

Raskršća delegatskog sistema

Zdravko Tomac

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Autor se zalaže za krupne promjene u delegatskom sistemu polazeći od suštine ustavne koncepcije političkog sistema socijalističkog samoupravljanja. Autor smatra da normativni i institucionalni model delegatskog sistema nije dosljedno operacionaliziran na osnovi temeljnih načela Ustava iz 1974. koja vrlo precizno utvrđuju da su nosioci vlasti i samoupravljanja organizirani radni ljudi u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Prema mišljenju autora, napravljeni su u izgradnji normativnog modela mnogi nepotrebni kompromisi s predstavničkim sistemom, posebno u ugrađivanju društveno-političkih organizacija u skupštinski sistem i načinu organiziranja i funkcioniranja izvršnih vijeća.

Na osnovi analize brojnih istraživanja delegatskog sistema autor predlaže promjene u funkcijama i strukturi vijeća u skupštinama i funkcijama i organizaciji izvršnih vijeća kako bi se otklonili nepotrebni kompromisi i stara rješenja predstavničkog sistema.

Polazna osnova i kriteriji

Svaki politički sistem svoju progresivnost mora potvrditi u praksi.

Politički sistem socijalističkog samoupravljanja, u kojem je delegatski sistem univerzalni princip odlučivanja u svim bitnim institucijama (podsistemima), nalazi se na povijesnom raskršću. Novi delegatski izbori u proljeće 1986. — dvanaest godina nakon donošenja Ustava iz 1974. godine — koji se održavaju u uvjetima ekonomske krize i velikih teškoća u ostvarivanju temeljnih vrijednosti delegatskog sistema treba da pokažu da li u našem društvu postoje dovoljno snažne progresivne snage koje će osigurati ostvarivanje ustavne koncepcije delegatskog sistema, odnosno oduprijeti se svim pritiscima što su, direktno ili indirektno, u većoj ili manjoj mjeri, usmjereni na iznudi vanje napuštanja delegatskog sistema. Ako delegatski sistem ne počne efikasije rješavati nagomilane probleme, otklanjati prepreke u privrednom i društvenom razvoju, ti će pritisci sve više jačati, odnosno bit će sve agresivniji zahtjevi da se vratimo na druge sisteme, bilo državnog socijalizma, bilo građanske demokracije.

Ti pritisci ni danas nisu mali i ne dolaze iz marginalnih grupa, nego su njihovi nosioci zauzeli značajne pozicije u raznim institucijama sistema.

Zahtjevi za promjenama sistema nisu usmjereni na jačanje delegatskog sistema, otklanjanje uzroka njegova neostvarivanja, njegov razvoj na istim temeljima, nego na mijenjanje i samih temelja, napuštanje ne samo delegatskog sistema nego i cjelovite koncepcije političkog sistema utvrđena Ustavom 1974. godine.

Preplavljeni smo kritikama i prijedlozima koji, bez obzira na namjere predlagača, direktno pogađaju temeljne vrijednosti i koncepciju delegatskog sistema, iako se često iz taktičkih razloga nastoje prikazati kao doprinos stvaranju uvjeta za razvoj delegatskog sistema i socijalističkog samoupravljanja. Mnogi prijedlozi, koji se svakodnevno propagiraju u dijelu publicistike i štampe, ne proizlaze iz cjelokupnih analiza funkcioniranja delegatskog sistema, nego jednostranim navođenjem negativnih primjera prikazuju u potpuno iskrivljenom ogledalu stvarne procese, proglašavajući posljedice uzrocima.

Nalazi istraživanja delegatskog sistema u razdoblju od 1974. do 1984. u okviru jugoslavenskog projekta »Ostvarivanje i funkcioniranje delegatskog sistema« vrlo argumentirano ruše jednostrane kritike delegatskog sistema, ukazuju na stvarne uzroke njegova nefunkcioniranja i jasno odgovaraju na pitanje: kako dalje?

Na osnovi rezultata tih istraživanja i brojnih radova nastalih na njihovoj osnovi pokušali smo potražiti odgovor na pitanja: što 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?

Zalažući se za radikalne promjene podvrgli smo kritici i preispitivanju cjelokupni normativni sistem, uključujući i ustavne odredbe o delegatskom sistemu i koncepciji društveno-političkih zajednica, ali vodeći se pri tome nakanom iznalaženja promjena koje bi osigurale daljnji razvoj delegatskog sistema, a ne njegovo napuštanje.

Očito je da se sve veći raskorak između proklamiranog i realnog, između norme i stvarnosti, ne može objašnjavati samo nedovoljnom organiziranošću, otporima neprijatelja, svjesnim aktivnim i pasivnim djelovanjem birokracije i tehnokracije, odnosno da se neostvarivanje i slabo funkcioniranje određenih institucija, kao i cijeloga delegatskog sistema ne mogu riješiti apelima: bolje se organizirajmo, pronađimo krivce, povećajmo odgovornost, onemogućimo tehnokratske i birokratske snage i druge neprijatelje, otklonimo subjektivne slabosti itd.

U tom smislu, u ovom se članku, u kojemu je riječ o organizacijskim i institucionalnim rješenjima delegatskog sistema, odustalo od dogme koja se ponavlja već desetak godina, a koja glasi: *normativno-institucionalni sistem je dobar, o institucijama i organizacijskim rješenjima ne treba diskutirati, a jedini je problem neostvarivanje sistema.*

Rezultati znanstvenih istraživanja potvrdili su ispravnost slijedeća dva zaključka:

(1) *delegatski sistem, onako kako je normativno izgrađen, u neskladu je s osnovnim ciljevima i temeljnim vrijednostima delegatskog sistema, kako su oni utvrđeni Ustavom;*

(2) *nužne su promjene u normativnom sistemu i njegovu usklađivanje s temeljnim vrijednostima delegatskog sistema.*

U traženju novih rješenja u valoriziranju institucionalno-normativnih rješenja delegatskog sistema i njihovom daljnjem izgrađivanju, svaku normu i organizacijsku formu analizirali smo primjenjujući slijedeće kriterije:

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

(b) da li, ne samo u dobrim namjerama nego i realno, one 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 temelje na realnim pretpostavkama, odnosno da li anticipiraju nove procese, narednu etapu 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.

Samo primjenom svih navedenih kriterija moguće je utvrditi nedosljednosti u institucionalnom modelu delegatskog sistema, te pronaći nova rješenja za njegovu dogradnju, koja će stvarati uvjete za potpunije ostvarivanje klasnog interesa radničke klase.

(2) *Što pokazuju istraživanja delegatskog sistema*

Dosadašnja istraživanja, između ostalog, pokazuju slijedeće:

(1) delegatski sistem ubrzao je proces depolitizacije sistema, bitno se povećala mogućnost izražavanja i konstituiranja različitih samoupravnih interesa u sistemu, u okviru sistema izrazile su se objektivne, postojeće proturječnosti organiziranih radnih ljudi i građana u različitim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim organizacijama.

(2) Sve je to dovelo do stvaranja slike o jačanju različitih socijalnih i drugih interesnih konflikata, stvorilo sliku velike društvene izdiferenciranosti i konfliktnosti našeg društva.

