
Mjesto i uloga
udruženog rada u
delegatskom sistemu općine

Tomislav Jantol

I

U istraživanju, kojim smjeramo utvrditi mjesto i ulogu udruženog rada u delegatskom sistemu općine, pretpostavljamo da realni sistem samoupravljanja nije istovjetan normativnom, ali u hipotetičkom rasponu između suprotnosti i istovjetnosti bliži je istovjetnosti nego suprotnosti. Zbog toga nam valja razmotriti ponajprije normativni sistem socijalističkog samoupravljanja i udruženi rad u njemu.

Iz ustavnih odredbi nedvojbeno proizlazi da je udruženi rad *odlučujući činilac*, točnije rečeno *ishodište* i *osnovni subjekt* socijalističkog samoupravljanja, što znači da je, prvo, *interes* radnika udruženog rada ishodištem upravljačkih odluka društva, te da, drugo, radnici imaju odlučujući *utjecaj* na (u)upravljanje uvjetima, sredstvima i rezultatima svoga rada.

Pri tome ističemo da za razliku od drugih koncepcija socijalističke republike rada, samoupravna se temelji na historijskom iskustvu koje pokazuje da ukoliko radnici kao neposredni proizvođači ne odlučuju o svome radu sami, nego to čini netko drugi u njihovo ime, primjerice njihovi politički predstavnici kao profesionalni upravljači, opasnosti su da se njihov klasni interes izgubi u labirintu društvenih suprotnosti daleko veće. Zbog toga samoupravna koncepcija predviđa *neposredni upravljački subjektivitet radnika*. Tu je proizvodni rad ne samo ishodištem, na društvenom primatu njegova interesa utemeljenog sistema upravljanja, nego i neposredni nosilac upravljačkih funkcija.

Načelo neposrednog upravljačkog subjektiviteta proizvodnog rada ima i odgovarajuću organizacijsku posljedicu: sistem društvenog upravljanja izgrađen na tom načelu ne može biti predstavnički, ograničen na javnu sferu politike, nego samoupravno-delegatski, utemeljen u proizvodnoj osnovi društva. U tom sistemu *delegatski mehanizam* ima ključno značenje. Njime se rješava osnovni problem političkog života složenih društvenih

zajednica, problem posredovanja upravljačke volje društvene osnove odlukama najviših oblika društvenog odlučivanja. Nasuprot tradicionalnim mehanizmima političkog posredovanja koji, poput državnog mehanizma vlasti, upravljačku volju društvene osnove posreduju tako da je otuđuju, delegatski omogućuje da se upravljačka volja društvene osnove, ponajprije proizvodnog rada, posreduje odlukama najviših oblika društvenog odlučivanja, a da ne izgubi svoju autentičnost. Drugim riječima, delegatskim mehanizmom upravljački subjektivitet proizvodnih radnika se neposredno i djelotvorno iskazuje na svim razinama društvenog odlučivanja, od osnovne organizacije udruženog rada do najšire društveno-političke zajednice.

Možemo li delegatski mehanizam doista nazvati oblikom neposrednog odlučivanja? Možemo, uporedimo li ga s političkim sistemom predstavničke demokracije. Ipak, budući je socijalističko društvo još uvijek klasno društvo, u kojem se upravljačke odluke donose u procesu konfliktnog sučeljavanja socijalno diferenciranih interesa, primjenom sredstava moći koju kontroliraju ne-radničke socijalne grupe, delegatsko odlučivanje je također: oblik *političkog posredovanja* upravljačke volje društvene osnove, ali oblik koji u isto vrijeme mijenja i ukida otuđujući karakter tog posredovanja.

U našem je društvu upravljačka volja proizvodnog rada pod snažnim pritiskom otuđene moći — u organizacijama udruženog rada tehnokratske, u društvenom prostoru političkog odlučivanja birokratske — tako da se ne može posve iskazati na ustavno predviđen način. Zbog toga nam valja istraživati ne toliko (normativni) *sistem* koliko (realni) *proces* odlučivanja, i u tom procesu stvarni *utjecaj* udruženog rada.

