne uprave, a posebno izvršni organi, treba da budu ne samo pod neposrednim uticajem i kontrolom delegatskih skupština — kako je to i Ustavom utvrđeno — već se, više nego do sada, moraju otvoriti i neposrednom demokratskom uticaju i kontroli radnih ljudi i građana i njihovih društvenih i političkih organizacija. To je istovremeno i najbolja prepreka njihovom birokratiziranju.«²⁾ Na sadašnjem stupnju razvoja na-

2) *Dokumenti XI Kongresa SKJ — referat Predsjednika SKJ Josipa Broza Tita, »Komunist«, Beograd 1978., str. 50.*

šeg političkog sistema svakodnevno se susrećemo s nizom tendencija i pojava, zakonima, propisima i samoupravnim općim aktima koje bi trebalo kritički preispitati, pa i mijenjati, ako želimo da nam sistem bude uspješniji, da funkcionira u skladu s ustavnim opredjeljenjima i potrebama društveno-ekonomske i političke situacije. Prije svega sistem političkog i samoupravnog odlučivanja, zasnovan na pluralizmu samoupravnih interesa, trebali bismo učiniti racionalnijim i uspješnijim, i lišiti ga nekih birokratskih deformacija koje su se osjetile u praksi. Vrijeme i put za donošenje nekog zakona često ovisi o tome tko je inicijator i predlagač zakona. Praksa je potvrdila da se vremenski znatno brže, pa čak i »po hitnom postupku«, donose zakoni koje predlažu republički organi uprave, nego onda, kad to oni ne čine.³⁾

Kakav je odnos u pogledu pripreme i izrade pojedinih materijala između republičkih organa uprave i drugih nosilaca i izrade pojedinih materijala ilustrirat će slijedeća tabela.⁴⁾

Od ukupno 117 programiranih tema 96 zadataka (materijala) trebali su izraditi republički organi. Predlagač tih materijala je Izvršno vijeće Sabora.

Predlagači i nosioci izrade ostala 23 materijala jesu:

1. RK SSRN Hrvatske	3 materijala
2. Privredna komora Hrvatske	1 „
3. Savez gradova i općina	1 „
4. Odbor za društveno-politička pitanja i komunalni sistem Vijeća općine Sabora	1 „
5. Republička vodoprivredna interesna zajednica	1 „
6. Republički fond za razvoj privredno nedovoljno razvijenih krajeva	4 „
7. Komisija za poslovnike Sabora i vijeća	4 „
8. Republička komisija za procjenu štete od elementarnih nepogoda	2 „
9. Skupština Zajednice općina Split i Rijeka	1 „
10. Sabor »Rad i funkcioniranje«	1 „

Iz tabele je vidljivo da je od ukupno 117 tema Izvršno vijeće bilo predlagač materijala za 96 zadataka. Podatak upućuje na naglašen utjecaj i ulogu Izvršnog vijeća, a u funkciji predlagača na rad vijeća i Sabora u cjelini. Uzrok ovoj pojavi jest nedovoljno razvijen delegatski odnos i zatvorenost Izvršnog vijeća prema drugim subjektima društvenog odlučivanja. Isto tako stoji i činjenica da delegacije i zastupnici još uvijek nisu ovladali svim fazama ostvarivanja društvenog samoupravljanja i vlasti u Saboru.

3) »Zakon o mjesnim zajednicama« u SRH. Od inicijative do donošenja proteklo je šest punih godina.

4) Korišteni podaci iz materijala »Neka zapažanja o primjeni Poslovnika Sabora«, a odnose se na Program rada VO za 1982. godinu.