(3) Tendencije razvoja grupno-vlasničkog monopola, partikularizma, egoizma i prevladavanje parcijalnih interesa u procesima odlučivanja u delegatskom sistemu, te slabo funkcioniranje sistema povezivanja i usklađivanja različitih interesa s općim društvenim interesom ozbiljno su dovele u pitanje ostvarivanje jedne od temeljnih vrijednosti delegatskog sistema: da se slobodnim izražavanjem i pozivanjem različitih interesa istovremeno ostvaruje i zajednički društveni interes.

Zajedništvo na različitim razinama organiziranja (OOUR, mjesna zajednica, SIZ, općina, regija, republika) konstituiralo se na osnovi zaštite pojedinačnih i grupnih interesa koji su vrlo često bili suprotni samoupravnim principima jugoslavenskoga socijalističkog zajedništva, pa i cjelokupnoga ustavnog sistema.

(4) Moguće je konstatirati i da su oblici povezivanja dijelova u cjelinu delegatskog sistema — sporazumijevanjem i dogovaranjem i djelovanjem organa političke vlasti — nedovoljno štítiti zajednički društveni interes, a time i dugoročni povijesni interes radničke klase.

Naš ustavni sistem temelji se na pretpostavci da u većini slučajeva radni čovjek u ostvarivanju svojih užih interesa u pravilu djeluje tako da ostvaruje i društveni interes odnosno, pojednostavljeno rečeno, on se temelji na principu: sistem treba maksimalno otvoriti i razviti inicijativu i zainteresiranost radnog čovjeka da, povezan s drugim radnim ljudima na različite načine, što neposrednije odlučuje o vlastitim interesima, te ga maksimalno stimulira da zadovoljavanjem i rješavanjem vlastitih interesa pridonosi i ostvarivanju zajedničkih interesa. I obrnuto, sistem treba da onemogući da radni čovjek, organiziran u različitim samoupravnim zajednicama, ostvaruje svoje interese u suprotnosti sa zajedničkim društvenim interesima.

U društvenoj se praksi često odstupalo od toga osnovnog principa, te su često prevladali egoistična svijest, partikularizam, sebični lokalni, regionalni i republički interesi, a sistem je sve više funkcionirao kao zbroj niza nepovezanih dijelova koji su se borili jedan protiv drugoga, polazeći prvenstveno od svojih parcijalnih, užih interesa.

Iz toga proizlazi da u delegatskom sistemu, na svim institucionalnim razinama, nisu dovoljno zaštićeni zajednički društveni interesi, da ni u pravnoj normi a ni u društvenoj praksi i organiziranoj političkoj akciji nije provedena slijedeća osnovna ustavna intencija: delegatski sistem mora biti efikasan oblik ne samo izražavanja i usklađivanja pojedinačnih i grupnih interesa samoupravno organiziranih ljudi, nego i efikasan oblik organiziranja radničke klase u obliku države, instrument ostvarivanja zajedničkih društvenih interesa i dugoročnih interesa radničke klase.

(5) U društvenoj praksi nastala su velika odstupanja od očekivane distribucije društvene moći. Prema Ustavu i normativnom sistemu, delegatski sistem trebao je 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, stvarno ojačala moć izvršnih, upravnih, poslovnih i političkih organa. Princip ravnopravnosti interesa svih socijalnih struktura i princip usuglašavanja interesa često su se pretvarali u dominaciju interesa tehno-birokratskih struktura.

(6) Procesi stvarnog odlučivanja izvlačeni su iz delegatskih struktura i organa, koji su često samo formalno potvrđivali odluke što su donošene u formalnome i neformalnome paralelnom sistemu odlučivanja, koji su činili, u raznim kombinacijama, politički, izvršni, upravni i poslovnih organi.

Polazeći od svega toga, a posebno od realnog odnosa snaga, valja preispitati organizacijski model delegatskog sistema u cilju osiguranja potpunije zaštite dugoročnih interesa radničke klase, koji bi trebali uvijek i na svakom mjestu odlučivanja biti jasno izraženi kao vrijednosti sistema, s tim da se maksimalno omogući i stimulira ostvarivanje pojedinačnih, grupnih i drugih interesa, ako se njihovim ostvarivanjem istovremeno ostvaruju i zajednički i klasni interesi radnika, odnosno da se onemogući svaki interes koji je suprotan zajedničkim, te da radnička klasa, organizirana i kao avangarda (SKJ) i kao država (vijeća udruženog rada i druge institucije u sistemu), osigura efikasnu

zaštitu društvenog interesa i protiv vlastitih dijelova kada pokušaju svoje pojedinačne i grupne interese pretvoriti u opći i zajednički interes, a kada je očito da su im oni suprotni.

(3) *Prijedlozi promjena u delegatskom sistemu*

Naše istraživanje, kao i mnoga dosadašnja istraživanja i brojni stručni i znanstveni radovi o funkcioniranju delegatskog sistema, pokazalo je da mnogi problemi u ostvarivanju delegatskog sistema proizlaze i iz određenih nejasnoća, nedograđenosti, pa i nekih proturječnosti u operacionalizaciji delegatskog sistema na osnovama Ustava iz 1974. godine.

Zato u okviru predstojećih rasprava o kritičkoj analizi političkog sistema, ali ne samo u okviru njih, posebnu pažnju valja obratiti slijedećim pitanjima, koja su značajna za daljnje izgrađivanje delegatskog sistema:

(1) Potrebno je utvrditi zašto se ne ostvaruje princip ravnopravnosti svih socijalnih grupacija u izražavanju, povezivanju i ostvarivanju interesa u delegatskom sistemu. Princip ravnopravnosti interesa u realnim odnosima snaga i različitome ekonomskom, kulturnom, obrazovnom i socijalnom položaju pojedinih kategorija radnih ljudi i građana — izražen samo kao princip formalno-pravne jednakosti i ravnopravnosti — u životu dovodi do prevlasti socijalnih grupacija koje su obrazovanije, informiranije, koje zauzimaju upravljačke pozicije, u povoljnijem su ekonomskom položaju itd. U sadašnjim društveno-ekonomskim odnosima nizom dodatnih mjera treba osigurati ravnopravnost u ostvarivanju interesa različitih socijalnih grupacija, a ne samo formalno-pravnu ravnopravnost u izražavanju interesa, odnosno formalno-pravnu jednakost šansi. Jer, načelo jednakosti šansi ostvaruje se vrlo različito, ovisno o društvenoj moći i stvarnom položaju određenih socijalnih grupacija. Promjenama zato treba osigurati:

(a) veću mogućnost izražavanja i ostvarivanja interesa niza socijalnih grupacija koje su u nepovoljnom položaju. To se posebno odnosi na radnike u udruženom radu, odnosno na proizvodnu sferu društva u cjelini, koja je sve više pod »tutorstvom« neproizvodnih struktura;

(b) cjelovitije izražavanje i utjecaj svih kreativnih snaga u procesima donošenja odluka u delegatskom sistemu, a pogotovo organiziranog znanja koje treba da postane glavnom proizvodnom snagom razvoja društva;

(c) potpuniju zaštitu društvenog interesa i njegovo ugrađivanje kao temeljnog kriterija »propuštanja« pojedinačnih i grupnih interesa na svim razinama.

