

Izlaganje sa znanstvenog skupa  
UDK 342.4 (497.1) + 342.8

---

## Nove ustavne promjene i delegatski sistem

---

Zdravko Tomac

*Fakultet političkih nauka u Zagrebu*

### *Sažetak*

Znanstvena istraživanja delegatskog i izbornog sistema, analize Republičkog savjeta za pitanja društvenog uređenja SR Hrvatske, polazište su kritičkog uvida ostvarivanja institucionalnog sistema socijalističkog samoupravljanja, posebice delegatsko-skupštinskog sistema. Izlaže se prijedlog promjena u normativnom ustrojstvu delegatskog sistema s ambicijom njegova razvoja kao procesa u kojem radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima odlučuje cjelinom političkog sistema o svim društvenim poslovima.

### I

U trenutku pisanja ovog članka još uvijek javnosti nije poznat prijedlog inicijative i platforme novih ustavnih promjena, koje do kraja 1986. godine treba Skupštini SFRJ predložiti Predsjedništvo SFRJ. Može se čak i s punim pravom ustvrditi da iako su poznati stavovi Kritičke analize, iako postoje dosta čvrsti stavovi SSRNJ o opsegu promjena na osnovi sumiranja rezultata javne rasprave o Kritičkoj analizi, iako se svi pozivaju na stavove XIII. kongresa SKJ, da se u jugoslavenskom društvu i dalje vodi prilično žestoka politička borba o opsegu i sadržaju najavljenih promjena Ustava. I dalje su otvorena neka bitna pitanja, i dalje postoje značajne razlike u mišljenjima o nekim krupnim pitanjima dogradnje ustavnog sistema. Pri tome je i dalje karakteristično da se vrlo različite koncepcije i strategije nastoje po svaku cijenu prikazati kao jedini mogući oblik ostvarivanja kontinuiteta AVNOJSKE Jugoslavije, iako su mnoge od predlaganih koncepcija u direktnoj suprotnosti s AVNOJSKIM načelima. Isto tako, premda su na razinama svih legalnih organa u Jugoslaviji i u svim republikama i pokrajinama jedinstveno usvojeni stavovi da osnovna načela Ustava iz 1974. ne treba mijenjati, svi prijedlozi promjena, čak i onda kada su u suprotnosti s osnovnim načelima Ustava iz 1974, nastoje se prikazati kao njihova potpunija razrada.

Zbog svega toga u ovom napisu neće se prepričavati ni obrazlagati buduća platforma ustavnih promjena, odnosno promjene koje proizlaze na osnovi usuglašenih stavova u Kritičkoj analizi i o inicijativama za promjene koje se daju na osnovi javne rasprave o Kritičkoj analizi, niti će se polemizirati s neprihvatljivim prijedlozima promjena, koj traže i mijenjanje osnovnih načela, nego će se na osnovi brojnih prijedloga raznih autora i na osnovi vlastitih istraživanja funkcioniranja političkog sistema na osnovama Ustava iz 1974. pokušati izraditi cjelovit model delegatskog sistema promjena u praksi u okviru

postojećih ustavnih rješenja, te na odgovarajuće promjene i u Ustavu. U izradi ovog prijedloga promjena delegatskog sistema uključili smo i odgovarajuće prijedloge iz knjige *Delegatski sistem 1974-1984*. (autori: I. Grdešić, T. Jantol, M. Kasapović, I. Perko-Šeparović, I. Šiber i Z. Tomac) te iz radnog materijala Republičkog savjeta za pitanja društvenog uređenja SR Hrvatske o ostvarivanju ustavne koncepcije socijalističke republike (autori: Č. Grbić, V. Mratović, V. Mileta, Z. Lerotić i Z. Tomac).

Kritička analiza funkcioniranja političkog sistema utvrdila je da su uzroci krize prije svega u neostvarivanju Ustava iz 1974. odnosno u zadržavanju starog sistema društvene reprodukcije i jačanju monopola vlasti birokratsko-tehnokratskih struktura posebno na razini pokrajina i republika, koje su se nametnule kao tumači nacionalnih interesa odnosno interesa pokrajine i republike umjesto organizirane radničke klase i radnih ljudi, odnosno koji su zagospodarili viškom rada odvojenim od radničke klase. Zbog toga Kritička analiza predlaže promjene koje će onemogućiti funkcioniranje starog sistema i otvoriti šire mogućnosti ostvarivanja ustavne koncepcije, uključujući i brojne promjene u Ustavu i normativnom sistemu. Polazeći od takve strategije, predlaže se cjelovit model promjena u delegatskom sistemu koji treba pridonijeti jačanju realne moći radničke klase u društvu u cjelini i osigurati da se potpunije ostvaruje i ustavna koncepcija pokrajine, republike i federacije.

Kako bi se izbjegli uobičajeni nesporazumi i zbrke koje u raspravama o promjenama u političkom sistemu i Ustavu nastaju zbog vrlo različitog tumačenja određenih pojmova i kategorija, odnosno zbog nedovoljnog preciziranja ciljeva i polaznih osnova prilikom predlaganja odgovarajućih promjena, prije izlaganja konkretnih prijedloga potrebno je šire ukazati na polazne osnove predloženog modela promjena u delegatskom sistemu.

## II

Prilikom utvrđivanja prijedloga polazili smo od slijedećih *kriterija koji su i u znanstvenom istraživanju nedvosmisleno potvrđeni*:

1. Uvođenje delegatskog sistema umjesto predstavničkog sistema razvijenog u okviru političkog sistema građanske demokracije i državnog socijalizma logična je posljedica razvoja socijalističkog samoupravljanja. S obzirom da je osnovni zadatak transformiranja našeg sistema upravo u razvijanju socijalističkog samoupravljanja da se i politička vlast temelji na samoupravnim organizacijama i zajednicama, *logično je da se radni čovjek uključuje u sistem političke vlasti kroz institucije samoupravljanja u okviru kojih djeluje - dakle kao organizirani samoupravljač, a ne izolirani pojedinac.*

U građanskoj demokraciji polaznu točku čini građanin, kojemu kao individui pripadaju određena (u načelu jednaka) politička prava i određene slobode. I to je sasvim logično, jer njegov položaj kao najamnog radnika (a to je karakteristično za izrazitu većinu) i izrazito podređeni položaj u sferi ekonomskih odnosa, a ne pruža nikakvu podlogu za izgradnju demokratskih institucija na toj osnovici. Stoga demokratski sistem u građanskom društvu ne polazi od realnog građanina nego od apstraktnog građanina, izdvojenog iz svih realnih društvenih odnosa, kao pojedinca kojemu pripadaju određena politička prava.

Drukčiji odnosi u sistemu socijalističkog samoupravljanja otvaraju u tom pogledu nove mogućnosti i naše ustavno uređenje ih je razvijalo tijekom čitavog perioda dosadašnjeg razvoja. *Kad bi prihvatili da se na konceptu građanske demokracije razvija naš*

*izborni sistem, bio bi to početni korak u negiranju mnogih, pa i osnovnih vrijednosti i opredjeljenja koji su usmjeravali razvoj našeg društvenog uređenja: klasne prirode vlasti, povijesne uloge radničke klase, negiranje samoupravljanja kao osnovice na kojoj se konstituira politička vlast, uloga rada u određivanju društvenog položaja čovjeka. Ono bi logički vodilo potrebi razvijanja višepartijskog sistema i negiranju postojeće uloge Saveza komunista. Takvi stavovi (koji se najčešće ispoljavaju prezentiranjem zahtjeva za uvođenjem vijeća građana) su, dakle, nespojivi ne samo s postojećim Ustavom SFRJ nego i sa svim osnovnim vrijednostima koje ovaj Ustav izražava i zaštićuje. U našem sistemu socijalističkog samoupravljanja nema alternative za delegatski sistem.*