No, prije toga moramo točno definirati *pojam udruženog rada*, tim prije što se u javnom komuniciranju upotrebljava u različitom značenju, tako da jednom obuhvaća radne ljude i njihove samoupravne organizacije i zajednice u sferi materijalne proizvodnje, drugi put radne ljude i njihove samoupravne organizacije i zajednice ne samo materijalne proizvodnje nego i (nematerijalne) proizvodnje usluga.¹

Prema Ustavu i Zakonu o udruženom radu, udruženi rad obuhvaća cjelokupno područje društveno organiziranog rada (tj. samoupravno organiziranog rada sredstvima u društvenom vlasništvu), od privrede do društvenih djelatnosti odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstvenog i socijalnog osiguranja itd.²

Pojmovno poistovjećivanje udruženog rada materijalne proizvodnje s udružnim radom društvenih djelatnosti ističe njihovu prirodnu poveza-

1
Moramo upozoriti i na to da se pojam udruženog rada upotrebljava s jakim normativističkim naglaskom na klasne kvalitete socijalno-interesne homogenosti i emancipacijske usmjerenosti društvene sfere rada, zanemarujući sve, kako funkcionalne tako i socijalno-interesne različitosti u njoj.

2
»Radnici u udruženom radu, prema ovom zakonu, jesu osobe koje rade društvenim sredstvima u organizacijama udruženog rada, u radnoj zajednici ili drugom obliku udruživanja rada i sredstava«. (Član 6. Zakona o udruženom radu).

nost u procesu društvene reprodukcije,³ kao i istovjetnost njihova društveno-ekonomskog statusa i zajednički odnos spram neproizvodne sfere društva.

U našem istraživanju udruženi rad se pojavljuje u sljedećim modalitetima: »privredna i poljoprivredna djelatnost«, »zdravstvo, socijalni rad i briga (predškolski odgoj, nezbrinuti, stari, neosigurani, borci i slično)«, »školstvo, kultura, znanost«. Tomu smo priključili i komunalnu djelatnost (modalitet: »komunalna politika i djelatnost«).

II

Podaci našeg istraživanja, u kojem je *odluka općinske skupštine* jedinica analize, govore o tome (1) koliko se odluke svojim *sadržajem* odnose na udruženi rad, osobito na udruženi rad materijalne proizvodnje (modalitet: »privredna i poljoprivredna djelatnost«), (2) kamo su odluke usmjerene, prema *interesnoj sferi* radne organizacije, ili pak mjesne zajednice, zajednice općina, republike ili federacije, te (3) na koji su *način* odluke usvajane: (a) u kojem vijeću općinske skupštine, (b) prihvaćanjem bez izmjena, s izmjenama ili odbacivanjem prijedloga, (c) u redovnom ili hitnom (skraćenom) postupku.

Analizirali smo sve odluke koje su skupštine triju odabranih općina usvojile od početka 1977. godine do konca 1979. godine. Odabrali smo po jednu nerazvijenu (Županja), srednje razvijenu (Zabok) i razvijenu (Split) općinu, tako da su podaci reprezentativni za sve općine SR Hrvatske.

U razdoblju od tri godine skupštine ovih općina su usvojile ukupno 1840 odluka. Od toga se 769 ili 41,7% odluka svojim *sadržajem* odnosi na udruženi rad. Izdvojimo li iz toga odluke koje se odnose na udruženi rad materijalne proizvodnje, primjećujemo da je takvih odluka svega 156 ili 8,4%. Kad je riječ o *interesnoj sferi* odluke, možemo uočiti da su prema *radnoj organizaciji* usmjerene 164 ili 8,9% odluka, s tim da, primjerice, općinska skupština Županje nije u tri godine usvojila ni jednu odluku koja bi bila usmjerena prema radnoj organizaciji. U isto je vrijeme prema *mjesnoj zajednici* bilo usmjereno 109 ili 5,9% odluka, dok su prema *zajednici općina* bile usmjerene 43 ili 2,3% odluka, prema *republici* 29 ili 1,5% odluka, a prema *federaciji* svega 2 odluke. Prema interesnoj sferi *općine* bilo je usmjereno 1493 ili 81,1% svih odluka!