Cilj delegatskog sistema nije ni ostvarivanje formalno-pravne ravnopravnosti interesa pojedinaca i socijalnih grupacija, niti ostvarivanje prava da se pod jednakim uvjetima svaki pojedinac ili svaka socijalna grupa može boriti za ostvarivanje svojih interesa. Njegov je cilj ostvarivanje zbiljske ravnopravnosti koja se temelji, prije svega, na pravu da oni koji stvaraju dohodak o njemu i odlučuju. Zbiljska ravnopravnost interesa znači da politički sistem treba da bude postavljen tako da osigura ravnopravnost svih socijalnih grupacija u ostvarivanju interesa, a ne samo formalno-pravnu jednakost u izražavanju interesa, odnosno pružanju jednakih šansi. Jer, sistem jednakih šansi i formalno-pravne jednakosti interesa zakonito, u sadašnjim uvjetima, dovodi do dominacije interesa tehno-birokratskih struktura.

(2) Naše istraživanje, kao i brojne kritike funkcioniranja delegatskog sistema, ukazuje na tendencije ostvarivanja prevlasti parcijalnih interesa, na tendenciju pretvaranja sistema povezivanja interesa u borbu interesa, u kojoj pobjeđuju oni interesi koji su često u neskladu s društvenim interesima. Istraživanja, nadalje, pokazuju 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 prema tome u kojoj im mjeri osigurava mogućnost i zaštitu parcijalnih interesa. Zato je u teorijskoj koncepciji, a još više u stvaranju etičkih vrijednosti i kriterija odlučivanja u delegatskom sistemu, nužno isticati i braniti stav da cilj delegatskog sistema nije ostvarivanje parcijalnih interesa pod svaku cijenu, nego ostvarivanje društvenih interesa, razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa, najbrži privredni i društveni razvoj. Upravo u cilju ostvarivanja tih vrijednosti, delegatski sistem omogućuje slobodno izražavanje i povezivanje interesa, osiguravajući ostvarenje pojedinačnih i parcijalnih interesa kada su u skladu s tim ciljevima, odnosno onemogućavajući svaki parcijalni interes koji nije u skladu sa zajedničkim društvenim interesom.

(3) Na teorijskoj razini potrebno je cjelovito preispitivanje odnosa samoupravnih (delegatskih) struktura i poslovnih, izvršno-političkih, upravnih i političkih struktura. Nadalje, valja utvrditi u kojoj mjeri sadašnja institucionalno-normativna rješenja otvaraju mogućnost da upravno-političko-izvršne i poslovne strukture preuzmu stvarno odlučivanje, prije svega, o sredstvima društvene reprodukcije mimo Ustava.

Odgovarajući na to pitanje, ispostavlja se novi problem: da li je moguće jačanje utjecaja delegatskih struktura, ako su društveno-političke organizacije, izvršni organi skupština, stručne službe, upravne i druge institucije postavljene kao ravnopravni subjekti u usklađivanju interesa u delegatskom sistemu? Naime, rezultati svih istraživanja delegatskog sistema potvrđuju da se u raznim fazama procesa odlučivanja uspostavlja dominacija izvršno-političkih, društveno-političkih, upravnih i stručnih struktura, odnosno da o nizu pitanja delegatske strukture odlučuju samo formalno.

Na temelju toga, otvaraju se nova pitanja.

(a) Da li postojeći delegatski sistem, i programski i normativno, omogućuje prevlast izvršno-političkih i stručnih organa, uprava i rukovodećih političkih timova, posebno u općinama, jer je izgrađen na principu formalne ravnopravnosti interesa i prava svih da sudjeluju u demokratskoj borbi interesa, čime se omogućuje izražavanje interesa i stavova grupa i timova koji su najinformiraniji, najstručniji, najsposobniji, a to su upravo navedene institucije?

(b) Da li bi znanstvene, stručne, upravne, izvršno-političke organe i rukovodeće timove promjenama u sistemu trebalo dovesti u položaj da odlučuju o stručnim stvarima s punom odgovornošću, a da samoupravni organi i delegatske strukture odlučuju o socio-ekonomskim odnosima?

U odgovoru na ta pitanja naše se društvo nalazi pred velikom dilemom: kako razvijati samoupravljanje, ne samo u udruženom radu, nego i u društvu u cjelini? Kako razgraničiti samoupravne funkcije od rukovodno-stručnih? Kako, ne samo teorijski nego i praktično, utjecati na uklanjanje deformacija?

Ta pitanja zahtijevaju svestranu raspravu i daljnja istraživanja.

(4) Naš politički sistem u cjelini, pa i delegatski sistem kao njegov bitni dio, treba i ubuduće da anticipira narednu etapu razvoja socijalističkog samoupravljanja. Zato bi danas trebalo kritičkom analizom utvrditi što treba mijenjati, usavršavati i nadograđivati.

Deformiranje mnogih institucija, koje ne osiguravaju ostvarivanje nekih temeljnih vrijednosti sistema (primjerice, samoupravnu integraciju i pravo radnika u organizacijama udruženog rada da upravljaju društvenom reprodukcijom) potencira potrebu ne samo za kritičkim preispitivanjem, nego i za mijenjanje institucija i normativnih rješenja delegatskog sistema.

(5) Iako je tim promjenama potrebno osigurati i pronalaziti institucionalna rješenja koja će, polazeći od spoznaje zakonitosti društvenog razvoja, omogućiti i stimulirati razvoj društva u željenom pravcu, treba energično otkloniti utopistička rješenja koja se temelje na nerealnim pretpostavkama, ne odnose se na narednu etapu razvoja, nego na daleku budućnost, ne anticipiraju moguće, nego nerealne procese i odnose čime se otvara prostor nastanku paralelnog sistema, koji se »tolerira« iako je u velikom raskoraku s normativnim sistemom.

(6) Praksu detaljnog i brojnog normativnog reguliranja prava i obaveza samoupravnih subjekata valja radikalno mijenjati. Potrebno je zaustaviti rast normativizma u cjelini, a pogotovo bujanje normativne sile države i podržavanje samoupravnih normativnih akata.

(7) U dosadašnjim istraživanjima funkcioniranja delegatskog sistema i traženju uzroka značajnih odstupanja od ustavne koncepcije nema dilema u ocjenama kako je nužno na svim razinama ojačati utjecaj samoupravnih struktura, a pogotovo udruženog rada. No, stupanj suglasnosti daleko je manji u ocjeni kako to osigurati. Zato treba otvoriti raspravu o prijedlozima za rješenje toga problema, kojima pripadaju i ovi što su izneseni i u ovome radu.

(8) Tendencije pretvaranja delegatskog u svojevrsni imperativni mandat valja onemogućiti, te dogradnjom delegatskog sistema, uključujući i odgovarajuće institucionalne promjene, ojačati funkcije integracije i povezivanja interesa, te zaštitu društvenih interesa.

(9) Kako je delegatski sistem vrlo složen sistem (primjerice, on u mjesnoj zajednici ima pet, a u OOUR-u čak šest podsistema) potrebno je osigurati da se u analizi svakog podsistema vodi računa o potrebi pridržavanja jedinstvene strategije i koncepcije i jedinstvenih kriterija analize uz uvažavanje specifičnosti. Promjenama u sistemu trebalo bi osigurati jedinstvo politike i stavova u mjesnoj zajednici i OOUR-a, tako da bi funkcije koordinacije među različitim podsistemima, a u cilju jedinstva politike, trebale pripasti skupštini mjesne zajednice, odnosno radničkom savjetu u OOUR-u.