Na sadašnjem stupnju razvoja našeg političkog sistema i postojanja brojnih proturječnosti, *izjašnjavajući se za delegatski sistem i njegovu dogradnju, ne odbacujem potrebu potpunijeg ugrađivanja u delegatski sistem mnogih civilizacijskih tekovina razvoja demokracije koje su razvijene i u predstavničkim sistemima. Smatram da je nužno promjenama osigurati, gdje god uvjeti izbora to čine mogućim i racionalnim, neposredne izbore delegata u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama, da je potrebno onemogućiti razdvajanje u sistemu procesa kandidiranja i biranja, da je potrebno formirati izborne jedinice unutar kojih postoji realna mogućnost komunikacije i uskladenja interesa, više kandidata, smjenjivost itd.*

2. Polazeći od utvrđenih rezultata istraživanja delegatskog i izbornog sistema u valoriziranju pojedinih prijedloga i ponuđenih rješenja polazili smo od slijedeća *tri bitna kriterija:*

– delegatski sistem u cjelini u teoriji i praksi treba *štititi društveno vlasništvo i osigurati da radni čovjek prisvaja dohodak kao društveno vlasništvo samo na osnovi društveno priznatih rezultata rada valoriziranih na tržištu;*

– delegatski sistem se odlučnije i u praksi mora izgrađivati kao model *globalne organizacije društva*, moraju se efikasnije pravladavati tendencije privatizacije, grupnog vlasništva, lokalizma i regionalizma, uz istovremeno *onemogućavanje centara ekonomske i političke moći „izvan sistema“* koji donose bitne odluke o raspoređivanju sredstava društvene reprodukcije;

– u svakom pogledu treba *ojačati položaj proizvođača – udruženog radnika*, ograničiti rast neproizvodnog rada i njegov utjecaj u društvu, odnosno odlučnije postaviti klasno pitanje u cjelini i inzistirati na tome da se *kao osnovni kriterij razvoja delegatskog sistema utvrdi jačanje materijalnog, kulturnog i političkog položaja radničke klase.*

3. Prilikom prihvaćanja ili odbijanja brojnih prijedloga analizirali smo ih primjenom *slijedećih kriterija:*

a) koliko su u skladu s osnovnim opredjeljenjima Ustava iz 1974. godine;

b) da li, ne samo u dobrim namjerama, nego i realno, jačaju društveno vlasništvo i socijalističke proizvodne odnose, da li otvaraju prostor razvoju socijalističkog samoupravljanja;

c) da li dovoljno štite radničko-klasne interese i društveni interes u cjelini;

d) da li dovode u većini slučajeva do donošenja racionalnih i optimalnih odluka;

e) da li se baziraju na realnim pretpostavkama, odnosno da li anticipiraju one nove procese koji su mogući, koji su naredna etapa razvoja;

f) da li pridonose ostvarivanju jugoslavenskog jedinstva i zajedništva na samoupravnim osnovama, načelima bratstva i jedinstva i ostvarivanja pune nacionalne ravnopravnosti naroda i narodnosti i njihovih socijalističkih republika i autonomnih pokrajina u skladu s osnovnim načelima Ustava iz 1974.

4. Nijedan prijedlog za unapređivanje funkcioniranja delegatskog sistema ne može se smatrati odvojeno od nekih bitnih ekonomskih pretpostavki bez kojih delegatski sistem ne može funkcionirati.

*Funkcioniranje delegatskog sistema pretpostavlja ponajprije ekonomski subjektivitet robnih proizvođača* (organizacija udruženog rada) kojim oni mogu utvrditi i realizirati poslovnu strategiju racionalne proizvodnje i valjane raspodjele dohotka. Zato navedeni prijedlozi ne mogu dati očekivane rezultate bez dosljedne primjene Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije.

Samo primjenom svih navedenih kriterija moguće je izbjeći teorijsku i praktičku zbrku koja u nas vlada u traženju novih puteva razvoja delegatskog i izbornog sistema. Često se predlažu nova rješenja koja nisu u skladu sa strategijom i temeljnim ciljevima delegatskog sistema, a svjedoci smo i vrlo proturječnih prijedloga koji se nikako ne mogu uklopiti u strategiju razvoja delegatskog sistema. *Zato je za političku akciju bitno raščišćavanje s neprihvatljivim idejnim tendencijama i prijedlozima koji u uvjetima krize nude takve prijedloge dogradnje političkog sistema, a posebno delegatskog sistema, koji u suštini znače napuštanje temeljnih opredjeljenja.*

### III

*Istraživanja delegatskog sistema u razdoblju 1974-1984. u okviru jugoslavenskog projekta „Ostvarivanje i funkcioniranje delegatskog sistema“ vrlo argumentirano ruše jednostrane kritike delegatskog sistema, ukazuju na stvarne uzroke njegovog nefunkcioniranja i daju jasne odgovore na pitanje: kako dalje.* Na osnovi rezultata tih istraživanja i mnogobrojnih radova nastalih na osnovi tih istraživanja pokušao sam potražiti odgovor na pitanje: *šta treba mijenjati, kako dalje izgrađivati delegatski sistem zalažući se za radikalne promjene, ali za promjene koje će otklanjati stvarne uzroke „krize“ i otvarati nove prostore za razvoj delegatskog sistema.*

#### Prijedlozi promjena u praksi

*Opći zaključak svih istraživanja mogao bi se ukratko formulirati: postojeći institucionalni sistem delegatskog sistema u cjelini, a osobito u skupštinskom delegatskom sistemu, bez obzira na brojne slabosti i potrebu njihova uklanjanja daje velike mogućnosti da se i u okviru takvog sistema organiziranim djelovanjem subjektivnih snaga i svih činilaca u procesima delegatskog odlučivanja otklanjaju brojne slabosti i bitno unapređuju funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema. Istraživanje potvrđuje zaključak, odnosno hipotezu da delegatski sistem bez organiziranog djelovanja subjektivnih snaga, a posebno organizacija Socijalističkog saveza i Sindikata ne može uspješno funkcionirati.*

Iz brojnih prijedloga koji proizlaze iz znanstvenog istraživanja funkcioniranja delegatskog sistema i potrebe mijenjanja ponašanja u praksi ukazujem na slijedeće grupe problema:

- a) *ostvarivanje funkcije delegacije bitan uvjet ukupnog funkcioniranja delegatskog sistema:*

Brojni su problemi koji uzrokuju neostvarivanje ustavne funkcije delegacije za skupštine društveno-političkih zajednica u mjesnim zajednicama i osnovnim organizacijama udruženog rada te jedne ili više delegacija za samoupravne interesne zajednice. Nabrajamo samo neke te na osnovi njih ukazujemo na mogući pravac društvene akcije:

– delegacije kako za skupštine društveno-političkih zajednica tako još više za skupštine samoupravnih interesnih zajednica nisu u praksi postale bitan i sastavni dio samoupravnog mehanizma u organizacijama udruženog rada i mjesnim zajednicama. Njihov rad ne izvire iz globalne samoupravne funkcije radnika kao samoupravljača u osnovnoj organizaciji udruženog rada i istih tih radnika zajedno sa svim radnim ljudima u mjesnoj zajednici. Nema povezanosti delegacija s radničkim savjetom i savjetom mjesne zajednice, nego su one još uvijek posebna izdvojena tijela iz ukupnog sistema samoupravljanja u udruženom radu i mjesnim zajednicama. U tom smislu nižno je osigurati uključivanje delegacija u rad radničkih savjeta i savjeta mjesnih zajednica i osigurati da delegacije raspolažu svim informacijama i stavovima koji se zauzimaju u okviru organa upravljanja, u samoupravnim organizacijama i zajednicama. Delegacije ne moraju uvijek posebno raspravljati o pojedinim pitanjima, nego trebaju davati instrukcije delegatima na temelju zauzetih stavova u radničkom savjetu, odnosno savjetu mjesnih zajednica. Bez predloženih promjena delegacija ima male izgleda da kao izdvojena institucija iz redovnog sistema samoupravljanja bitnije utječe na rad delegata i funkcioniranje delegatskog sistema u skupštinama društveno-političkih zajednica.

