

Odnos državnih i samoupravnih organa prema novim ustavnim odredbama

Ivan Malkoč

Uvodna napomena

Odnos između državnih i samoupravnih organa ima trajno aktualan karakter. Ustavni sistem iz 1974. godine razrađuje položaj i ulogu države na bitno nov način. Naš je osnovni zadatak analizirati ustavnu dimenzioniranost funkcija države. Posebno nastojimo utvrditi da li je Ustav SFR Jugoslavije, odnosno Ustav SR Hrvatske predimenzionirao ili potcijenio ulogu države.

Naš je prikaz nužno fragmentaran i ograničen na iznošenje samo nekih bitnih aspekata naznačene problematike.

Ideološki aspekt ustavnih promjena kao izvor kriterija za ustavno definiranje još potrebnih funkcija države

Treba najprije naglasiti da pod pojmom države ne mislimo samo na aparat prinude u društvu, jer »shvaćanje države jedino kao aparata prinude za potčinjavanje jedne klase drugoj, ne može se nazvati drugačije nego simplificiranje i vulgariziranje marksističkog poimanja države«. Shvaćanje države jedino kao aparata prinude ostaje nemoćno da objasni njezine brojne funkcije u kojima nisu prisutni samo klasni motivi.

Ustavne se promjene u svim aspektima, pa tako i u tretiranju države, ne mogu pravilno objasniti bez svoje na naučnom socijalizmu utemeljene ideološke osnove. Ovo tim više što kod nas postoji dosta rašireno mišljenje da je revolucija završena i da je nastupilo vrijeme empirizma i pragmatizma.

1
Dr Jovan Mirić, *Interesne grupe i politička moć* (doktorska disertacija), Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1973, str. 48.

2
Ideologiju općenito definiramo kao »sistem ideja i shvaćanja u kojima su izraženi položaj, interesi i ciljevi određene klase u društvenom sklopu, te norme njezine djelatnosti radi ostvarenja tih ciljeva« (A. Fiamengo, *Osnove opće sociologije*, Narodne novine, Zagreb, 1968, str. 348).

Društveni se interesi ne grade samo na osnovi matematičko — ekonomskih elemenata, već i na osnovi strategije razvoja društvenih odnosa i stalnog ugrađivanja rješenja kojima se učvršćuje i unapređuje socijalistički karakter samoupravnih odnosa.

O karakteru našeg političkog sistema prof. dr Bilandžić kaže:

»Što se tiče iluzije da se problem može riješiti samo sistemom, to je relativna stvar. Zašto? Zato što je izvan ljudske moći da se stvori sistem koji kao nekakav perpetuum mobile obnavlja socijalističke odnose. Radi se o tome da svaki sistem, politički i ekonomski, nosi ugrađenu tendenciju za obnavljanje odnosa dominacije i eksploatacije. Ne može se pronaći sistem koji ne nosi i tu dimenziju. Upravo ta zakonita tendencija sistema stavlja Savez komunista u vrlo proturječnu situaciju, naime, on mora voditi taj sistem, jer društvo ne može bez sistema. Savez komunista mora voditi borbu da se taj sistem poštuje. Ako netko napada taj sistem, Savez komunista se bori protiv toga kao kontrarevolucije. Ali, s druge strane, Savez komunista mora težiti da upravo taj sistem zamjenjuje drugim, još savršenijim. To je zakon života.«³

Svaka naša politička akcija usmjerena je prvenstveno klasnim kriterijima, a ne nekim ideološkim neutralizmom. Liberalistički ideološki neutralizam, svugdje gdje je jače djelovao, značio je idejnu dezorijentaciju i odstupanje s pozicija socijalističkog samoupravljanja.