(4) Da bi se suzbile tendencije restauracije elemenata predstavničkog sistema potrebne su promjene u delegatskome skupštinskom sistemu

Naše istraživanje pokazuje da su nužne i značajne inovacije u modelu skupštinskoga delegatskog sistema kako bi se otvorile šire mogućnosti prevladavanja još uvijek jakih elemenata predstavničkog sistema i prevlasti izvršno-upravnih i poslovnih struktura u simbiozi s političkim strukturama.

Takve promjene u skladu su s ustavnim rješenjima i dosljedno bi izvele delegatski sistem kao oblik vlasti radničke klase u savezu sa svim radnim ljudima. Kako se radi o prilično temeljitim promjenama, prijedloge je nužno šire obrazložiti.

(1) U odgovoru na pitanje: kako dalje u razvoju delegatskog sistema u nas, ima mnogo nesporazuma, kolebanja, različitih tumačenja, a često i zalaganja za koncepcije koje su suprotne osnovnim ciljevima delegatskog sistema. Zato je bitno osigurati da svi prijedlozi promjena pridonose potpunijem ostvarivanju temeljnoga ustavnog principa da radnička klasa i svi radni ljudi ostvaruju vlast i upravljaju društvenim poslovima, udruženi u različite samoupravne organizacije i zajednice, društveno-političke zajednice i društveno-političke organizacije. Delegatski sistem treba da osigura da radnici, zajedno s drugim radnim ljudima, koriste sve institucije političkog sistema kao revolucionarno sredstvo ostvarivanja diktature proletarijata.

Dakle, za razliku od građanske demokracije — gdje se vlast, pa i cijeli politički sistem izgrađuje od građanina koji je sveden na funkcije birača, glasača, koji se opredjeljuje i glasa za program jedne ili više političkih partija, prenoseći svoja suverena prava na svoje predstavnike, čime se vlast od njega otuđuje i koncentrira u vrhove političke partije ili političkih partija — osnovni cilj ustavnog sistema socijalističkog samoupravljanja jest da organizirani radnici u savezu sa svim radnim ljudima neposredno i posredstvom delegatskog sistema i različitih institucija političkog sistema odlučuju o svim društvenim poslovima.

Polazeći od takve koncepcije, Ustav iz 1974. godine vrlo precizno određuje da je nosilac suverenosti i vlasti radnička klasa u savezu sa svim radnim ljudima. Pojam građanin u našem ustavnom sistemu upotrebljava se samo kada se žele izraziti prava radnog čovjeka koja on ostvaruje kao građanin — privatno biće. Naš Ustav preuzima i garantira klasična prava čovjeka i građanina koja su ne samo tekovina buržoaske revolucije, nego i civilizacijska tekovina razvoja demokracije. Ali, kada se radi o političkoj vlasti i samoupravljanju, onda Ustav govori o radniku i radnim ljudima, dakle pojam građanin upotrebljava se samo u onim odnosima među ljudima i njihovim pravima i obvezama koje se ne tiču organiziranja političke vlasti.

Takva koncepcija Ustava iz 1974. logični je završetak koncepcije koja se u etapama izgrađuje od narodnooslobodilačkih odbora i odluka AVNOJ-a.

U toku NOB-a nova narodna vlast izgrađivana je na klasnim revolucionarnim iskustvima i uzorima Pariške komune i sovjeta. Naši narodnooslobodilački odbori, od mjesnih i seoskih do AVNOJ-a, izgrađivani su ne samo na delegatskom principu nego i na klasnome revolucionarnom principu koji se bitno razlikovao od državne vlasti različitih predstavničkih sistema kapitalizma i državnog socijalizma koji se temelje na građaninu biraču.

Ustavom iz 1946. napušta se, iako ne potpuno, naša narodnooslobodilačka koncepcija vlasti i preuzimaju se rješenja u konstituiranju vlasti po uzoru na predstavničke sisteme državnog socijalizma.

No, već od 1949. počinje etapno vraćanje rješenjima delegatskog sistema, ali kombiniranim s rješenjima predstavničkog sistema.

Ustavni zakon iz 1953. i Ustav iz 1963. godine političku vlast izgrađuju na kombiniranom principu, polazeći od radnika i radnog čovjeka, s jedne strane,

i građanina birača, s druge strane, dakle na principu kombinacije predstavničkog i delegatskog sistema. Tek Ustav iz 1974. konstituira skupštine društveno-političkih zajednica na dosljednom delegatskom sistemu, ukida vijeća građana, odnosno političko-predstavnička vijeća. U raspravama o tim rješenjima pri donošenju novog Ustava jedinstveno je konstatirano da su u našem sistemu predugo ostala određena stara rješenja predstavničkog sistema, koja su negativno utjecala na razvoj samoupravljanja i delegatskog sistema. Konstatirano je i da su tadašnja opća politička vijeća (općinsko, republičko i savezno) pokazala u praksi tendenciju da se razviju u izrazita političko-predstavnička tijela jednopartijskog sistema. Međutim, takve tendencije ponovno su oživjele u novim formama u primjeni Ustava iz 1974. godine. Došlo je do potiskivanja uloge vijeća udruženog rada i do tendencija da društveno-politička vijeća, odnosno vijeća mjesnih zajednica, vijeća općina i Savezno vijeće poprime karakteristike predstavničkih vijeća. Umjesto da se traže rješenja koja će onemogućiti takve tendencije, u dijelu javnosti stvara se jaki pritisak, koji pod firmom otklanjanja deformacija delegatskog sistema i njegove dogradnje, u stvari, želi promjenama kroz mala vrata vratiti u naš sistem građanina kao nosioca političke vlasti, a samim tim otvoriti prostor za destruiranje temelja ustavnog sistema iz 1974. godine.

(2) Otklanjanje slabosti u funkcioniranju delegatskog sistema traži poduzimanje mjera u dogradnji sistema koje nas neće vraćati na prevladana, stara rješenja što dovode do restauracije predstavničke organizacije i građanske demokracije, nego će iz sistema uklanjati kompromise i sve nedosljednosti koje ometaju potpuniji razvoj i ostvarivanje delegatskog sistema. To se odnosi na potrebu preispitivanja uloge društveno-političkih vijeća, kao i na niz rješenja u organiziranju i ulozi izvršnih vijeća skupština, koja su preuzeta iz koncepcije vlade u parlamentarnom sistemu.

Istovremeno valja potražiti ispravan odgovor na pitanje u kojoj je mjeri nužno u delegatski sistem ugraditi neka civilizacijska dostignuća u razvoju demokracije, koja ne mogu biti etiketirana kao povratak na prevladana rješenja predstavničkog sistema. To se odnosi, prije svega, na potrebu da se u delegatski sistem ugrade elementi neposrednog odlučivanja, otvorene liste, više kandidata, smjenjivost, javna odgovornost delegata itd. Neopravdano je suprotstavljati tih elemenata civilizacijskog razvoja demokracije i delegatskog sistema, jer nije osnovno pitanje forma, nego sadržaj odlučivanja.