Ova pak činjenica uvjetuje sporo transformiranje i prilagođavanje metoda i oblika rada Izvršnog vijeća Sabora potrebama delegatskog sistema. Rješavanje ovih odnosa i problema omogućeno je aktivnijim odnosom delegacija i delegata u Saboru čime bi se povećao njihov utjecaj na rad Sabora, a time bi se ostvarila i adekvatna politička kontrola Sabora nad radom Izvršnog vijeća. Sabor, Izvršno vijeće i republički organi uprave trebali bi ostvariti dijalektičko jedinstvo koje bi svoj puni smisao i izraz našlo u vrlo čvrstoj međusobnoj suradnji, u uzajamnom informiranju i radnom dopunjavanju, temeljenom na ustavnom određenju funkcije Sabora i upravnih i izvršnih horgana. Posebno valja naglasiti potrebu jačanja samoupravnog radnog karaktera Sabora, osiguranje veće otvorenosti te potpunije i uspješnije kontrole rada izvršnih i upravnih organa.

Kad konstatiramo naglašen utjecaj Izvršnog vijeća na rad vijeća i Sabora u cjelini, onda moramo radi objektivizacije stanja i odnosa u cjelini kazati da je i Sabor svojom organizacijom, metodom rada kao i nedovoljnim angažiranjem delegacija, pa prema tome i njihovim stvarnim utjecajem na donošenje odluka, znatno doprinio da u velikom broju slučajeva izvršni i upravni organi preuzmu funkciju inicijatora, predlagača pa i presudnu ulogu u donošenju određenih akata. Nerijetko se na sjednicama vijeća donose zaključci »zadužuje se Izvršno vijeće da...«, a da se tom prilikom ne vodi računa o vremenskim i drugim mogućnostima za rješavanje tog zadatka. U takvim slučajevima Izvršno vijeće hitno »poziva u pomoć« sebi najbliže suradnike, tj. upravne organe, a naročito republičke komitete.

KOMITETI I PROCES PODRUŠTVLJAVANJA UPRAVE

Komiteti su prilikom njihova formiranja bili zamišljeni kao prvi korak u područjavanju uprave. To znači da bi oni trebali osigurati kolektivno raspravljavanje i odlučivanje u svim značajnijim pitanjima iz nadležnosti komiteta. Kako su pak oni sastavljeni i od predstavnika subjekata zainteresiranih za stanje i razvoj odgovarajuće oblasti, to bi se na određen način moralo osigurati odgovarajuće učešće i utjecaj tih subjekata u iniciranju aktivnosti komiteta, a isto tako trebalo bi ih staviti u funkciju nosilaca obrade pojedinih materijala. Na taj način osigurao bi se kolektivni rad, odlučivanje i odgovornost svakog pojedinog člana komiteta, a i komiteta u cjelini prema Izvršnom vijeću i Saboru. Inicijatori aktivnosti komiteta jesu: komitet na sjednici, članovi komiteta, organizacije udruženog rada i samoupravne interesne zajednice, društvene organizacije, udruženja građana i društveno-političke organizacije, skupštine i izvršna vijeća, stručne službe komiteta, organi uprave i drugi organi. Ovo su također i mogući nosioci obrade materijala.

Kakvo je stvarno stanje odnosa inicijatora aktivnosti komiteta i nosilaca obrade materijala koji su razmatrani na sjednicama komiteta, pokazuju slijedeće tabele:⁵⁾

5) Podaci iz tabele pripremljeni su u Republičkog zavodu za javnu upravu.

Tabela 1. Inicijatori aktivnosti komiteta na sjednici

Red. br.	Inicijatori	Učešće pojedinih inicijatora aktivnosti u					
		Općinski komiteti		Komiteti u zajednica- ma općina		Republički komiteti	
		Broj	%	Broj	%	Broj	%
1.	Stručna služba komiteta	1247	27,5	270	38,6	225	31,0
2.	SIZ i OUR	1071	23,8	151	21,6	109	19,9
3.	Komiteti na sjednici	958	21,3	94	13,4	69	12,6
4.	Skupštine i izvršno vijeće	597	13,3	84	12,0	61	11,1
5.	Organi uprave i drugi organi	256	5,9	39	5,6	46	8,4
6.	Članovi komiteta	209	4,7	37	5,3	23	4,2
7.	Društvene organizacije, udruženja građana, DPO	155	3,4	24	3,4	16	2,9
Ukupno		4502	100,0	699	100,0	549	100,0