Izgradnja samoupravnog socijalizma je naša društvena, svjesna preferencija; ona je rezultat naše revolucionarne akcije, a ne determinizma nivoa razvijenosti proizvodnih snaga. Otudi proizlazi i presudna uloga Saveza komunista kao organiziranog političkog instrumenta preko kojeg se odvija borba za razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa. Zato je i tvrdnja da je naša praksa pod snažnim utjecajem ideologije u osnovi opravdana. Ali ta konstatacija nužno zahtijeva i svoje objektivno objašnjenje, koje je sadržano u karakteristikama sistema društvene reprodukcije i raspodjele dohotka udruženog rada. U našim je, naime, uvjetima upravo ideološki i politički pritisak neophodan kao zaštitni mehanizam razvoja novih društvenih odnosa.

Promjene u ustavnom definiranju položaja i uloge države u našem društvu uvjetovane su uzrocima i ciljevima ustavnih promjena. Prostor nam ne dozvoljava da se upuštamo u razmatranje promjena na društveno-ekonomskom odnosno društveno-političkom području. Iz te cjelokupne kompleksne problematike rezultira i ustavno definiranje još potrebnih funkcija države na sadašnjem stupnju našega razvoja.

Terminološki pojam države u Ustavu

Jedna je od karakteristika naše ustavnopravne terminologije da se od ustava iz 1963. godine sve manje izričito spominju riječi »država« i

3

iz izlaganja Dušana Bilandžića na VII kongresu SKH, u: Sedmi kongres SK Hrvatske

(stenografske bilješke), knjiga III, Centralni komitet SKH, Zagreb, 1974, str. 114.

»državni«. To je osobito došlo do izražaja u novom ustavnom sistemu. Ustavne odredbe, naime, nastoje izraziti proces odumiranja države⁴ i to kako ono što već predstavlja realnost, tako još više tendencije u tom smjeru, a to znači sve naglašenije prožimanje državno-političkih i samoupravnih elemenata u našem društvu.

Svugdje gdje se u ustavima govori o društveno-političkoj zajednici i njezinim organima kao nosiocima političke vlasti riječ je u stvari o državi.⁵ Kod toga je vidljivo da novi Ustav SFRJ, kao i ustavi republika i autonomnih pokrajina, sadrži mnoge odredbe koje se izravno odnose na ulogu države u društveno-političkom sistemu.

Prema tome, kad se otkloni ova »terminološka koprena«,⁶ postaju jasnije ustavne odredbe o funkcijama države, odnosno državnih organa.

Dijalektički odnos države i samoupravljanja

Novi ustavni sistem otklanja svako shvaćanje o mehaničkom suprotstavljanju sfere države i sfere samoupravljanja. To je značajna evolucija u shvaćanju odnosa između države i samoupravljanja. Naime, od vremena donošenja ustava iz 1963. godine i kasnije, u razdoblju donošenja amandmana iz 1967. i 1968. godine, odnos države i samoupravljanja promatran je pretežno kao odnos njihova uzajamnog isključivanja. Smatralo se da je za stabilizaciju samoupravljanja najvažnije zaštititi samoupravne odnose od države, odnosno što više ograničiti uplitanje državnih organa u rad organa samoupravljanja. Ostvarivanje samoupravljanja, prema takvim gledanjima, rezultat je gotovo automatskog sužavanja funkcija države.

Prof. Bilandžić govori o svojedobnom tretiranju države kao »nužnog zla«, u čijem se monopolnom položaju vidjela glavna i gotovo jedina opasnost po radničku klasu u cjelini.⁷

S obzirom na nužnost postojanja države u cijelom prijelaznom periodu treba podvući da bi mehaničko shvaćanje odnosa između države i samoupravljanja, odnosno državnih i samoupravnih organa značilo nerazumijevanje bitnih odrednica društveno-političkog preobražaja u socijalističkom društvu. U stvari, takvo bi shvaćanje i praksa onemogućili razvoj samoupravljanja.