Dakle, opredjeljujemo se za promjene u delegatskom sistemu koje će osiguravati potpunije ostvarivanje principa da organizirani radnici i radni ljudi ostvaruju vlast i samoupravljanje, da se udružuju i organiziraju u različite institucije sistema u kojima mogu racionalno i efikasno odlučivati.

Institucionalni oblici političkog sistema jesu instrumenti, koji se mogu mijenjati, ovisno o potrebama sadašnje etape socijalističke revolucije, ali glavni kriterij valoriziranja svih prijedloga i promjena mora biti otvaranje prostora za jačanje vlasti radničke klase i svih radnih ljudi.

(3) Koncepcija predstavničkog sistema, koja polazi od građanina birača, nastala je u određenome povijesnom razvoju, izražava klasnu vlast buržoazije i karakteristična je za sisteme koji se grade na klasnom vlasništvu, bilo privatnom bilo državnom. Pojmom građanin izražavaju se privatno vlasništvo i državno vlasništvo kao temelj društvenog uređenja, dok se u nas pojmom

radnik i radni čovjek izražava društveno vlasništvo, socijalistički samoupravni odnos, odnosno pravo rada društvenim sredstvima i pravo na samoupravljanje kao temelj društvenog uređenja.

Iz toga proizlazi da je razlika između pojmova radni čovjek i građanin suštinske prirode, ne radi se o sinonimima, kako se to često netočno tumači u nas, nego o pojmovima koji označuju različite društvene sisteme.

Koncepcija razvoja delegatskog sistema mora biti jasno formulirana: delegatski sistem mora se organizirati na principu vlasti radnika i radnih ljudi, a ne građana. U strategiji ne smije biti kolebanja. Delegatski je sistem potrebno izgrađivati stalnim jačanjem pozicije radnika u udruženom radu, uz neprestano smanjivanje elemenata građanskog društva i državnog socijalizma.

O tome kojim tempom i kojim mjerama ostvarivati taj cilj, mora se široko raspravljati. Treba biti realan, jer je socijalizam, pa i samoupravni socijalizam, prijelazno razdoblje koje se dugo razvija u brojnim oblicima građanskog društva u uvjetima nerazvijenih proizvodnih snaga i postojanja objektivnih proturječnosti.

Za razliku od mnogih zahtjeva koji traže reafirmaciju i daljnje ugrađivanje elemenata građanskog društva, kako bi se, navodno, delegatski sistem prilagodio realnosti, smatramo da *mnoge teškoće u funkcioniranju delegatskog sistema produciraju predugo i nepotrebno zadržana stara rješenja predstavničkog sistema.*

Ukratko ću ukazati na neka od tih pitanja.

(a) Jedno od nedorečenih pitanja jest i koncepcija suvereniteta, odnosno niz nepotrebnih kompromisa koji otežavaju dosljedno izvođenje političkog sistema socijalističkog samoupravljanja na suverenosti radničke klase u savezu sa svim radnim ljudima.

Nosilac suvereniteta u sistemu građanske demokracije i državnog socijalizma jest građanin — birač, koji svoje pravo odlučivanja u društvenim poslovima prenosi mehanizmom izbora na odabrane predstavnike koji umjesto njega odlučuju o društvenim poslovima, u pravilu po diktatu vrha političke partije (u jednopartijskim sistemima) ili koalicije političkih partija (u višepartijskim sistemima).

U sistemu socijalističkog samoupravljanja, cijeli sistem političke vlasti, dakle politički sistem, gradi se od radnika, odnosno radnih ljudi koji ne prenose svoje pravo odlučivanja na izabrane predstavnike, nego neposredno i sporazumijevanjem i posredstvom delegatskog sistema slobodno izražavaju i usklađuju svoje interese i odlučuju o društvenim poslovima. Time ne samo da se ne prenosi suverenitet na izabrane predstavnike, odnosno na vrh političke partije, nego se i bitno mijenja nosilac suvereniteta: to postaje organizirani radnik u savezu sa svim radnim ljudima grada i sela, kako to utvrđuje Ustav SFRJ iz 1974. Međutim, takav princip u Ustavu iz 1974. godine nije dosljedno izveden, nego je otvoren prostor da se u praksi oživljavaju tendencije dvostrukog suvereniteta — radnika i radnih ljudi, s jedne strane, i građana, s druge strane, s jakim tendencijama i pritiscima da se novim promjenama u sistemu ugrade rješenja koja nas vraćaju na kombinaciju ili u cjelini na politički sistem koji se temelji na suverenitetu građana. Sve su brojnije koncepcije i prijedlozi da se promjenama u sistemu vratimo na kombinaciju dvostrukog suvereniteta: kada se odlučuje o općim političkim pitanjima, da se u skupštine ugrade predstavnička vijeća građana od općina do federacije, a

kada se odlučuje o odnosima u sferi samoupravljanja i rada, da se u skupštine od općine do federacije ugrade vijeća udruženog rada. Time se, u stvari, pledira za vraćanje na rješenja iz Ustavnog zakona iz 1953. i Ustava iz 1963. godine.

Godine 1953. Ustavnim zakonom u naš je sistem uveden dvostruki suverenitet: suverenitet građana i suverenitet radnika. Suverenitet građana ostvaruje se u općemu izbornom pravu svih građana koji biraju svoje predstavnike po izbornim jedinicama u organe vlasti, tzv. opća politička vijeća. Usporedo se konstituiraju i vijeća proizvođača u skupštinama, čime se pored suvereniteta građana izgrađuje paralelni suverenitet radnika.

Taj dvostruki suverenitet ostaje i na specifičan se način izgrađuje i u Ustavu iz 1963. godine. Po njemu, suverenitet građana izražavaju općepolitička vijeća (općinsko, republičko i savezno vijeće), a princip radničkog suvereniteta izražava jedno ili više vijeća radnih zajednica u skupštinama društveno-političkih zajednica od općine do federacije.

Kako su u praksi stalno prevladavale tendencije da općepolitička vijeća dominiraju, a da se vijeća radnih zajednica potiskuju u drugi plan, sazreli su 70-tih godina saznanje i potreba da je nužno radikalno raskinuti s koncepcijom dvostrukog suvereniteta, te prići radikalnim ustavnim promjenama kako bi se cijeli politički sistem izgradio na principu suvereniteta radnika, radikalno uklonila iz političkog sistema ona rješenja koja se temelje na općepolitičkom predstavništvu i konstituiranju političkog sistema polazeći od građanina — birača.

Usporedo s tim zahtjevima, koji su tražili radikalne promjene u raspravama o ustavnoj reformi 1974, bile su prisutne jake snage koje su smatrale da nije moguće ni realno potpuno uklanjanje svih elemenata predstavničkog sistema, te su zastupale stajališta da je i dalje u našem sistemu nužno novim formama i institucijama zadržati kombinaciju izgradnje političkog sistema i na suverenitetu radnika i na suverenitetu građanina. Načelno je pobijedila koncepcija da treba:

- (a) cijeli politički sistem izgrađivati od radnog čovjeka, a ne od građanina;
- (b) cjelinom političkog sistema osigurati ostvarivanje suvereniteta radnika i svih radnih ljudi;
- (c) sve su institucije političkog sistema sredstvo organiziranih radnika, te Ustav u cjelini utvrđuje koje zajedničke interese radnici i radni ljudi ostvaruju u pojedinim institucijama sistema. Zato su našem sistemu neprimjereni odnosi hijerarhije između skupština užih i širih društveno-političkih zajednica, jer su one sve odgovorne radnicima i radnim ljudima, jer u njima radnička klasa i radni ljudi ostvaruju određeni broj zajedničkih interesa i posredstvom delegatskog sistema odlučuju, ne prenoseći na njih svoj suverenitet.