Analizirajući *način odlučivanja* primjećujemo da općinske skupštine relativno velik broj odluka donose na *zajedničkoj sjednici* sva tri vijeća. Na takav je način usvojeno 466 ili 25,3% odluka. U *samostalnoj nadležnosti*

3
O čemu izrijekom govori Zakon o udruženo-
nom radu. Tako se u članu 18. kaže: »U
ostvarenom dohotku osnovnih organizacija
u oblasti materijalne proizvodnje izraža-

vaju se i rezultati rada radnika u oblasti
obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva,
socijalne zaštite i drugih društvenih dje-
latnosti ...»

vijeća udruženog rada usvojeno je svega 205 ili 11,1% odluka. U ravnopravnoj nadležnosti sva tri vijeća usvojeno je 487 ili 26,5% odluka. Ostale su usvojene u ravnopravnoj nadležnosti vijeća udruženog rada i društveno-političkog vijeća, ravnopravnoj nadležnosti vijeća udruženog rada i vijeća mjesnih zajednica ili pak u samostalnoj i ravnopravnoj nadležnosti vijeća mjesnih zajednica i društveno-političkog vijeća.

Ponešto o načinu odlučivanja govore i podaci o tome usvaja li se prijedlog odluke bez ikakve izmjene ili se ne usvaja. Podaci pokazuju da se u velikoj većini slučajeva prijedlozi usvajaju bez ikakvih izmjena. Naše općinske skupštine su odbile svega 24 prijedloga. Od toga je 21 prijedlog odbila samo općinska skupština Split, dok općinska skupština Županje nije tokom tri godine odbila niti jedan prijedlog. Uz to su naše tri općinske skupštine izmijenile svega 11 prijedloga odluka. Dakle 98% odluka je usvojeno onako kako je i predloženo. Da su prijedlozi ovih 98% odluka prihvaćenih bez ikakvih izmjena rezultat temeljitih rasprava u delegatskoj osnovi (na zborovima i u delegacijama), taj bi podatak govorio o samoupravnoj kvaliteti skupštinskog odlučivanja. Međutim, uporedimo li naše nalaze s onima koji pokazuju kako su prijedlozi odluka pripremani u delegatskoj osnovi, vidjet ćemo da se u općinskim skupštinama odluke počesto usvajaju bez prethodnih delegatskih priprema.

Tako u sistematiziranom prikazu uporednih rezultata istraživanja u svim općinama SR Hrvatske od 1977.—1980. godine nalazimo podatak da problem o kojem se odlučivalo nije bio na javnoj raspravi u 20,7% (1977. g.), odnosno u 55,6% (1980. g.) slučajeva, a formalni postupak usuglašavanja u 65,3% (1977. g.), odnosno u 84,0% (1980. g.) slučajeva nije bio pokrenut ni na jednoj razini delegatske strukture.⁴

Navedimo također mišljenje radnih ljudi i delegata o pripremama odluka u delegatskoj osnovi. Na pitanje »Da li su na zborovima radnih ljudi Vaše organizacije udruženog rada pokrenute inicijative za rješavanje nekih problema kroz mehanizme delegatskog odlučivanja u okviru općinske skupštine«, negativno je odgovorilo 42,3%, odnosno 35,3% ispitanika. Ako tomu pribrojimo i dobar dio od 33,0%, odnosno 41,8% odgovora »ne znam«, onda je taj broj daleko veći.