Kod nas se često čuju apstraktne i uopćene kritike države, pri čemu se svaka mjera naše socijalističke države proglašava etatizmom i miješanjem države u samoupravna prava radnih ljudi. To proizlazi iz pogrešnog,

4
Trebalo istaknuti da problematika definiranja redoslijeda odumiranja funkcija države i dalje ostaje otvorena. Vidi: Dr Adolf Dragičević, Teorija i praksa socijalizma, Naprijed, Zagreb, 1966, str. 86. i dr.

5
Pod državom ovdje shvaćamo instituciju čije su odluke općeobvezne s osloncem na organiziranu prisilu.

6
Naziv »terminološka koprena« u navedenom kontekstu upotrebljava prof. dr. Najdan Pašić u svojoj knjizi »Klase i politika«, Rad, Beograd, 1974, str. 121.

7
Vidi: Dušan Bilandžić, Rađanje koncepcije samoupravnog socijalističkog razvitka, u: Samoupravljanje i radnički pokret, III, Antologije, Komunist, Beograd, 1973, str. 457.

automatskog identificiranja svakog oblika djelovanja države s etatizmom. Pod etatizmom razumijevamo »produkcioni i društveni odnos u kojemu je država osnovni agens cjelokupnog društvenog kretanja i ujedno svestrani kontrolor nad svim odnosima i pojavama društvenog života«.⁸

Iako socijalistička država i etatizam nisu identični pojmovi, oni ipak imaju neke zajedničke crte. Odnos je između njih u stvari odnos između potencijalnog i realiziranog etatizma. Smisao samoupravljanja i jest u tome da se ono stalno osposobljava u ograničavanju etatizma i njegove prirode koja teži da se konstituiraju kao monopol političke sile u društvu. Samoupravljanje i jest rezultat traženja jedne demokratske alternative autoritarnim koncepcijama socijalizma.

Ukoliko je izgradnja socijalizma samo stvar državnog aparata, kaže Edvard Kardelj, tj. ako ne postane stvar svjesnog djelovanja radnih masa, tada se proleterska revolucija mora degenerirati.⁹

Ograničavanje i potiskivanje etatizma ne znači zanemarivanje još potrebnih funkcija države, jer bi to koristilo samo neprijateljima socijalizma i samoupravljanja. Bez političke moći radnička klasa ne može imati odlučujući utjecaj na društvene odnose, jer politička moć kao moć posredovanja među različitim interesima¹⁰ još će dugo biti odlučujućom silom i u socijalizmu. Naime, »treba se osloboditi iluzije da samoupravni sistem na sadašnjem nivou razvijenosti proizvodnih snaga može sam, bez oslonca na mehanizam državne prinude, rešavati sve protivrečnosti ekonomskog razvoja društva, raspodjele društvenog proizvoda, vodeće uloge radničke klase, ravnopravnosti radnih ljudi i slično«.¹¹

Cjelokupna se naša kritika države, što je u skladu sa stavovima osnivača naučnog socijalizma, odnosi na državu koja štiti način proizvodnje koji je postao reakcionaran, a ne na državu uopće. Stalan kritički odnos Saveza komunista prema državi usmjeren je na traženje novih puteva u razvoju samoupravnih socijalističkih odnosa i ulozu države u skladu s tim odnosima. Savez komunista se bori protiv buržoaskog i staljinističkog shvaćanja države kao nosioca interesa svih građana, odnosno radničke klase i radnih ljudi.

Samoupravljanje demistificira shvaćanja o državi i odbacuje njezinu funkciju u obliku sile iznad društva.¹² Zajedničko je svima koji imaju rezerve ili se protive samoupravljanju da traže staru državu.

8
Stipe Šušvar, Privredni sistem i politički sistem, u: Privredni sistem i ustavna reforma (Zbornik radova u redakciji prof. R. Langa), Informator, Zagreb, 1973, str. 255.

9
Vidi: Edvard Kardelj, Socijalistička država prelaznog perioda, u: V. Mratović, Problemi suvremene države, Hrestomatija političke znanosti, Naprijed, Zagreb, 1971, str. 305.