Međutim, prilikom izrade amandmana 1971, a zatim i Ustava iz 1974. godine, ti principi nisu dosljedno operacionalizirani, te su pod novim imenima progurana neka načela staroga predstavničkog sistema. To se odnosi, prije svega, na:

- način konstituiranja i određivanja nadležnosti društveno-političkih vijeća;
- način organiziranja i utvrđivanja funkcija izvršne vlasti skupština društveno-političkih zajednica;

- način organiziranja i utvrđivanja funkcija organa uprave;
- neka rješenja izbornog sistema;
- ugrađivanje u sistem onih elemenata koji su otvorili mogućnost dominacije teritorijalnog principa organiziranja i potiskivanja društvene moći udruženog rada.

Na osnovi analize delegatskog sistema i drugih dostupnih materijala koji se bave uzrocima jednostranog ostvarivanja delegatskog sistema, pokušat ćemo utvrditi neke prijedloge koji bi trebali pridonijeti da se određenim promjenama u strukturi skupština, nadležnosti vijeća, funkcijama i organizaciji izvršnih vijeća i organa uprave te usklađivanjem teritorijalnog principa organiziranja s realnim potrebama, stvore povoljniji uvjeti da se cijeli politički sistem još potpunije izgrađuje kao instrument ostvarivanja revolucionarne vlasti radnika i svih radnih ljudi.

(4) Svaku instituciju političkog sistema treba višestruko i svestrano analizirati da bi se mogla utvrditi opravdanost zahtjeva za njenom dogradnjom, mijenjanjem ili ukidanjem. Potrebno je utvrditi zašto je ona ustanovljena, u kojim je društvenim uvjetima to učinjeno, koji su joj osnovni zadaci u sistemu i kako ih je ona u praksi izvršavala.

Dakle, ako su se promijenile društvene prilike i uvjeti, ako se mijenjaju društveni zadaci zbog kojih je ona osnovna ili ako ona u praksi ne daje očekivane rezultate, nužno je utvrditi da li bi se određenim promjenama stvorili povoljniji uvjeti za ostvarivanje određenih društvenih ciljeva, da li se ti ciljevi mogu ostvarivati nekim drugim institucijama, formama ili načinima.

Zato prijedloge promjena ustavnog položaja društveno-političkog vijeća ne možemo analizirati bez sagledavanja uloge organiziranih subjektivnih snaga kao integrirajućeg faktora unutar političkog sistema, a ne kao snage izvan njega. Prema biti Ustava, društveno-politička vijeća u skupštine unose kreativnost, znanje i dugoročne interese radničke klase, osiguravaju stabilnost socijalističkog sistema i zaštitu socijalističkih proizvodnih odnosa i vrlo su značajan instrument ostvarivanja nove ustavne uloge subjektivnih snaga. Zato se prijedlozi o ukidanju društveno-političkih vijeća ili bitnom smanjivanju njihove nadležnosti ne mogu analizirati odvojeno od rasprave o ukupnoj ulogi organiziranih subjektivnih snaga u političkom sistemu.

Počnimo analizom različitih koncepcija koje su postojale u izradi novog Ustava iz 1974. godine, kada su društveno-politička vijeća uvedena u skupštinski sistem, od općine do republike.

Dugo, sve do uoči samog donošenja novog Ustava, bile su čak prevladavajuće tendencije da društveno-politička vijeća, kakva su na kraju usvojena, nisu potrebna. Javna rasprava, primjerice u SR Hrvatskoj, kao i sve političke strukture, bile su prilično jedinstvene u stavu da to vijeće nije potrebno u strukturi skupštine. Osnovni razlog protivljenju ugradnji društveno-političkih vijeća u strukture delegatskih skupština bio je teorijske i principiijelne prirode, a on se ni danas nije promijenio. Smatralo se da će postojanje društveno-političkih vijeća destimulirati društveno-političke organizacije kao pokretačku organiziranu, integrirajuću snagu cijeloga delegatskog sistema u, prvenstveno, borbi za dugoročne interese radničke klase organiziranjem radnika i svih radnih ljudi u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama i različitim institucijama izražavanja, povezivanja i usklađivanja inte-

resa, sporazumijevanjem, dogovaranjem i delegatskim sistemom, odnosno da će se društveno-političke organizacije postojanjem društveno-političkih vijeća okrenuti prema organima države i posredstvom njih ostvarivati svoj utjecaj na proces odlučivanja. Čini se da se bez ikakve dileme može potvrditi, na osnovi desetogodišnjeg iskustva delegatskog sistema, da se upravo to dogodilo: društveno-politička vijeća sve su više postojala općenadležna vijeća, identična drugim delegatskim vijećima, te su društveno-političke organizacije sve manje djelovale u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama i u svim strukturama delegatskog sistema. (Zbog toga su, primjerice, vijeća udruženog rada na svim razinama prilično slabo funkcionirala, te su i potisnuta u drugi plan.) Tadašnje kritike predviđale su razvoj društveno-političkih vijeća upravo onako kako se i dogodilo, a ne kako se očekivalo i željelo.

I tada, a i danas, kada se predlaže mijenjanje koncepcije društveno-političkih vijeća, uzimalo se u obzir da je potrebno pružiti realne mogućnosti da društveno-političke organizacije djeluju kao sastavni dio političkog sistema, a ne kao komandirajuća snaga izvan njega, da one treba da osiguraju stabilnost i zaštitu dugoročnih interesa radničke klase, da u delegatski sistem unose znanje, etičke vrijednosti i bore se za izgrađivanje principa na osnovi kojega se u usklađivanju interesa osigurava ostvarivanje dugoročnih interesa radničke klase i zaštita temeljnih vrijednosti socijalističkoga samoupravnog proizvodnog odnosa. Tada se smatralo, a danas se potvrdilo na osnovi desetogodišnje analize prakse, da je to moguće potpunije ostvariti i bez društveno-političkih vijeća odgovarajućim promjenama strukture skupštine u cjelini i uloge izvršnih organa skupštine i organa uprave.