– Istraživanje pokazuje da je vrlo mali broj inicijativa za raspravljavanje pojedinih problema iz mjesnih zajednica i organizacija udruženog rada. Općinska skupština u prosjeku godišnje donosi 150 do 250 odluka, od čega svega 10 do 15 po svom karakteru zahtijevaju raspravu u cjelokupnom delegatskom sistemu. Odluke se uglavnom donose za općinu kao cjelinu, a veoma rijetko se odnose na neku konkretnu mjesnu zajednicu ili organizaciju udruženog rada. Istraživanja pokazuju da je sve manje konzultacija s delegatskom osnovom i da je sve više inicijativa izvan delegatskih struktura. Inicijative delegatskih struktura smanjile su se sa 26 posto na 16 posto, a sve manje je i primjedbi i prijedloga na ponuđene prijedloge nacрта odluka izvršnog vijeća i organa uprave. Zbog svega toga od izuzetne je važnosti da se organizacije Socijalističkog saveza i Sindikata angažiraju kako bi iz ukupnog samoupravnog sistema u mjesnoj zajednici i udruženom radu proizlazili prijedlozi i inicijative za rasprave u skupštinama društveno-političkih zajednica, odnosno da se utvrde u programu rada skupštine bitna pitanja o kojima treba provesti raspravu u cijeloj delegatskoj bazi i osigurati stvarni utjecaj na odlučivanje u delegatskom sistemu. Iluzorno je očekivati da radni ljudi i građani o svemu raspravljaju. To nije moguće ni na razini delegacije. Međutim, nužno je osigurati i to utvrditi programom rada i Socijalističkog saveza i Sindikata i skupštine općine o kojim su pitanjima nužne javne rasprave u cijeloj delegatskoj strukturi.

– Istraživanje pokazuje da je nužno da se u Socijalističkom savezu utvrde kriteriji javne rasprave i da Socijalistički savez svojim političkim autoritetom osigura da se u procesu donošenja odluka uvažavaju stavovi javne rasprave. Bilo bi potrebno da se o bitnim pitanjima uvijek formuliraju većinski prijedlozi, ali da se izrazi i ostala mišljenja i da se onda prilikom donošenja odluka inzistira da se uvažavaju većinski prijedlozi, ili se barem moraju dati jaki argumenti u slučaju neuvažavanja većinskih prijedloga, te da o tome moraju biti dodatno informirane sve delegacije koje su davale instrukcije svojim delegatima. Istraživanje pokazuje da se javna rasprava u delegatskoj bazi sve više formalizira kao i da sve više slabi njen utjecaj na proces donošenja odluka, a da jača utjecaj izvršnog vijeća i organa uprave. Od ukupno 4608 prijedloga odluka koje su istraživane i dane na javnu raspravu samo su dva prijedloga odbijena. To pokazuje golem formalizam u javnoj raspravi, te se s pravom upravo tim razlogom može tumačiti sve manja zainteresiranost radnih ljudi i građana da se uključuju u rasprave u okviru delegatskog sistema.

### b) *Uvjeti i intenzitet rada delegata*

Da je delegat osoba koja pripada socijalnoj zajednici koja ga je delegirala, neizostavni je preduvjet ostvarivanja delegatskog odnosa. Međutim, ako se žele stvoriti realni uvjeti djelovanja delegata, posebno u vijećima udruženog rada i delegatskim vijećima u republici i Federaciji, potrebne su promjene. Ako želimo (a Ustav to imperativno nameće) da skupština bude najviši organ vlasti koji određuje politiku, kontrolira rad izvršnih vijeća i organa uprave, analizira i odlučuje o poduzimanju potrebnih mjera donošenjem zakona i drugih mjera, i to kao samostalni faktor, a ne samo (poslušna) glasačka mašina, onda su postojeće stanje, intenzitet rada delegata i svih skupštinskih tijela (kad se radi o Skupštini grada, Sabora SRH ili Skupštini SFRJ) nedovoljni i diskontinuirani. Zadaci delegata u ovim tijelima traže angažman svih delegata s punim radnim vremenom za cijelo vrijeme trajanja mandata. To vrijedi čak i za slučaj kada je riječ o vrlo homogenoj izbornoj jedinici delegata, a još više kad je izborna jedinica nehomogena i kad bi delegat trebao biti značajan inicijator povezivanja i usklađivanja stavova u delegatskoj bazi. Prigovor na ovakav prijedlog će (vjerojatno) uslijediti i istaknut će: (1) na prvom mjestu da bi to bilo vrlo skupno; međutim, mnogo (neusporedivo) skuplje su deformacije odnosa u političkom sistemu (pogotovo kad su povezane s nesposobnošću i neodgovornošću) koje neminovno vode (i dovele su) do izbijanja krize u društvu; drugo (2), da bi to bilo neprihvatljivo za organizaciju koja upućuje delegata. To ne bi trebalo da budu troškovi pojedine organizacije, nego cjelokupne delegatske baze, izborne jedinice ili (još pravilnije) troškovi zajednički za sve (što bi ujednačilo visinu troškova za sve) bez obzira na geografsku situiranost izborne jedinice. Ovaj načelni pristup može trpjeti određeni stupanj „umekšavanja”, tj. da delegat u određenoj mjeri zadrži i obavlja neke radne funkcije svog radnog mjesta u organizaciji odnosno zajednici koja ga je delegirala, ali to samo pod uvjetom da ne dolazi ni u kakav sukob s njegovom osnovnom dužnošću za vrijeme trajanja mandata – urednim obavljanjem svih svojih delegatskih obaveza koje su brojne i u delegatskoj bazi i u samoj skupštini.

Iskustvo svih razvijenih demokracija ukazuje na opasnost od hipertrofije utjecaja i moći izvršnih organa, i nijedna demokracija koja može s pravom kazati da njena skupština nije prosta forma, nego – u realnim mogućnostima društvenih odnosa – i utjecajni društveni odnosno politički činilac, ne ostvaruje takav rezultat bez permanentnog djelovanja skupštine i njenih radnih tijela i bez intenzivnog angažiranja delegata (zastupnika) u radu parlamenta i njegovih radnih tijela. U komparativnoj analizi bismo morali doći do (žalosnog) zaključka da neki sistemi koji načelno proklamiraju principe predstavničkog mandata bolje ostvaruju politički utjecaj parlamenta i bolju povezanost s izbornom bazom nego što to (bar dosad) uspijeva našem delegatskom sistemu. Problem leži u tome da nije dovoljno ideale proklamirati u Ustavu – potrebno je stvoriti i sve uvjete za njihovo ostvarivanje u praksi.

Dakle, umjesto političkih profesionalaca (kojima je politika profesija) u vijećima republičke skupštine i Skupštine SFRJ treba omogućiti da radnici-delegati obavljaju profesionalno svoje funkcije na određeno vrijeme zadržavajući svoje radno mjesto na koje se obavezno vraćaju nakon isteka mandata.