10
Vidi: Dr Jovan Mirić, Interesne grupe i politička moć, op. cit.

11
Edvard Kardelj, Samoupravljanje i društvena svojina, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd, 1973, str. 65.

12
Protivnici samoupravljanja naglašavaju da je državno upravljanje jeftinije i efikasnije od samoupravnih rješenja. Ne upuštajući se u pitanje efikasnosti organizacionog pluralizma, želimo podvući »da su jugoslavenski komunisti rado spremni platiti cijenu za slobodno društvo i slobodnog čovjeka koji neće biti samo sredstvo neke »više državne politike« (Eugen Pusić, Uprava, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1961, str. 119.)

U novom ustavnom sistemu ukida se dualizam između države i samoupravljanja i to prvenstveno putem delegatskog sistema, odnosno na toj osnovi skupštinskog sistema i daljim razvojem socijalističke samoupravne demokratije kao posebnog oblika diktature proletarijata. Stvaraju se uvjeti za potpunije podružljavanje funkcija države.¹³

Delegatskim sistemom stvoreni su uvjeti da država stvarno i postane u najvećoj mjeri instrument u rukama radničke klase. Svojim novim karakterom socijalistička država dobiva osobito progresivnu ulogu u razvoju socijalističkih samoupravnih odnosa. To je kvalitativno nova, viša faza u razvoju samoupravljanja i odumiranja političke strukture države.

Treba naglasiti da nije riječ o dva odvojena sistema — državnom sistemu i samoupravnom sistemu. U fazi stabiliziranog¹⁴ društvenog uređenja nije dovoljno formirati samo posebne ustanove ili organizacije izvan državnog mehanizma, već je neophodno da se društvene snage unose u sam državni mehanizam i da tako dolazi do prožimanja državnih i društvenih snaga. Delegatskim sistemom stvoreni su uvjeti za snažan prodor samoupravljanja. Time se onemogućava da samoupravljanje bude pod okriljem države, jer bi takav odnos temeljito ugrozio razvoj samoupravljanja. Iskustvo je, naime, pokazalo da čak i odumiruća država stalno pokušava reafirmirati princip posredne vlasti, što znači da teži ograničavanju samoupravljanja.

U odnosu države i samoupravljanja postoji, dakle, uzajamni utjecaj i svojevrsno prožimanje. Elementi samoupravljanja sve više prožimaju cjelokupnu političku strukturu društva. Samoupravljanje demokratizira državu, a država koja se demokratizira služi samoupravljanju i štiti njegov razvoj. Tako se nadvladava dualizam u odnosu između države i samoupravljanja, odnosno između državnih i samoupravnih organa. Ako delegatski sistem bude dobro funkcionirao, takvo će prožimanje države i samoupravljanja u svim odlučujućim organima državnog upravljanja biti snažna brana deformacijama socijalističkih društvenih odnosa.

Prema tome, nove ustavne odredbe stavljaju državu i samoupravljanje u dijalektički odnos.¹⁵ Bitno je u tom odnosu da država nije antiteza samoupravljanju, već da ima značajnu ulogu u razvoju samoupravnog sistema. Ta se uloga države u odnosu na samoupravni sistem svodi u osnovi na njegovu naglašeniju zaštitu.

13

Unošenje samoupravnih elemenata u državne organe započelo je u stvari već 1953. godine konstituiranjem vijeća proizvođača i formiranjem radnih zajednica 1963. Od tada skupštine društveno-političkih zajednica nisu više samo klasični državni organi, nego i samoupravni organi.

14

O funkcijama socijalističke države u različitim fazama društvenog razvoja vidi: Dr Najdan Pašić, Organizacija i funkcije države u socijalizmu, Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962.