Za našu analizu su također zanimljivi odgovori anketiranih na pitanje u kojem je području, po njihovu mišljenju, delegatski sistem pokazao najviše rezultata. Za odgovor da je najviše uspjeha bilo u »rješavanju problema u okviru općine« opredijelilo se najmanje, svega 10,4%, odnosno 9,0% zaposlenih.⁵

4

»Uporedni rezultati istraživanja 1977. — 1980.«, Institut za političke nauke FPN-a u Zagrebu, Zagreb 1981.

5

Ostali misle da je delegatski sistem do sada najviše uspjeha pokazao u drugim područjima samoupravnog organiziranja: u području osnovne organizacije udruženog

rada (23,2%, odnosno 28,0%), mjesne zajednice (18,7%, odnosno 14,2%), društveno-političke organizacije (11,7%, odnosno 10,3%) i samoupravne interesne zajednice (11,2%, odnosno 10,7%). »Ne znam«, odgovorilo je 24,8%, odnosno 27,6% ispitanika. *Uporedni rezultati istraživanja ...*, str. 36.

Da uspješno funkcioniranje delegatskog sistema otežava »nedovoljna povezanost delegacija i delegata sa svojom delegatskom osnovom«, tvrdi najveći broj ispitanih. Na pitanje »koji bi bio Vaš osnovni prigovor na rad Vaših delegacija za skupštinu općine«, najveći broj ispitanih (22,6%, odnosno 20,4%) tvrdi da je to »slaba suradnja sa zborovima« i »neaktivnost« (13,7%).⁶ Isto tako na pitanje »koji bi bio Vaš osnovni prigovor na rad delegata u skupštini općine«, daleko najveći broj ispitanih spominje »slabu suradnju s delegacijama« (20,5%, odnosno 19,0%) i »slabu suradnju na zborovima« (20,3%, odnosno 17,2%).⁷ Da ih njihovi »birani delegati u organizacijama udruženog rada ne obavještavaju o tome što se raspravljalo i odlučivalo u delegatskim tijelima (u općinskim skupštinama i samoupravnim interesnim zajednicama)«, tvrdi 22,9%, odnosno 19,6% radnih ljudi, a da to čine rijetko, tvrdi njih 41,1%, odnosno 42,9%. Svega 10% tvrdi da ih delegati obavještavaju uvijek.

O načinu odlučivanja govori i podatak da najveći broj delegata sudjeluje u radu svoje delegacije tako što podržava stavove i mišljenja drugih (30,5%), dok je vlastite prijedloge davao vrlo mali broj delegata (11,7%).⁸

III

Što bismo analizom ovih podataka mogli zaključiti o položaju i ulozi udruženog rada u delegatskom sistemu općine? Opći je zaključak da *udruženi rad još uvijek nije odlučujući činilac u delegatskom odlučivanju u okviru općine*. Doduše, 41,7% svih odluka usvojenih u općinskoj skupštini svojim se sadržajem odnosi na udruženi rad, ali svega 8,4% na udruženi rad materijalne proizvodnje. Uz to valja naglasiti da su neke od tih odluka puke procjene stope rasta društvenog proizvoda privrede na teritoriji općine, ili pak »imenovanje članova općinske komisije za procjenu poljskih šteta«, ili slično. Iz toga zaključujemo da u odlukama općinske skupštine ne dominiraju interesi udruženog rada, posebno ne interesi udruženog rada materijalne proizvodnje, niti konkretni interesi pojedinih radnih organizacija. O tome govore i podaci da je radna organizacija interesna sfera svega 8,9% odluka općinske skupštine. A činjenica, da je prema republici i federaciji usmjeren zanemarljivo mali broj odluka, govori o tome da općinska skupština ne djeluje ni kao *prijenosnik samoupravne volje radnih ljudi prema višim instancama društvenog odlučivanja*.

Općinska skupština djeluje, dakle, pretežno kao *organ vlasti na svom području*, a ne kao *organ samoupravne volje radnih ljudi udruženog rada*.