### c) *Ostvarivanje sinteze interesa u delegatskom sistemu*

Rezultati istraživanja bez ikakvih dilema potvrđuju hipotezu da je delegatski sistem omogućio izražavanje autentičnog interesa samoupravno organiziranih radnih ljudi i građana, odnosno da on relativno dobro funkcionira u osnovnim samoupravnim orga-

nizacijama i zajednicama. Međutim, isto tako, istraživanje nedvosmisleno potvrđuje da su najveće slabosti u praksi u povezivanju različitih interesa, njihovom usklađivanju i sintezi, odnosno da često u procesu usklađivanja različitih interesa ne postoje jasno formulirani kriteriji i moralne i etičke vrijednosti na osnovu kojih se subjektivne snage trebaju boriti za ostvarivanje sinteze interesa. Isto tako, istraživanje pokazuje da se u praktičkom funkcioniranju delegatskog sistema kidaju veze na višim razinama delegatskog usklađivanja interesa, odnosno da se delegati osamostaljuju i da se odluke donose na osnovu borbe interesa i majorizacijom, a ne usklađivanjem, te da u toj borbi dolazi do inzistiranja na parcijalnim egoističnim interesima. Istraživanje, kao i mnogobrojne kritike funkcioniranja delegatskog sistema, ukazuje na tendencije prevlasti parcijalnih interesa, na tendenciju da se sistem povezivanja interesa često pretvara u borbu interesa u kojoj pobjeđuju interesi koji su često u neskladu s društvenim interesom. Istraživanje dalje pokazuje da je takvo stanje i posljedica nerazvijene društvene svijesti i iskrivljenog shvaćanja biti delegatskog sistema, jer veliki broj radnih ljudi i građana ocjenjuje delegatski sistem prvenstveno po kriteriju koliko on osigurava mogućnost i zaštitu parcijalnih interesa. Zato smatramo da je velika uloga subjektivnih snaga u stvaranju etičkih vrijednosti i kriterija odlučivanja u delegatskom sistemu, da je nužno isticati i obraniti princip da cilj delegatskog sistema nije ostvarivanje parcijalnih interesa po svaku cijenu, nego da je cilj delegatskog sistema ostvarivanje društvenih interesa, razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa, najbrži privredni i društveni razvoj, a da upravo u cilju ostvarivanja tih vrijednosti delegatski sistem omogućava slobodno izražavanje i povezivanje interesa, osiguravajući da se pojedinačni i parcijalni interesi ostvaruju kada su u skladu s tim ciljevima, odnosno onemogućavajući svaki pojedinačni-parcijalni interes koji nije u skladu s društvenim interesom.

Osim na stalnu prisutnost subjektivnih snaga i potrebu da one formuliraju konkretne principe i kriterije za usklađivanje interesa i da se za njih bore u delegatskoj bazi, ukazujemo i na slijedeće prijedloge moguće društvene akcije subjektivnih snaga u ostvarivanju demokratske sinteze interesa i prevladavanju neopravdanih parcijalnih interesa u procesima odlučivanja:

– Razviti potpuni sistem informiranja, koji obuhvaća i stručno i znanstveno obrađuje (uz sudjelovanje svih relevantnih društvenih institucija i istaknutih pojedinaca) sva važnija pitanja koja su predmet rasprave i odlučivanja u Saboru (odnosno u drugim skupštinama društveno-političkih zajednica).

– Osigurati javnost i dostupnost svih podataka za sve subjekte delegatskog sistema (delegacije, delegate, izvršne i upravne organe), kao i za širu zainteresiranu društvenu javnost (znanstvene i stručne institucije), kao bitnu pretpostavku uspješnog razvoja procesa podrštvljenja politike. U slučaju kad društveni interes zahtijeva ograničenje javnosti (državna ili poslovna tajna), informacijom ne smije raspolagati samo jedan organ (u prvom redu to ne smije biti samo izvršno vijeće ili organ uprave), jer mu to osigurava dominantnu poziciju kroz monopol znanja.

– Osigurati i razviti trajnu uključenost svih odgovarajućih znanstvenih kapaciteta u analizu složenih pitanja. To treba osigurati kroz redovnu djelatnost tih institucija s odgovarajućom unutrašnjom organizacijom, kadrovskim ekipiranjem i opremom, planovima rada, sistemom financiranja, odnosno slobodnom razmjenom rada. Bez ovakvog cjelovitog zahvata politički stavovi o potrebi uključivanja znanosti u analizu društvenih pitanja i problema ostali su do sada (a ostat će i nadalje) prazne političke parole, a skupština (Sabor SRH) bez temelja za ostvarivanje svog Ustavom zacrtanog položaja.

– Informativni sistem mora biti otvoren za svaki argumentiran stav, mišljenje ili prijedlog koji pomažu delegatu da dođe samostalno do vlastitog zaključka kao osnove svog djelovanja u uvjetima i okvirima zacrtanim Ustavom.

Razvijanje informativnog sistema koji će biti otvoren i dostupan svim zainteresiranim, objektivna analiza postojećih stanja, situacija i problema i koji će provjerenošću i cjelovitošću svojih podataka osigurati i istinitost informacije je neizostavni element decentralizacije društva i ostvarivanja Ustavom zacrtanog sistema društvenog uređenja.

#### d) *Potreba jačanja moći delegatskih struktura u procesima odlučivanja*

U društvenoj praksi došlo je do velikih odstupanja od očekivane distribucije društvene moći. Prema Ustavu i normativnom sistemu bilo je za očekivati da će delegatski sistem ojačati stvarnu moć radničke klase u odlučivanju o svim društvenim poslovima na svim razinama i u svim institucijama političkog sistema. Istraživanja strukture moći u delegatskom sistemu pokazuju da je nasuprot takvim očekivanjima došlo do procesa jačanja stvarne moći izvršnih, upravnih, poslovnih i političkih organa. Princip ravnopravnosti interesa svih socijalnih struktura i princip usuglašavanja interesa često se pretvarao u dominaciju interesa tehnobirokratskih struktura.

Istraživanje također potvrđuje hipotezu da su procesi stvarnog odlučivanja izvučeni iz delegatskih struktura i organa koji su često samo formalno potvrđivali odluke koje su donošene u paralelnom sistemu odlučivanja koji su činili u raznim kombinacijama politički, izvršni, upravni i poslovni organi.

Istraživanje funkcioniranja ostvarivanja delegatskog sistema potvrdilo je hipotezu da je uloga izvršnih vijeća znatno veća u praksi od njihove normativne uloge. Izvršno vijeće ima prevelik utjecaj na donošenje odluka. Uz izvršno vijeće glavni nosilac moći su izvršni organi društveno-političkih organizacija, pogotovo SK, te različiti poslovni organi i upravni organi.

Na osnovi svega navedenog može se izvesti ovaj zajednički princip: ravnopravnost interesa različitih socijalnih struktura i različitih činilaca i institucija u delegatskom sistemu u procesu odlučivanja pretvara se u praksi u dominaciju birokratskih i tehnokratskih struktura, izvršno-upravnih i stručnih institucija, a na štetu interesa radničke klase.

U tom kontekstu vidljivo je da je za ostvarivanje interesa organizirane radničke klase i radnih ljudi, za jačanje položaja samoupravnih struktura u društvu nužno u društvenoj praksi ojačati društvenu moć samoupravnih i delegatskih struktura u procesu odlučivanja, a u okviru samoupravnih i delegatskih struktura ojačati i osigurati ostvarivanje zajedničkih interesa radničke klase.

*Da bi se mijenjala distribucija moći potrebno je poduzimanje niza konkretnih društvenih akcija u praksi u okviru postojećih institucionalnih rješenja, ali su potrebne i odgovarajuće promjene u institucionalnim rješenjima.*

Posebno ukazujemo na slijedeće prijedloge:

– Na potrebu većeg angažiranja Socijalističkog saveza u konstituiranju i funkcioniranju konferencija delegacija, jer istraživanje pokazuje da bitno slabi utjecaj izvršnog vijeća, a jača utjecaj delegatskih struktura ako postoje i funkcioniraju konferencije delegacija. Pri tome valja istaknuti da konferencije delegacija trebaju također proizlaziti iz samoupravne povezanosti izborne baze, o čemu će biti govora prilikom prijedloga promjena izbornih jedinica.

– Da je potrebno mijenjati statute općina i poslovnik o radu skupštine i osigurati u pravilu jednodomno odlučivanje skupština. Istraživanja pokazuju da bitno jača utjecaj



izvršnog vijeća kada skupština radi na zajedničkom zasjedanju ili na zasjedanju dva ili više vijeća zajedno, a da jača utjecaj delegatske baze kada svako vijeće zasjeda zasebno na jednodomnom principu.