15

Razlozi koji su uvjetovali promjene u shvaćanju odnosa između države i samoupravljanja proizlaze iz osnovnih uzroka ustavnih promjena. Ti se razlozi u osnovi svode na to što se željela ojačati moć radnika kada su u praksi tehnokratsko-birokratske snage u sve većoj mjeri počele sputavati radničku klasu u ostvarivanju njezinih samoupravnih prava. Vidi: Edvard Kardelj, Osnovni uzroci ustavnih promena, Komunist, Beograd, 1973.

Ustavno definiranje funkcije države

Naglašena zaštitna funkcija

U Ustavu SFR Jugoslavije i Ustavu SR Hrvatske iz 1974. godine, kao i u ustavima drugih republika i autonomnih pokrajina, više je i detaljnije razrađena zaštitna funkcija države kao instrumenta radničke klase u odnosu na razvoj samoupravljanja. Već u Osnovnim načelima Ustava SFRJ o takvoj se funkciji države kaže:

»Radnička klasa i svi radni ljudi i preko državne vlasti općeobaveznim normama osiguravaju socijalističke društvene odnose, razvoj društva i upravljanje društvenim poslovima na samoupravnim osnovama, štite slobode i prava čovjeka i građanina, socijalističke samoupravne odnose i samoupravna prava radnih ljudi, rješavaju društvene sukobe i štite Ustavom utvrđeni poredak.«¹⁶

Osim što se o takvoj funkciji države govori na više mjesta u ustavi-
ma, ona je i posebno razrađena. Tako se o zaštitnoj funkciji države govori u drugoj glavi Ustava SFRJ (Osnove društveno-političkog sistema) u posebnoj točki pod naslovom »Društvena zaštita samoupravnih prava i društvenog vlasništva«,¹⁷ a u Ustavu SRH u trećoj glavi (Društveno-političko uređenje) također u posebnoj točki pod identičnim naslovom.¹⁸ Riječ je, dakle, o naglašenijoj funkciji države na području zaštite samoupravnih odnosa. Prije analize takve funkcije države iznijet će se neophodne napomene o tome što se s našom državom stvarno događa.

Što se s našom državom događa

Stane Dolanc ističe da »smo veoma brzo otpisali klasične funkcije države, koja je, na određenim područjima ljudskog života, svojim normama, svojim strukturama, garantirala da se život odvija tu normalno. Mi smo te funkcije, klasične funkcije države otpisali, s obzirom na to da gradimo nov, samoupravni sistem.«¹⁹

Prihvaćajući ovu opću ocjenu S. Dolanca, treba naglasiti činjenicu — koja se temelji na uzrocima ustavnih promjena — da je u stvari došlo do *prebrzog* tempa odumiranja zaštitne funkcije države, što je, između ostalog, vidljivo iz snažnog prodora tehnokratizma i liberalizma. Kad govorimo o prebrzom odumiranju zaštitne funkcije države, mislimo na dva osnovna momenta: a) na nepostojanje dovoljnih mogućnosti intervencije skupština društveno-političkih zajednica, osobito općinskih skupština, u zaštiti socijalističkih kriterija u sferi društveno-ekonomskih odnosa i b)

16
Ustav SFRJ, Osnovna načela, odjeljak IV,
stav 7.

17
Ustav SFRJ, članovi 129, 130. i 131.

18
Ustav SRH, članovi 197, 198. i 199.

19
»Vjesnik«, Zagreb, 3. V 1974.

na zancmarivanje i potiskivanje *postojećih* zaštitnih funkcija države, tj. neefikasno ostvarivanje funkcija pravosudnih organa, zatim organa, zatim organa državne uprave, poreske uprave itd., što je uglavnom posljedica prodora tehno-birokratizma i drugih antisocijalističkih pojava i u te institucije.

Zaštitna je funkcija države prebrzo odumirala s obzirom na naš socijalno-ekonomski realitet.²⁰ Uz još neke, posebno je zabrinjavajući podatak što ga iznosi Mika Špiljak o 1,5 milijuna poluproleterskih domaćinstava u našoj zemlji, precizirajući »da su nam industrijski, čisto gradski, visokkvalificirani i kvalificirani radnici najmanje zaštićeni.«²¹

Prema podacima iznijetim u TV-emisiji pod naslovom »U žarištu«, Zagreb, 28. I 1975. godine, u Jugoslaviji 700 000 obitelji nema stana.