Paralelni, a neko vrijeme i glavni prijedlog Koordinacijske komisije Ustavne komisije Savezne skupštine bio je izražen u koncepciji ugrađivanja izvršno-političkih vijeća (neki su ih zvali samo političkim vijećima) skupštine kao izvršnih organa skupštine u cjelini. Ukratko, potreba ugrađivanja izvršno-političkih vijeća u delegatske skupštine obrazlagala se potrebom da se u njih ugradi jedno relativno malo vijeće koje bi unosilo dostignuća znanosti, predlagalo optimalne programe razvoja i štitilo dugoročne društvene interese, te osiguravalo da se u cijelom sistemu slobodnog izražavanja i povezivanja interesa osigura prisustvo društvenih interesa, da se izvršna vlast ugradi kao dio skuštine, a ne na principu predstavničke vlade, da se upravna i izvršna vlast razdvoje, da se stvori samostalna i odgovorna državna uprava koja će prvenstveno osigurati provođenje zakonitosti, a pod kontrolom izvršno-političkog vijeća i cijele skupštine. Zato se predlagalo da izvršno-političko vijeće bude relativno malo vijeće od stručnih i političkih autoritativnih pojedinaca, da njegovu listu predlažu društveno-političke organizacije, da u skupštini ima relativno malu nadležnost (da odlučuje samo o najkrupnijim pitanjima sistema), ali da može raspravljati i o drugim pitanjima i predlagati određene mjere delegatskim vijećima. Glavna uloga izvršno-političkog vijeća bila bi obavljanje izvršne funkcije skupštine i političkog nadzora nad radom organa uprave, te koordinacija, ne samo organa uprave, nego i svih samoupravnih organizacija i institucija koje treba da provode utvrđenu politiku skupštine. Tako bi izvršna funkcija skupštine odstupila od neuspjeha teorijskog kopiranja parlamentarne vlade, koje je u potpunom neskladu s delegatskim sistemom. Sva istraživanja stvarnog odlučivanja u delegatskom sistemu pokazuju da su sadašnja izvršna vijeća preuzela mnoge funkcije skupštine i

da dominiraju u vođenju politike, zajedno s organima uprave. Već i na osnovi analize prakse trebalo bi, dakle, tražiti određene promjene koje bi otvorile prostor da delegatske skupštine i samoupravne strukture mogu potpunije ostvarivati svoju ustavnu ulogu, te da se dominacija izvršnih vijeća, organa uprave i foruma društveno-političkih organizacija u procesima odlučivanja bitno smanji.

Ugrađivanje izvršno-političkih vijeća kao izvršnih organa skupštine, koji bi preuzel i neke funkcije sadašnjih društveno-političkih vijeća, tražilo bi ukidanje društveno-političkih vijeća i transformiranje sadašnjih izvršnih vijeća. Naime, izvršno-politička vijeća preuzela bi velik dio njegovih sadašnjih funkcija, a uprava bi bila samostalna i odgovorna te bi se moglo ugraditi neko koordinacijsko tijelo u upravu, koju bi također trebalo reorganizirati i osposobiti za potpunije ostvarivanje zakonitosti, što je jedan od najkrupnijih problema funkcioniranja političkog sistema.

Tek u zadnjoj fazi izrade Ustava SFRJ iz 1974. godine usvojena su sadašnja rješenja struktura skupština, po kojima su društveno-politička vijeća postala ravnopravna vijeća u strukturi skupština. Izvršna vijeća konstituirana su na principu jedinstva izvršne i upravne vlasti, na mnogim načelima klasične parlamentarne vlade, čija je glavna uloga u predlaganju politike skupštine društveno-političke zajednice i rukovođenju funkcioniranjem upravnih organa.

Praksa je pokazala potpunu neracionalnost i neefikasnost sadašnje organizacije izvršnih vijeća i uprave. Izvršna vijeća postajala su sve više, mimo Ustava, dominantna snaga u procesima odlučivanja, zabilježene su i tendencije njihova pretvaranja u generalne direkcije privrede i preuzimanja rješavanja mnogih pitanja koja su po Ustavu u nadležnosti udruženog rada. U isto vrijeme, uprava se gotovo udvostručila, ali je smanjena njezina uloga u provođenju zakonitosti, jer je orijentirana, prije svega, na vođenje, a ne na izvršavanje politike. Ogroman broj zakona i propisa se ne provodi. Nastali su i problemi dvostruke nadležnosti između SIZ-ova i organa uprave, kao i nemogućnost savezne i republičke uprave da preko samostalnih općinske uprave osiguraju provođenje zakonitosti. Općinska uprava, koja provodi i savezne i republičke zakone i propise, bila je pod tutorstvom političkih organa u općini koji su subjektivno ocjenjivali, ovisno o općinskim interesima, kada treba, odnosno kada ne treba da provode određene savezne i republičke propise. U isto vrijeme, skupštine društveno-političkih zajednica, pod pritiskom i inicijativama izvršnih i upravnih organa, producirale su bezbroj zakona i propisa koji se u pravilu nisu provodili, skupština nije ni imala mogućnost da se ozbiljnije pozabavi političkim nadzorom nad radom izvršnih organa i organa uprave. S druge strane, društveno-političke organizacije okrenule su se izvršnim i upravnim organima i stvoren je jedan paralelni sistem odlučivanja, suprotstavljen samoupravnim delegatskim strukturama.

Zbog toga smatramo da su nužne radikalnije promjene u ukupnoj strukturi skupštine. Potrebno je ojačati poziciju delegatskih vijeća, transformirati društveno-politička vijeća i izvršna vijeća i umjesto njih stvoriti izvršno-politička vijeća, a osamostaliti i organizirati organe uprave. Time bi se stvorili povoljniji uvjeti za stvarno jačanje moći udruženog rada i delegatskih struktura u čjelinu, potpunije usmjeravanje društveno-političkih organizacija da djeluju prvenstveno u samoupravnim organizacijama i zajednicama, ali da posredstvom izvršno-političkih vijeća mogu potpunije ostvarivati navedene

ciljeve, te da se upravna i izvršna vlast prilagodi delegatskom sistemu, odnosno da se raskine s koncepcijom vlade koja je preuzeta iz parlamentarnog sistema, a koja, što je praksa i potvrdila, onemogućuje ostvarivanje bitnih društvenih ciljeva delegatskog sistema.

(5) Sva dostupna istraživanja potvrđuju da u procesima odlučivanja u delegatskom sistemu dominiraju forumi društveno-političkih organizacija, izvršni organi i organi uprave.

Zbog takvih tendencija izuzetno je značajno *otkloniti proturječnosti i nedosljednosti u operacionalizaciji sistema, u odnosima između organizacija udruženog rada i teritorijalnih organizacija*. Osnovi cilj ustavnih promjena 1974. godine bio je stvaranje sistema socijalističkog samoupravljanja u kojemu će radnik kao kompletna društvena ličnost obavljati društvene funkcije ne samo u sferi proizvodnje, nego i u svim drugim oblastima ljudske djelatnosti i u svim organizacijama društva. Dosljedno izveden politički sistem, kojemu je polazište organiziranje radnika u udruženom radu, zahtijeva da se utvrdi u kojoj je mjeri sistem samoupravljanja i političke vlasti doista izgrađen na suverenosti rada i radnika operacionalizacijom koncepcije. Operacionalizacijom je trebalo osigurati da se radnici udružuju na mjestu rada kao temeljnom ishodištu sistema, ali i da se udružuju s ostalim radnim ljudima u cilju odlučivanja o zajedničkim interesima i poslovima u različite oblike teritorijalnog organiziranja (mjesne zajednice i društveno-političke zajednice) i u druge samoupravne organizacije i društveno-političke organizacije. Dakle, cijeli politički sistem polazi od udruženoga radnog čovjeka, koji se udružuje ne samo na mjestu rada, nego i u teritorijalnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i društveno-političkim organizacijama. Ali, ti drugi oblici organiziranja i udruživanja izvan udruženog rada ne smiju biti paralelni, osamostaljeni, suprotstavljeni organiziranju radnika u udruženom radu.