– Da su potrebne značajne promjene u angažiranju subjektivnih snaga oko funkcioniranja delegatskog sistema. Svuda tamo i u onim slučajevima kada su subjektivne snage djelovale kao pokretačka snaga delegatskog sistema u samoupravnim organizacijama i zajednicama, kada su javno formulirale dugoročne interese radničke klase, etičke vrijednosti i društvene kriterije na osnovi kojih se u procesu povezivanja usklađuju različiti interesi, dolazilo je do sinteze interesa i jačanja moći delegatskih struktura. *Zato društveno-političke organizacije moraju mnogo više nego do sada na svim razinama odlučivanja javno i demokratski formulirati društvene interese i snagom argumenata boriti se da se u procesima izražavanja, usklađivanja i povezivanja interesa osigura ostvarivanje dugoročnih interesa radničke klase i razvijanje socijalističkih proizvodnih odnosa.*

– *Izuzetno je značajno da društveno-političke organizacije inzistiraju da se odluke donose u okviru delegatskog sistema, a ne izvan njega, u različitim koordinacionim tijelima, aktivima, izvršnim, upravnim i političkim organima. U tom smislu potrebno je inzistirati i politički se izboriti da se o svim bitnim pitanjima odlučuje u skupštinama društveno-političkih zajednica, a posebno u vijećima udruženog rada. Da bi vijeće udruženog rada postalo centralno mjesto odlučivanja, potrebne su značajne promjene i u organizaciji rada i u metodama rada vijeća. Vijeće treba formirati savjete, komisije, radne grupe, stalne i povremene, koje će stalno analizirati određene bitne probleme. U tim tijelima pored delegata i članova delegacija trebaju biti zastupljene sve kreativne snage i pojedinci, stručnjaci koji će omogućiti da se u procesu usuglašavanja interesa donesu optimalna rješenja. Dakle, vijeće udruženog rada treba se organizirati tako da ima stalnu komunikaciju sa svim strukturama, kontinuirano radi i djeluje, a ne samo na zasjedanjima vijeća. Korisno bi bilo organizirati posebno tijela sastavljena od delegata pojedinih djelatnosti i vijeća udruženog rada te takva tijela proširiti s drugim delegatima odgovarajućih institucija i organizacija iz određenih oblasti. Posebno je značajno da se razradi koncepcija vijeća udruženog rada kao samoupravnog tijela, da se utvrdi na koji način i kako ono treba djelovati kao samoupravno tijelo u povezivanju različitih interesa. Da bi se realizirala suština uloge vijeća udruženog rada u ovladavanju radnika društvenom reprodukcijom, potrebno je posebnu pažnju posvetiti pojedinim konkretnim pitanjima njegova praktičkog djelovanja. Vijeće udruženog rada treba da sve više djeluje kao inicijator i koordinator procesa samoupravnog sporazumijevanja i dogovaranja u kojima samoupravni subjekti na ravnopravnoj osnovi uređuju međusobne odnose u društvenoj reprodukciji, udružuju rad i sredstva, planiraju svoj i ukupan društveni razvoj, samoupravno se organiziraju i odlučuju u sistemu pluralizma samoupravnih interesa itd. Naročito se važnom ukazuje uloga vijeća udruženog rada kao završnice ukupnog sistema organiziranosti radnika i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica u upravljanju društvenim poslovima. Vijeće udruženog rada u nedostatku kvalitetnih integracijskih mehanizama u udruženom radu i delegatskom sistemu mora na sebe uzeti ulogu koordinatora, organizatora i „podstrekača” tog sistema.*

Na istim principima treba mijenjati i rad vijeća mjesnih zajednica, odnosno vijeća općina.

Istraživanje pokazuje neadekvatnu ulogu društveno-političkih vijeća. Ona su postala opće nadležna vijeća i glavna vijeća u skupštinama. Društveno-političko vijeće treba u skladu s Ustavom da svojim položajem i funkcijama izražava ulogu društveno-političkih organizacija kao faktora koji samoupravljače potiče u ostvarivanju njihove samouprav-

ljačke uloge, koji im pomaže u utvrđivanju politike i donošenju odluka i onemogućuje da se donesu odluke koje bi bile u suprotnosti s realizacijom Ustava zacrtanog samoupravnog sistema. U skladu s takvom ulogom treba, kao i kod vijeća udruženog rada i vijeća mjesnih zajednica, izvršiti značajnu promjenu u organizaciji i metodi rada društveno-političkih vijeća, ali i izvršiti odgovarajuće promjene u Ustavu, o kojima će kasnije biti govora.

#### e) *Kontrola funkcija u delegatskom sistemu*

*Upravljanje je vrlo složen proces sastavljen od određenih međusobno zavisnih potfunkcija u kojem i stručni i upravni i izvršni i poslovodni i samoupravni i delegatski organi imaju određenu ulogu u procesima odlučivanja – od inicijative za odluku, izradu prijedloga do usvajanja prijedloga, njegovog izvršavanja i kontrole provođenja.* Samoupravni i delegatski organi najveća prava i odgovornost imaju u usvajanju odluka i kontroli izvršavanja, a stručni, izvršni, upravni i poslovodni u stručnom pripremanju prijedloga odluka i u njihovu provođenju. Dakle, radi se o složenom jedinstvenom i cjelovitom sistemu upravljanja u kojem samoupravne i delegatske funkcije nisu suprotstavljene izvršnim, upravnim i stručnim – gdje jedne funkcije ne isključuju druge. *Problemi nastaju ako samoupravne i delegatske strukture raspravljaju prvenstveno o stručnim aspektima, ali i ako stručne i rukovodeće strukture preuzimaju funkcije stvarnog donošenja odluka uz samo formalno potvrđivanje odluka od strane samoupravnih i delegatskih struktura.* Zato je potrebno inzistirati da organi uprave i izvršna vijeća i stručni organi vrše svoj dio funkcija i za njih odgovaraju. Odgovornost za loše prijedloge ne može se sakrivati iza odluka delegatskih i samoupravnih organa.

Znanstvena istraživanja pokazuju da uzrok prevlasti izvršnih i upravnih organa nad delegatskim strukturama leži u slaboj i nerazvijenoj funkciji skupštine društveno-političkih zajednica u kontroli ostvarivanja utvrđene politike. U ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti i ostvarivanju samoupravnih normativnih akata u cjelini skupštine moraju djelovati kao organi vlasti i osiguravati pravnu snagu samoupravnom odlučivanju u cjelini.

#### **Prijedlog promjena u normativnom sistemu**

Na osnovi rezultata empirijskog istraživanja delegatskog sistema znanstveni su radnici u pojedinim monografijama izložili niz prijedloga normativnih promjena, institucionalnih promjena te odgovarajućih promjena u Ustavu. Od tih mnogobrojnih prijedloga pokušali smo izraditi cjelovit model promjena kojima treba pomoći da radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima cjelinom delegatskog sistema odlučuje kao dominantna snaga na svim razinama organiziranja i funkcioniranja delegatskog sistema. U skladu s takvim ciljem predlažu se promjene od izborne jedinice do strukture i nadležnosti skupština i pojedinih vijeća skupština, ali i promjene u odnosima samoupravnih i poslovodnih struktura, delegatskih i izvršnih struktura i njihovih nadležnosti.

#### a) *Izborne jedinice*

Bit delegatskog sistema ne izražava se u tehničkoj strani izbora delegata (posredni ili neposredni izbor, trajanje mandata, uvjeti i postupak opoziva itd.). Bitne karakteristike delegatskog sistema su: (1) da je njegova osnovica određena socijalna, organizirana cjelina (osnovna organizacija udruženog rada, mjesna zajednica), koja ima svoju ulogu u društvenim odnosima i izvan sfere delegatskog sistema, u izboru delegata za skupštinu društveno-političke zajednice i (2) da je delegat jedan od članova takve za-

jednice, a ne netko izvan nje. To osigurava, s jedne strane, da delegatska baza predstavlja jedan (u dovoljnoj mjeri) homogeni interes, a s druge strane da delegat (čiji su osobni interesi povezani s interesima socijalne zajednice kojoj pripada) bude pouzdan instrument uključivanja baze (radnih ljudi i njihovih zajedničkih interesa) u sistem i proces pripremanja, donošenja i kontrole izvršenja donijetih političkih odluka. Stoga Ustav, u težnji da osigura da se što vjernije izrazi volja i realizira interes širokih struktura samoupravljača, zabranjuje izbor nosilaca poslovodne funkcije u delegaciju, a time (posredno) i njihov izbor za delegate. Bez takve osnove sloboda koju Ustav osigurava delegatu u opredjeljivanju i glasanju bila bi nelogična (vidi član 141. Ustava SFRJ).