Nadalje, uz relativno velik broj naših radnika na privremenom radu u inozemstvu u zagrebačkom Vjesniku od 12. XI 1974. godine pod naslovom »Improvizaciji tu nema mjesta« čitamo i ovakav paradoks: »Jugoslavija ima program zapošljavanja u inozemstvu, a nema programa zapošljavanja u zemlji!«

Pokazalo se da posljedice prebrzog odumiranja države ne može dovoljno ublažiti ni poznata prednost samoupravljanja — njegov elasticitet da obuhvati velik broj različitih interesa.

Interesni je pluralizam, doduše, normalna pojava, ali je normalno i to da se u uvjetima nužnosti robne proizvodnje²² štiti opći interes radničke klase. Tu nije riječ o onom konfliktu interesa koji potiče društveni razvoj. Ovdje nije riječ ni o nekoj iluzornoj težnji za formiranjem društveno-ekonomskog sistema u kojem će vladati potpuna harmonija interesa i humanizam na svim područjima. Riječ je o antagonističkim suprotnostima koje su pojavom i djelovanjem tehnokratizma grubo došle do izražaja.

Konstatirajući kako su shvaćanja o tome da je naše društvo prevladalo etapu antagonističkih suprotnosti nerealna, prof. R. Ratković kaže:

20

Navest ćemo u tom smislu samo nekoliko ocjena. »Stupanj razvitka ekonomskih i drugih snaga društva zadržava u sebi još mnoge jače ili slabije elemente staroga, što izaziva potrebu intervencije (izvana) tj. potrebu intervencije države« (Jakov Blažević, Ekspoze na zajedničkoj sjednici svih vijeća Sabora 8. II 1974. u: Ustav SFR Jugoslavije i Ustav SR Hrvatske, Narodno sveučilište grada Zagreba-Centar za aktualni politički studij, Zagreb, 1974, str. 27. Prof. dr Jovan Đorđević piše: »Ljudsko društvo u Jugoslaviji je još uvek pre mehanizam organizacija, interesnih grupa, partikularnih i partikularističkih sredina, »struktura«, propisanih, nametnutih ili svesno ligranih i izigravanih uloga, nego što je humana zajednica ili stvarna zajednica uopšte« (J. Đorđević, Politički sistem — Prilog nauci o čovjeku i samoupravljanju, Privredni pregled, Beograd, 1973, str. 921).

21

Iz razgovora Mike Špiljaka s novinarima, Vjesnik od 18. X 1974.

22

Samostalnost radne organizacije i vanjska trgovina predstavljaju dva najosnovnija uzroka robne proizvodnje. Smisao je robne proizvodnje u tome što na sadašnjem stupnju razvijenosti proizvodnih snaga nije moguće uskladiti društvenu proizvodnju i društvene potrebe. Kad bi se to moglo postići svjesnom društvenom akcijom, onda bi naglašavanje prometne vrijednosti i dohotka postalo besmisleno. Dakako, uz robnu proizvodnju i tržište ne treba vezivati nikakve kvalitativne sudove. Kvalitativne sudove treba vezivati uz raspodjelu, jer o njoj zavisi socijalistički karakter društva (Vidi: Aleksandar Vacić, Uzroci robne proizvodnje u socijalizmu, doktorska disertacija, Naučna knjiga, Beograd, 1966).