Podaci iz tabele 1. pokazuju da je u iniciranju aktivnosti komiteta najizraženija uloga stručne službe komiteta što nije u skladu s ulogom komiteta i svrhom radi koje su formirani. Pozitivno je što se na sjednicama osjeća i učešće samoupravnih organizacija i zajednica kao i komiteta. Međutim, s obzirom na ulogu učešća samoupravnih interesnih zajednica i organizacija udruženog rada u ostvarivanju funkcija komiteta, to učešće trebalo bi biti znatno veće. Isto tako zadovoljavajući je utjecaj skupština i izvršnih vijeća te organa uprave, ali je nezadovoljavajući utjecaj društvenih organizacija, udruženja građana, društveno-političkih organizacija, pa i članova komiteta.

Tabela 2. Nosioi obrade materijala koji su razmatrani na sjednici komiteta

Red. br.	Inicijatori	Učešće pojedinih subjekata u:					
		Općinskim komite- tima		Komite- tima u zajednica- ma općina		Republič- kim komi- tetima	
		Broj	%	Broj	%	Broj	%
1.	Stručna služba komiteta	2149	58,3	188	45,7	364	67,0
2.	OUR i SIZ	694	18,8	99	24,1	88	16,1
3.	Stručna služba u suradnji	497	13,5	89	21,7	43	8,0
4.	Drugi organi	226	6,1	28	6,8	31	5,7
5.	Društvene organizacije, udruženja građana, DPO	122	3,3	7	1,7	18	3,2
Ukupno		3688	100,0	411	100,0	544	100,0

Iz podataka tabele 2 očito je da se kao nosilac obrade materijala najčešće pojavljuje stručna služba komiteta. Pozitivno je, iako nedovoljno, učešće samoupravnih interesnih zajednica i organizacija udruženog rada, dok je učešće društvenih organizacija, udruženja građana i društveno-političkih organizacija neznatno.

Pred skupštinom društveno-političke zajednice komiteti se uglavnom pojavljuju posredstvom izvršnog vijeća, što nije u skladu s intencijama Ustava. Naime, inicijativu za donošenje odluka u skupštini trebale bi prvenstveno dati organizacije udruženog rada, i to preko svojih delegatskih struktura. Kako su komiteti konstituirani tako da se u njihovom sastavu nalaze i predstavnici udruženog rada, a u radu bi trebalo doći do izražaja kolektivno razmatranje i odlučivanje o nacrtima propisa i drugih pitanja, to bi dobro organizirani komiteti svojom metodom rada mogli biti vrlo pogodan organizacijski oblik za dobro funkcioniranje delegatskog sistema.

Međutim, u organizaciji i radu komiteta javlja se niz problema kao što su: neadekvatna organiziranost i ekipiranost pojedinih subjekata, posebno SIZ-ova, za odgovarajuću suradnju, teškoće u provedbi stavova i zaključaka zauzetih na sjednici komiteta, a svakako bi bilo potrebno financiranje pojedinih organa pa i komiteta vršiti u skladu s ostvarivanjem njihovih programskih zadataka.

Rješavanje ovih problema moglo bi se ubrzati: većim angažiranjem ravnopravnih organizacija i zajednica u ostvarivanju uloge komiteta, naročito kroz iniciranje aktivnosti komiteta i obradu materijala koji se razmatraju na sjednicama komiteta,

- čvršćim povezivanjem članova komiteta sa svojim delegatskim bazama,
- racionalnijim obavljanjem stručnih poslova za potrebe komiteta.

ZAKLJUČNA MIŠLJENJA

Analizirajući rad izvršnih i upravnih organa i njihovu ulogu u delegatskom sistemu, dosadašnja praksa i istraživanja ukazuju na slijedeće:

»Na osnovu svega iznesenog, proizlazi opći zaključak da radni ljudi i građani vrlo visoko vrednuju delegatski sistem u odnosu na raniji predstavnički sistem, da su relativno zadovoljni s njegovim funkcioniranjem, odnosno da imaju povoljnije mišljenje o ostvarivanju temeljnih vrijednosti delegatskog sistema od stvarnih procesa u društvenoj praksi.«⁶⁾

Nakon punih devet godina funkcioniranja delegatskog sistema nužno je analizirati pređeni put i konstatirati da je učinjen ogroman napor svih subjektivnih socijalističkih snaga da se u vrlo složen mehanizam delegatskog sistema što neposrednije uključe svi radni ljudi i građani i da je na tom planu postignut velik uspjeh.