6 Ispitanici su se mogli opredijeliti za dva od jedanaest ponuđenih odgovora.

7 Ispitanici su se mogli opredijeliti za dva od deset ponuđenih odgovora.

8 To su podaci za 1977. godinu. Za 1980. nema podataka.

Nije li ova tvrdnja ishitrena, možda su odluke općinske skupštine, takve kakve jesu, rezultat samoupravne inicijative udruženog rada? U sadržaju i interesnoj sferi odluka ne možemo vidjeti jesu li rezultat samoupravne inicijative udruženog rada ili nisu. Međutim, podatke o usmjerenosti (o sadržaju i interesnoj sferi) odluka možemo promatrati kao indikaciju inicijativnosti udruženog rada u povratnom toku i zaključiti da je mali broj odluka usmjerenih prema udruženom radu posljedica neinicijativnosti ili nemoći udruženog rada da svojim inicijativama prodre u općinsku tvrdavu vlasti. Negativni odgovori gotovo polovice ispitanika na pitanje »Da li su na zborovima radnih ljudi Vaše organizacije udruženog rada pokrenute inicijative za rješavanje nekih problema kroz mehanizme delegatskog odlučivanja u okviru općinske skupštine?«, kazuju da je samoupravnih inicijativa udruženog rada bilo vrlo malo. O tome na svoj način govore i odgovori delegata na pitanje kako sudjeluju u radu skupština kojih su članovi. Svega 17,9% (1977. g.), odnosno 14,0% (1980. g.) delegata je iznosilo prijedloge u vidu smjernica koje su dobili od svoje delegacije, a vlastite prijedloge je davalo 11,8%, odnosno 8,8% delegata. Ostali su, podržavajući stavove i mišljenja drugih, tražeći ili dajući informacije i slično, bili zapravo pasivni sudionici odlučivanja koje je inicirao i vodio netko drugi. O tome tko je taj drugi govore sami delegati: prema njihovom mišljenju, kao inicijatori odnosno predlagači odluka najčešće se javljaju stručne službe, funkcionari i sekretarijati, izvršno vijeće i predsjedništvo općinske skupštine, te tijela i organi širih društveno-političkih zajednica. Slično delegati govore i o tome tko ima odlučujući utjecaj na donošenje odluka.⁹ A oni govore iz vlastitog iskustva!

Imamo li u vidu da je vijeće udruženog rada organ izravnog utjecaja udruženog rada na delegatsko odlučivanje u općini i da se u njemu odlučuje o pitanjima od posebnog interesa za udruženi rad, podaci o načinu sudjelovanja tog vijeća u skupštinskom odlučivanju posebno su zanimljivi. Oni izravno govore o ulozu udruženog rada u delegatskom odlučivanju u okviru općine. Sudeći prema podatku da je u samostalnoj nadležnosti vijeća udruženog rada usvojeno svega 11,1% odluka općinske skupštine (dok je, istovremeno, na zajedničkoj sjednici i u ravnopravnoj nadležnosti sva tri vijeća usvojeno 51,8% odluka), utjecaj udruženog rada na delegatsko odlučivanje u općini nije osobito veliki. Mišljenje delegata od kojih samo 7,6%, odnosno 6,1% tvrdi da u njihovoj skupštini odlučujući utjecaj ima vijeće udruženog rada posve se podudara s našim nalazima.

Podaci o tome da je 98% svih odluka usvojeno kako je i predloženo, bez ikakvih izmjena, pokazuju da se u općinskoj skupštini odluke usvajaju rutinski i bez dorade. Kako je riječ o odlukama koje najčešće nisu bile pripremane na delegatski način, samoupravnim inicijativama delegatske osnove i raspravama u delegacijama, nego su ih predlagali izvršno-politički organi i stručne službe, zaključujemo da su usvajane uz veliku *pasivnost delegata i dominantni utjecaj političke administracije*.

9

Vidi *Usporedni rezultati istraživanja ...*, str. 50.

Iz svega proizlazi, dakle, da udruženi rad još uvijek ne ostvaruje svoju normativno osiguranu ulogu ključnog činioca delegatskog odlučivanja u okviru općine.