»Iluzorno je prevideti postojanje ne samo nesocijalističkih nego i anti-socijalističkih elemenata u njemu. Očigledno je da postoje ne samo različite interese i odgovarajućih shvatanja koji se mogu uskladiti već i suprotni interesi koji se *isključuju* (kurziv I. M.) i rešavaju ne usklađivanjem, već nadvladavanjem. Otuda nužnost političkih i ideoloških kategorija u društvu pa prema tome i nužnost beskompromisne političke i ideološke borbe na određenim područjima i pravcima.«²³

Različiti interesi, koji narastaju do antagonističkih suprotnosti, nužno traže faktor koji će biti sinteza tih interesa. Prof. S. Vrcan postavlja značajno pitanje o tome »kako i na temelju čega spriječiti da se i Savez komunista u svojoj cijelosti ili svojim dijelovima ne pretvori prije svega u instrument posebnih interesa konkretnih grupa i kategorija.«²⁴

Savez komunista je, kao integralni dio radničke klase, znatnim dijelom stvarno zahvaćen interesnim pluralizmom, a time i različitim oblicima idejne i političke dezorijentacije.²⁵ Tu se susrećemo s jednim od najbitnijih pitanja samoupravnog socijalizma, koje treba situirati u širi kontekst razvoja naše epohe. Jugoslaviju, naime, okružuju dva glavna svjetska modela društvenih odnosa: državni socijalizam i kapitalizam. Zato Jugoslavija može »da duže ili kraće vrijeme ima u sebi elemente različitih društvenih sistema («hibridni sistem«, »mixtum compositum« sistem i sl.)«²⁶

Prirodno je da ta dva velika sistema dominantne društvene organizacije vrše kontinuiran i snažan utjecaj na razvoj samoupravljanja. To čini stalno prisutnim realnu opasnost od restauracije i u kapitalističkom i u državno-socijalističkom pravcu.

Društvena podjela rada predstavlja drugi izvor tendencija k obnovi dominacije u društvu. Nju karakteriziraju funkcije upravljanja i rukovođenja, što nadživljava klasnu podjelu rada.

Problem je samoupravnog socijalizma kako otkloniti obje te tendencije. Već je naglašeno da uz robnu proizvodnju ne treba vezivati nikakve kvalitativne sudove, ali ona zakonito rađa tendencije obnavljanja elemenata kapital-odnosa.

Pluralistički koncept izražavanja interesa osobito dolazi do izražaja od uvođenja privredne i društvene reforme 1965. godine.

»Proces stvaranja multicentrističke strukture, proces pretvaranja jedinstvenog sistema u mnoštvo autonomnih radnih organizacija, komuna, pokrajina, republika, pretvorio je i Savez komunista — opet pod navodnicima a i bez navodnika — u mnoštvo relativno osamostaljenih partijskih organizacija, čije su članstvo i forumi po prirodi stvari — to je ono na što će-

23

Radoslav Ratković, *Ideologija i politika*, Institut za političke studije, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1971, str. 225.

24

Srđan Vrcan, *Uloga i djelatnost članova, organizacija i rukovodstva Saveza komunista u razvijanju samoupravnog socijalističkog društva*, u: *Savetovanje o idejnoj situaciji i ideološkom radu u SKJ, Komunist*, Beograd, 1972, str. 232.

25

Vidi: Platforma za pripremu stavova i odluka X kongresa SKJ, izd. Večernji list, Zagreb, 1973.

26

Dušan Bilandžić, *Ideje i praksa društvenog razvoja Jugoslavije 1945—1973*, Komunist, Beograd, 1973, str. 314.

sto bacamo anatemu kao da to ne smije biti — morali postati borci i za parcijalne interese. Stavije, partijske organizacije i forumi su tu i tamo postali glavni zagovornici interesa svojih sredina. Drukčije nije ni moglo biti, budući da je Partija bila i kičma društvenog sistema i glavni nosilac njegove transformacije. Ne može se društvena struktura promijeniti, a da elitni dio te strukture sebe ne promijeni. Očekivanje da će ona ostati jedinstvena organizacija kao u ranije vrijeme — što je bila projekcija iz 50-ih godina, da društvena struktura može i treba biti sastavljena od mnoštva autonomnih elemenata, a da to neće zahvatiti SKJ, već da će on ostati faktor sinteze različitih interesa — nije se ostvarila, bar ne u potrebnoj mjeri, jer da se to ostvarilo ne bi bilo nekih kriza kroz koje smo prolazili i kroz koje još idemo».²⁷