6) Dr Zdravko Tomac: »Vrednovanje delegatskog sistema« objavljeno u »Teorija i praksa delegatskog sistema«, izdavač »Zagreb« radna organizacija za grafičku djelatnost i Fakultet političkih nauka u Zagrebu 1979. godine.

Kritička analiza uspjeha i slabosti doprinijet će otklanjanju slabosti, a uveliko će pospješiti daljnji razvoj samoupravnih socijalističkih odnosa. U tom smislu trebalo bi shvatiti navedene konstatacije i prijedloge.

— Naša društvena praksa kao i iznijeti podaci ukazuju da se na sadašnjem stupnju razvoja našeg političkog sistema osjeća politička snaga državnog aparata, tj. upravnih i izvršnih organa, što neminovno dovodi do birokratizacije političkog sistema, a to je najveća prepreka i opasnost za daljnji razvoj socijalističkog samoupravljanja i delegatskog sistema.

— Potrebno je hitno raspraviti i poduzeti odgovarajuće mjere za prilagođavanje položaja i uloge izvršnih organa skupština društveno-političkih zajednica potrebama razvoja delegatskog skupštinskog sistema.

Pri tom bi posebno trebalo raditi na razvijanju odgovarajućih formi, metoda i sadržaja demokratskog povezivanja svih subjektivnih socijalističkih snaga, znanosti, kulture, upravnih i izvršnih organa i stručnih službi s delegatskim sistemom.

— Polazeći od ove pretpostavke, potrebno je ubrzati proces društvenog preobražaja i osposobljavanja uprave za uspješno ostvarivanje svojih funkcija u skladu s prirodom i suštinom društvene uloge delegatskog sistema i daljnjeg razvoja i jačanja samoupravljanja. Ovaj cilj mogao bi se postići donošenjem novog zakona o upravi s ciljem da se novim zakonom utvrdi doista »podruštvljena uprava«, tj. uprava u funkciji delegatskog sistema.

— Treba adekvatnije vrednovati stručni i kreativni rad radnih ljudi u upravnim i izvršnim organima, dohodovne odnose dovesti u ovisnost o realizaciji programa i postignutim rezultatima rada. Sve to osiguralo bi suvremeniji odnos uprave prema građanima, izvršnim organima ili skupštinama društveno-političkih zajednica.

— Rad stručnih službi, skupština društveno-političkih zajednica i SIZ-ova trebalo bi urediti posebnim zakonom (a ne kao što je to sada Zakonom o upravi i odlukama ostručnim službama), kojim bi se utvrdila njihova organizacija, metod rada, kadrovske dispozicije i onemogućilo njihovo poistovjećivanje s organima uprave. Njihov rad trebao bi u cijelosti biti u funkciji delegatskih skupština delegacija i delegata.

Primljeno: 1983-06-30

Beloša I. Die Vollzugs- und Verwaltungsorgane und die Probleme bei der Funktionierung des Delegiertensystems

ZUSAMMENFASSUNG

Das Delegiertensystem soll man in dem Masse entwickeln, dass es sowohl die heutigen Interessen und Bedürfnisse des Menschen als auch die langfristigen Ziele der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft zum Ausdruck bringen kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss man entsprechende Wege und Methoden für die Beteiligung der Arbeiter und Bürger am Entscheidungsprozess finden.

Die Untersuchungen zeigen, dass die Vollzugs- und Verwaltungsorgane eine dominante Rolle im Verhältnis zu den Verwaltungs- und gesellschaftlichen Strukturen haben.

(Prijevod: Vesna Šimunić-Vučković)