*Stoga izborne jedinice za izbor delegata u organizacijama udruženog rada treba formirati prema srodnosti i povezanosti interesa, a ne (prvenstveno ili isključivo) na načelu teritorijalne povezanosti.* Samo ona izborna jedinica koja ima (relativno) homogeni interes može djelovati (dovoljno uspješno) prema načelima na kojima delegatski sistem počiva i treba da se razvija. Zato samo ona izborna jedinica koja je povezana samoupravnim vezama u svojoj redovnoj djelatnosti predstavlja podesnu delegatsku bazu. *To može biti (dovoljno velika) radna organizacija ili SOUR, poslovna zajednica koja povezuje više radnih organizacija iste grane ili interesno komplementarnih organizacija; dakle, jedinica koja živi i djeluje u svakodnevnoj djelatnosti, a ne statistički uobličena (po broju radnih ljudi) izborna jedinica heterogenih i samoupravno nepovezanih subjekata.*

Idealno rješenje, u času kad samoupravljanje preraste u sveobuhvatni, unutar sebe dobro povezani sistem, nije moguće postići, ali određeno napredovanje u tom pravcu u odnosu na postojeće stanje je moguće, i mora se postići, jer bez osiguranja povoljne osnove u ovom pravcu delegatski sistem ne može davati značajnije rezultate.

#### b) *Promjene u funkciji društveno-političkog vijeća*

Ustavni amandmani na Ustav SR Hrvatske samo su prvi korak uskladjivanja uloge društveno-političkog vijeća s društvenom ulogom društveno-političkih organizacija. *Nosioci svakodnevne politike trebaju biti delegati udruženog rada i delegati teritorijalnih zajednica, a društveno-političko vijeće treba biti svedeno u okvire koncepcije iz osnovnih načela Ustava o ulozu društveno-političkih organizacija.* Takva uloga društveno-političkog vijeća zahtijevala bi slijedeće promjene:

– Da se djelokrug društveno-političkog vijeća ne ograničava na određena pitanja. Ono ima pravo da prati, raspravlja i zauzima stavove o svakom pitanju iz nadležnosti skupština, ali njegovi stavovi i mišljenja su samo savjetodavnog karaktera za druga vijeća skupštine koja meritorno odlučuju. Ovu aktivnost društveno-političko vijeće ostvaruje kad smatra to korisnim za ostvarivanje, razvoj i zaštitu Ustavom utvrđenog socijalističkog samoupravnog sistema.

– Ako društveno-političko vijeće smatra da politika koju je utvrdilo nadležno vijeće, odnosno akt koji je donijelo (odnosno treba donijeti) nije odgovarajuća realizacija postojećeg ustavnog sistema, ne razvija sistem u skladu s načelima utvrđenim u Ustavu, i stoga traži odgovarajuću zaštitu sistema, društveno-političko vijeće treba da o problemu informira svoju delegatsku bazu, tj. društveno-političke organizacije koje u njega delegiraju delegate. Ako Centralni komitet (odnosno općinski) zajedno s organima drugih društveno-političkih organizacija ocijeni da je to potrebno radi zaštite ustavnog sistema, zatražit će da u odlučivanju (odnosno u ponovnom odlučivanju) ravnopravno sudjeluje i društveno-političko vijeće. U tom slučaju društveno-političko vijeće treba da djeluje kao organ s imperativnim mandatom, tj. treba da zastupa stavove koje su zajednički izrazili

organi društveno-političkih organizacija koje čine delegatsku bazu društveno-političkog vijeća. Svoj zajednički stav organi društveno-političkih organizacija utvrđuju međusobnim dogovaranjem ili na zajedničkom sastanku svojih delegata i po dogovorenom (ili Ustavom propisanom) postupku.

U ovakvim odnosima društveno-političko vijeće bi zadržalo sve mogućnosti da svojim argumentima utječe na rad i odlučivanje drugih vijeća, ali ne bi djelovalo kao ograničavajući faktor, sve dok na temelju imperativnog mandata svoje delegatske baze i radi ostvarivanja Ustavom zacrtanog cilja (realizacija, odgovarajući razvoj i zaštita Ustavom utvrđenog samoupravnog sistema) ne bi na tome insistirale društveno-političke organizacije.

Ove promjene pridonijele bi da se brže napusti praksa djelovanja političkih organizacija prvenstveno u spoju s državnim organima, odnosno pridonijela bi djelovanju društveno-političkih organizacija u delegatskoj bazi.

#### c) *Promjene u izboru Saveznog vijeća Skupštine SFRJ*

Sve dosadašnje analize pokazuju da je u svrhu jačanja delegatskog sistema potrebno promijeniti način izbora članova Saveznog vijeća Skupštine SFRJ. Potrebno je formirati uže izborne jedinice na kombinaciji funkcionalnog i teritorijalnog principa i napustiti izbor na temelju jedinstvene liste koja onemogućuje razvijanje odnosa svojstvenih delegatskom sistemu i nepotrebno dovodi do tendencija da Savezno vijeće u praksi postaje drugo vijeće republika i pokrajina.

#### d) *Odnosi delegatskih, izvršnih i stručnih struktura*

Radi onemogućavanja neodgovornog ponašanja potrebno je širim promjenama u ustavnom i političkom sistemu (normativnoj sferi i praksi) potpunije razgraničiti prava i obaveze poslovnih, stručnih, izvršnih organa od prava i obaveza samoupravnih i delegatskih organa.

U sadašnjem sistemu podrobno je reguliran samo proces donošenja odluka i eventualna obaveza na rasprave putem određene procedure, dok su prava i obaveze pojedinih subjekata u pripremanju odluka i kontrola izvršavanja usvojene politike ostali neregulirani.

Posebno ukazujemo na potrebu ustavnog i sistemskog reguliranja prava, obaveza i odgovornosti u pripremanju odluka. Zalažemo se za slijedeće stavove i principe, na osnovi kojih bi trebalo izvršiti generalnu reviziju i dopune Ustava i cijelog političkog sistema:

– Pripremanje odluka i stručnih obrazloženja treba Ustavom staviti u nadležnost poslovnih i stručnih organa kao njihovu primarnu dužnost, a ne samo kao pravo koje oni fakultativno koriste, te utvrditi njihova prava, obaveze i odgovornost. U uvjetima znanstveno-tehnološke revolucije, pripremanje odluka i kvalitet stručnih prijedloga za razvoj privrede i poslovanja na svjetskom tržištu postaju središnjim pitanjem sistema, a sudjelovanje i inicijative stručnih organa kao i njihova odgovornost za predloženu politiku i pojedinačne mjere neophodan su preduvjet uspješnog poslovanja.

– Osigurati samostalnost privrednim subjektima u poslovanju i usmjeravanju njihova razvoja, a subjektivne snage staviti u funkciju stvaranja kriterija i zahtjeva da se inzistira na tome da poslovni i rukovodeći timovi budu birani na osnovi programa i ostvarenih rezultata rada. Savez komunista i Sindikat treba da inzistiraju na usvajanju kriterija prema kojima će se od stručnih i rukovodećih organa zahtijevati da ponude programe koji će osigurati određenu zaradu radnicima i barem društveno utvrđeno minimalno uvećanje društvenih sredstava.