U tom smislu može se s pravom postaviti pitanje da li nedovoljno precizne ustavne odredbe i iz njih izveden politički sistem ne dovode do prevladavanja institucionaliziranih parcijalnih interesa i suprotstavljanja interesâ radnika organiziranog u različitim, međusobno odvojenim i suprotstavljenim institucijama. Na primjer, sva istraživanja samoupravljanja u proteklih deset godina pokazuju da se ono razvijalo u mikrosferi, u okviru autarkičnih OUR-a, mjesnih zajednica i općina, a da nije postojao mehanizam povezivanja tih institucija u cjelovit sistem, te da je utjecaj samoupravnog organiziranih radnika i radnih ljudi na društvene poslove vrlo mali, ako se o njima odlučuje izvan osnovne organizacije udruženog rada i mjesne zajednice.

Nadalje, činjenica je da je udruženi rad potisnut na svim razinama, a da je teritorijalna vlast narasla izvan ustavnih ovlaštenja.

Sve to zahtijeva da se *dogradnjom sistema ojača pozicija udruženog rada*. Zato je nužno inzistirati da se u operacionalizaciji sistema, ako treba i određenim ustavnim promjenama, potpunije utvrdi kao primarni oblik organiziranja i izgradnje političkog sistema organiziranje u udruženom radu. Sve ps-tale institucije valja još naglašenije odrediti kao oblike u kojima, u ostvarivanju zajedničkih interesa ili odlučivanja o društvenim poslovima o kojima je zbog njihove prirode potrebno odlučivati izvan udruženog rada i u klas-nom savezu radnika sa svim radnim ljudima, odlučuju radnici organizirani i udruženi s ostalim radnim ljudima.

Polazeći od takve koncepcije, mjesna zajednica ne bi bila, kako se to sada ne samo u praksi nego često i u teoriji tvrdi, paralelna samoupravna zajednica osnovnoj organizaciji udruženog rada u kojoj se organiziraju građani da bi surađivali s osnovnim organizacijama udruženog rada, nego bi bila, prije svega, samoupravna zajednica u kojoj se radnici udružuju i organiziraju sa svim radnim ljudima u ostvarivanju zajedničkih interesa i potreba koje se mogu racionalno i efikasno rješavati na mjestu stanovanja, jer su objektivno vezane uz zajedničko življenje radnika i drugih radnih ljudi. Ako bi mjesna zajednica bila drugi ili specifični oblik organiziranja radnika, ona ne samo da ne bi bila suprotstavljena, paralelna i osamostaljena institucija u odnosu na osnovnu organizaciju udruženog rada, nego bi se otklonili i glavni uzroci »zatvaranja samoupravljanja u tvorničke zidove«, kao i inzistiranja na koncepciji da radnik o dohotku može odlučivati samo u osnovnoj organizaciji udruženog rada. Radnik ne može ovladati cjelinom dohotka ako ne odlučuje u svim institucijama političkog sistema; dakle, bez ovladavanja procesima odlučivanja u svim institucijama političkog sistema ne može se ostvariti ni pravo radnika na odlučivanje o rezultatima, uvjetima i sredstvima rada, niti temeljno pravo odlučivanja o ukupnom dohotku.

Takvo tumačenje biti Ustava koje je, po našem mišljenju, jedino ispravno, zahtijeva promjene u strukturi skupština (društveno-političkih i izvršnih vijeća), kao i bitnu promjenu vijeća mjesnih zajednica i općina a, uz određene specifičnosti, i Saveznog vijeća, te u tom sklopu i vijeća udruženog rada. Već u izradi Ustava iz 1974. godine dugo je postojala jasna koncepcija da skupštinu društveno-političke zajednice čini jedinstveno vijeće samoupravnih zajednica koje se sastoji od pojedinih vijeća (npr. u oblasti privrede, društvenih djelatnosti, mjesnih zajednica, SIZ-ova), čime se jasno htjelo dati do znanja da su svi ti oblici organiziranja, pa i mjesne zajednice i SIZ-ovi, oblici organiziranja radnika u savezu s radnim ljudima u cilju stvaranja realnih mogućnosti što direktnijeg odlučivanja o različitim društvenim poslovima. Kasnije rasprave, odnos političkih snaga, kao i prevladavajuća društvena svijest u to vrijeme doveli su do sadašnjih rješenja u strukturi skupština, gdje su pod novim nazivima ugrađena mnoga kompromisna rješenja staroga predstavničkog sistema. To je objektivno, bez obzira na dobre namjere, otvorilo prostor ne samo dezintegracijskim tendencijama i institucionalizaciji suprotstavljenih interesa, nego i prevlasti teritorijalnog organiziranja nad udruženim radom. U praksi su se počele gubiti, a ponekad i napuštati, osnovne orijentacije i radničkooklasne karakteristike našeg sistema. Mjesna zajednica sve se više pretvara u organizaciju građana kao drugi samostalni oblik i izvor političkog sistema, ravnopravan organiziranju radnika. Odatle i nastojanje da se vijeća mjesnih zajednica i vijeća općina, pa i Savezno vijeće, tretiraju kao vijeća građana, a vijeća udruženog rada kao vijeća samoupravljača. Sadašnji pritisci u raspravama o promjenama u političkom sistemu usmjereni na vraćanje na vijeća građana, u stvari, samo radikaliziraju postojeće koncepcije i realno stanje. Dakle, smatramo da je postojeća struktura skupština otvarala prostor jačanju elemenata predstavničke demokracije i razvoju društveno-političkih zajednica kao osamostaljenih cjelina koje nisu u funkciji udruženog rada, a još su manje oblici posredstvom kojih radnici ostvaruju političku vlast u savezu sa svim radnim ljudima, nego su sve više postajale oblici dominacije države nad udruženim radom.

Te tendencije izražene su u svim društveno-političkim zajednicama, od općine do federacije. Zato je nužno potražiti radikalna rješenja koja će osigurati da se društveno-političke zajednice razvijaju kao instrumenti vlasti radničke klase u savezu sa svim radnim ljudima. Potrebno je, također, tim promjenama smanjiti utjecaj teritorijalne vlasti i otkloniti uzroke autarkičnog razvoja društveno-političkih zajednica u samom sistemu.

Zdravko Tomac

THE SYSTEM OF DELEGATION AT THE GROSSROADS

Summary

The author pleads for sweeping changes in the system of delegation, proceeding from the substance of the constitutional concept of the political system of socialist self-management. In his opinion, the normative and institutional model of the delegational system *has not been consistently operationalized* in conformance with the fundamental principles of the 1974 Constitution, which explicitly state that the holders of power and self-management are the organized working people in basic self-management organisations and communities.

The author suggests that many unnecessary compromises have been struck with the representative system in the course of the construction of the normative model, especially in the incorporation of social-political organisations into the assembly system and in the organisation and functioning of executive councils.

On the basis of the findings of numerous studies of the delegational system, the author proposes changes in the functioning and composition of chambers of assemblies and in the functions and organisation of executive councils, in order to eliminate the unnecessary compromises and the old solutions typical for the representative system.