– S obzirom na to da radnici snose sudbinu svog dohotka, nužno je promjenama u sistemu osigurati da oni sami biraju poslovodnu strukturu, odnosno da je mogu smjenjivati u svim slučajevima kada ona svojom stručnošću ne osigurava izvršavanje utvrđene politike.

Uporedo s ovim promjenama u sistemu, koje će vrlo precizno utvrditi radne, moralne i druge obaveze svakog pojedinca i svakog kolektiva, potrebna je široka društvena akcija koja će osigurati da se u praksi mijenja postojeće stanje neodgovornosti, nepoštivanja i neprovođenja Ustava, zakona i samoupravnih normativnih akata.

#### e) *Otklanjanje uzroka birokratiziranja političke vlasti*

Osnovni izvor etatizma je vezan uz birokratiziranje političke vlasti. U funkcioniranju institucija političke vlasti javlja se velik broj slabosti i deformacija: delegatski sistem je u velikoj mjeri nedjelotvoran, uloga pojedinih vijeća u skupštini društveno-političkih zajednica nije uskladena s ustavnim načelima, skupštine ne uspijevaju da se i faktički izraze kao najviši organ vlasti. U takvim uvjetima dominantnom snagom u sistemu vlasti postaju organi koji nisu izloženi izravnom i efikasnom utjecaju delegatske baze – u prvom redu izvršna vijeća, a posredno i organi uprave. Ako se, uporedo s time, ne ostvaruje u dovoljnoj mjeri ni utjecaj baze na rad organa društveno-političkih organizacija, opasnost birokratizacije sistema i jačanja etatizma postaje vrlo velika – pogotovo kad uvjeti vođenja kadrovske politike pogoduju razvijanju sprege između izvršnih organa i rukovodnih struktura društveno-političkih organizacija (pri čemu je bitan odnos u relaciji sa centralnim organima Saveza komunista).

Stoga se suzbijanje etatizma ne može ostvariti samo proširivanjem oblika i nadležnosti organa samoupravljanja, pogotovo ne izvan realnih mogućnosti djelovanja samoupravnih organa i organizacija. Jer dok god postoji značajan stupanj birokratizacije političke vlasti, samoupravljanje nema šanse da postane prevladavajući oblik upravljanja društvenim poslovima. Radnička klasa i radni ljudi moraju stvarno postati dominirajući faktor političke vlasti, da bi mogli postati dominantan faktor u cijelom sistemu društvenog uređenja, jer egzistencija političke vlasti je realnost i nužnost kako u sadašnjem času tako i u doglednom periodu razvoja. Ustav tu činjenicu ne samo da uočava, on je (normativno) i rješava, odnosno zacrtava rješenja na najbolji način, zasnivajući i vlasti samoupravljanje na istom subjektu – radničkoj klasi i radnim ljudima. Ako se ne ostvari jedna od ovih komponenti, pada i ona druga: bez dominantne uloge radničke klase u sistemu vlasti nema ni razvoja samoupravljanja, kao što bez razvoja samoupravljanja i delegatskog sistema radnička klasa ne može ovladati političkom vlašću.

Zbog toga otkrivanje slabosti i deformacija u sistemu političke vlasti nije izoliran problem, vezan samo uz organizaciju i djelovanje organa vlasti, nego i početna karika i bitno pitanje i za demokratizaciju vlasti i za razvoj samoupravljanja, tj. za cjelokupni sistem socijalističkog samoupravljanja. Da bi se radnička klasa delegatskim sistemom organizirala kao država, nužne su promjene koje će osigurati realnu dominaciju interesa radničke klase na svim razinama, a posebno na razini republike i Federacije.

#### f) *Prekoračenje ustavne funkcije i ovlaštenja*

Prije obrazlaganja mogućih prijedloga promjena, valja reći još ponešto o promjenama koje bi trebale onemogućiti širenje funkcija izvršnih i upravnih organa. Jedan oblik etatizma je svakako kad organi državne vlasti prelaze okvir djelovanja vlasti zacrtan u Ustavu, kad državni organ preuzima funkciju koju treba da vrše samoupravni organi i

organizacije. Pojava je toliko svakodnevna, posebno u sadašnjoj (kriznoj) situaciji, da je i ne treba dokazivati ili ilustrirati. Bitni su uzroci koji je izazivaju:

Jedan od najčešćih uzroka je u nepreciznosti razgraničenja. Pored poslova koji su (Ustavom i zakonom) jasno razgraničeni, postoje i poslovi koje državni organi vrše samo u određenim okolnostima: ako samoupravni organi nisu regulirali (uopće ili ne pravodobno) određena pitanja svojim aktima; kad nastupi poremećaj samoupravnih odnosa u organizaciji; kad samoupravne odluke ugroze određene šire društvene interese (npr. kod formiranja cijena) itd. U tim slučajevima državni organ je onaj koji samostalno ocjenjuje da li su nastupile predviđene okolnosti i situacije.

Za ograničavanje ove pojave bilo bi potrebno da se: (1) uvjeti djelovanja državnih organa odrede što preciznije, bez mogućnosti arbitrarnog interpretiranja propisa; (2) da se efikasnije nego dosad (i to mnogo efikasnije) poštuje i provodi načelo zakonitosti i ustavnosti; (3) kad je neizbježno da postoji određeni stupanj neodređenosti (elastičnosti) u razgraničenju, tada o intervenciji ne bi smio samostalno odlučivati organ uprave, pa ni izvršno vijeće, nego odgovarajuće vijeće skupštine društveno-političke zajednice – dakle odgovarajuće delegatsko tijelo. U slučaju hitnosti i opasnosti od nastajanja velikih nepopravljivih šteta za društvene interese, organ uprave, odnosno izvršno vijeće mogli bi primijeniti nužne privremene mjere, ali definitivnu odluku trebalo bi da donosi odgovarajuće vijeće nadležne skupštine. U tom slučaju organi uprave i vijeće bi u stvari donosili odluku o primjeni zakona (dakle o ostvarivanju već donesene načelne odluke skupštine), a skupština bi bila faktor koji konkretno utvrđuje granicu, gdje ona samim propisom nije precizno utvrđena. Tada ne bi postojala veća opasnost od prekoračenja, a niti bi eventualne pojedine pojave prekoračenja mogle ugroziti uspješan razvoj samoupravljanja, jer bi to bilo (u konkretnom slučaju) moguće samo u slučaju kad odlučuje skupština, tj. delegatsko tijelo u kojem se izražava i osigurava vlast klase i radnih ljudi.

### Moguće promjene u strukturi Skupštine SFRJ

Na osnovi svega izloženog, jačanje stvarne vlasti radničke klase treba osigurati i odgovarajućim institucionalnim promjenama koje dosljednije razrađuju osnovna načela Ustava iz 1974. godine. Dvije su grupe glavnih promjena:

1. Izgrađivanje socijalističkog samoupravljanja kao sveobuhvatnog sistema u kojem će se ostvarivati pravo radnika da cjelinom političkog sistema odlučuju o udruživanju rada i sredstava u uvjetima robne proizvodnje na jedinstvenom jugoslavenskom tržištu. U tom smislu, umjesto detaljnog normiranja prava i obaveza pojedinih institucija u udruženom radu i propisivanju oblika organiziranja, potrebno je promjenama Zakona o udruženom radu omogućiti da radnici, zavisno od tehnologije i stvarnih svojih potreba udruživanja oko pojedinih programa, udružuju određene funkcije i da o tako udruženim funkcijama suvereno odlučuju na razini radne organizacije, složene organizacije i drugih oblika udruživanja, sve do odgovarajućih reprodukcijских cjelina mimo pokrajinskih i republičkih granica. Da bi to bilo moguće, *udruživanje na širim razinama ne treba graditi kao udruživanje institucija u kojima se traži da svaka šira institucija bude odgovarajući oblik užih institucija. To bi značilo da bi trebalo ukinuti konsenzus u odlučivanju o udruženim funkcijama te osigurati da svaka razina odlučivanja ima mogućnosti da donosi odluke i da onda za njih i odgovara.*

2. Polazeći od već izloženog principa, *da su promjene u razvoju samoupravljanja moguće ukoliko radnička klasa ovlada i političkom vlašću, odnosno državom*, te da je potrebno osigurati da na svim razinama političkog sistema organizirani radnici u savezu

sa svim ljudima odlučuju o bitnim društvenim poslovima primjene u funkcioniranju federacije moguće su samo ako se od OOUR-a i mjesne zajednice preko komune, pokrajine i republike do federacije u sintezi interesa osigura dominacija interesa organizirane radničke klase i svih radnih ljudi.

U okviru postojećeg ustavnog modela moguće je i bez ustavnih promjena izvršiti značajne promjene u tom smislu, ali bi odgovarajuće ustavne promjene mogle pridonijeti da se zacrtana politika jačanja vlasti radničke klase lakše i potpunije ostvaruje. U tom smislu predlažemo dvije moguće varijante:

a) U okviru pokrajinske i republičke skupštine potrebno je ustavnim promjenama utvrditi da su *vijeća udruženog rada ona nadležna vijeća koja utvrđuju bitna pitanja sinteze interesa u pokrajini i republici* i zauzimaju stavove o pitanjima o kojima se skupštine pokrajina i republika sporazumijevaju u Vijeću republika i pokrajina Skupštine SFRJ. Na osnovi iste logike, s obzirom na to da se u Vijeću republika i pokrajina odlučuje o bitnim materijalnim pitanjima i drugim bitnim pitanjima stvaranja i raspodjele dohotka i uvjeta privređivanja, bilo bi potrebno osigurati *da većinu delegata u Vijeću republika i pokrajina čine delegati vijeća udruženog rada skupština pokrajina i republika*, kako bi i o tim bitnim pitanjima odlučivanja ti delegati potvrdili jedinstvenost radničke klase Jugoslavije.

Pored toga, *potrebno je onemogućiti* sadašnju praksu u kojoj su postojale mogućnosti blokiranja rasprave o bitnim pitanjima iz nadležnosti Vijeća republika i pokrajina traženjem *prethodne suglasnosti za pokretanje rasprave u Vijeću republika i pokrajina*. To nije u skladu s ustavnom koncepcijom jer faktički omogućava korištenje veta, što je suprotno ustavnoj koncepciji Vijeća republika i pokrajina. U slučaju nepostizanja suglasnosti kada se radi o bitnim pitanjima od društvenog interesa Ustav predviđa mogućnost donošenja privremenih mjera većinskim glasanjem i po posebnoj proceduri, koje se mogu produžavati i nakon godinu dana, sve do donošenja nužnih mjera uz suglasnost. Isto tako i *u provođenju utvrđene politike nije potrebno tražiti* ponovo suglasnost, pogotovo ne, izvršnih i upravnih organa, kako se to danas čini.

b) Savezno vijeće Skupštine SFRJ sastavljeno je, kao i sva druga delegatska vijeća, iz iste delegatske osnove: delegata iz udruženog rada, delegata iz mjesnih zajednica i komuna i delegata iz društveno-političkih organizacija, s tim da Ustav utvrđuje obavezu da barem 50 posto delegata bude iz udruženog rada. Pored već *predložene promjene izbornih jedinica za Savezno vijeće*, kako je obrazložena u ovom materijalu, u svrhu jačanja utjecaja delegatske osnove, a posebno utjecaja organizirane radničke klase, moguće su sljedeće dvije varijante promjene:

— Da se promjene zadrže na promjeni izbornih jedinica, s tim da se osigura 75 posto delegata iz udruženog rada koji će biti birani na kombinaciji funkcionalno-teritorijalnih izbornih jedinica. Ostaje otvoreno pitanje *treba li broj delegata vezati uz broj zaposlenih ili broj radnih ljudi u cjelini po izbornim jedinicama, ili ostati na sadašnjem paritetnom principu jednakog broja delegata iz republika i odgovarajućeg broja iz pokrajina*.

— Ukoliko se želi još čvršće povezati delegate s delegatskom osnovom bez mijenjanja temelja Ustava iz 1974. godine, *moguće je sadašnje Savezno vijeće rastvoriti, s obzirom na to da ono čini tri oblika delegiranja delegatske osnove, na tri posebna vijeća: vijeće udruženog rada, društveno-političko vijeće i vijeće komuna*. U tom slučaju *nadležnost Saveznog vijeća morala bi se raspodijeliti na nova vijeća i utvrditi o kojim bi pitanjima pojedino vijeće odlučivalo samostalno, a o kojima zajednički*. Pri tome bi, kao što smo već izložili, i za *društveno-političko vijeće u općini, pokrajini i republici ono prvenstveno imalo savjetodavni karakter, pravo pokretanja inicijative, davanja mišlje-*

nja, a u izuzetnim slučajevima kada je to Ustavom utvrđeno, kao što smo već izložili ranije u ovom materijalu – na osnovi zahtjeva društveno-političkih organizacija – i pravo suodlučivanja ili pravo postavljanja zahtjeva da se ponovo odlučuje u nadležnim vijećima. Ovakva koncepcija društveno-političkog vijeća omogućila bi da se u sadašnjoj složenoj situaciji, koja neće kratko trajati, ne izvlači odlučivanje iz Skupštine u političke forume, nego da politički forumi, posebno SKJ, u Skupštini javno izlaze ne samo s prijedlozima i stavovima nego i u određenim slučajevima s konkretnim zahtjevima za ostvarivanje jugoslavenskog jedinstva, kada je ono iz bilo kojih razloga ugroženo ili kada ne dolazi do pravovremenog i u skladu s Ustavom utvrđenog odlučivanja o zajedničkim interesima. U ovakvoj koncepciji vijeće udruženog rada trebalo bi, kao i u republici i pokrajini, biti glavno vijeće s najvećom nadležnošću u samostalnom odlučivanju, a vijeće komuna trebalo bi da bude nadležno u onim pitanjima od najšireg interesa za sve radne ljude i građane o kojima se odlučuje u Skupštini Jugoslavije.

Ukoliko se želi da Skupština postane stvarno radno tijelo u kojem se utvrđuje politika u organizaciji Skupštine u cjelini i pojedinih vijeća, trebalo bi osigurati i prisutnost svih kreativnih snaga, što bi značilo da se na određeni način preraspodjelom funkcija između Izvršnog vijeća i skupštinskih vijeća osigura veća uloga Skupštine u predlaganju politike i, pogotovo, u kontroli izvršavanja politike. Ovakva organizacija otvorila bi nove mogućnosti da se pojedina vijeća Skupštine potpunije razvijaju kao samoupravna vijeća i da iniciraju samoupravno povezivanje i integriranje Jugoslavije.

### Umjesto zaključka

Iz svega izloženog vidi se da se zalažemo za institucionalne promjene koje će otvoriti šire mogućnosti razvoja delegatskog sistema kao procesa u kojem radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima odlučuje cjelinom političkog sistema o svim društvenim poslovima, odnosno da se zalažemo za takvu dogradnju sistema u kojoj će društveni interes biti jasno formuliran kao interes radničke klase u kojem će se i nacionalno izražavati kao radničko klasno, i u kojem će slobodno udruživanje rada i sredstava biti temelj jugoslavenskog jedinstva u zajedništvu.

Zdravko Tomac

### NEW CONSTITUTIONAL CHANGES AND THE DELEGATIONAL SYSTEM

#### Summary

A critical scrutiny of the way in which the institutional system of socialist self-management, and in particular the delegational system in the federal Assembly is being implemented has its beginning in the scientific analysis of the delegational and the electoral systems initiated by the Republican Council for Matters Relating to the Social System of the Socialist Republic of Croatia. The present paper suggests changes in the normative structure of the delegational system with a view of its development as a process in which the working class in its alliance with all working people is making decisions concerning all issues of social interest through the totality of the political system.