Opasnost od antisocijalističkih prodora u naše samoupravno društvo sažeta je u ovom dijelu Pisma: »Sadašnja etapa revolucije ima odlučujućí značaj za pravac razvoja i sudbinu socijalizma u Jugoslaviji. Suština pitanja je u tome: da li će radnička klasa zagospodariti celinom društvene reprodukcije i obezbediti odlučujuću ulogu u političkom i društvenom odlučivanju ili će jačati oni odnosi i snage koji su suprotni interesima radničke klase i samoupravljanja».²⁸

Postalo je očito da društvene suprotnosti i konflikti u našoj socijalno-ekonomskoj stvarnosti nisu ublažene u onoj mjeri koja omogućuje da se te suprotnosti rješavaju isključivo na samoupravnoj osnovi, neposrednim demokratskim sučeljavanjem različitih interesa.

»Naše vlastito iskustvo za posljednjih deset godina govori dovoljno uvjerljivo o tome da dosad izgrađeni mehanizam samoupravnih odnosa nije sam po sebi dovoljan da bi se uvek mogle sprečiti privatizacija društvenih sredstava, stvaranje grupno-svojinskih monopola i birokratsko-tehno-kratskih uzurpacija vlasti, ili da bi se izbjegle situacije kada, zbog nemogućnosti da se postigne samoupravno usaglašavanje stavova, dolazi do političke paralize mehanizma odlučivanja o važnim društvenim poslovima».²⁹

Kardelj ocjenjuje da smo možda imali suviše povjerenja da će već samo radnikovo glasačko pravo u samoupravnim organizacijama rješavati ove probleme, pa smo zato potcijenili neophodnost izgradnje jednog čvrstog sistema ekonomskih odnosa u samoupravno udruženom radu, a posebno u sistemu proširene reprodukcije. Ističući da karakter društveno-ekonomskih odnosa ne može ovisiti o odnosu snaga u svakoj pojedinoj radnoj organizaciji, jer revolucionarni sistem socijalističkog samoupravljanja mora biti jedinstven, Kardelj naglašava da ustavna rješenja moraju biti usklađena »s ciljem da naša samoupravna demokratija bude sposobna da brani sama sebe, a to znači slobodu radnog čoveka u njegovu radu i upravljanju sredstvima, uslovima i plodovima njegovog rada.

27
Dušan Bilandžić, Prilog raspravi na temu »Od udruženog rada do asocijacije slobodnih proizvođača«, Naše teme, br. 5/1974, Zagreb, str. 845.

28
Iz Pisma Predsjedništva SKJ i Izvršnog biroa Predsjedništva SKJ, u: Nova inicijativa u SKJ (dokumenti), Komunist, Beograd, str. 12.

29
Najdan Pašić, Klase i politika, op. cit., str. 135.

To se, naravno, odnosi i na ulogu države.³⁰

Time je reafirmirana diktatura proletarijata kao izraz klasnog sadržaja samoupravljanja. Sadašnju diktaturu proletarijata ne treba shvaćati kao diktaturu iz vremena etatizma. Danas je to diktatura radničke klase odnosno radnih ljudi kroz samoupravljanje, to je socijalni odnos snaga.³¹

U socijalističkom društvu jedino interes radničke klase može pretenzirati na karakter općeg interesa. Samo oni koji ne operiraju elementom klasnog u politici zastupaju pluralističku consensus-demokraciju, odnosno ravnopravno ispoljavanje interesa svih socijalnih grupa, čija rezultanta određuje smjer društvenog kretanja. U tom smislu treba shvatiti »rehabilitaciju države«³² u našem društvu, dakle, države kao instrumenta radničke klase, odnosno diktature proletarijata.

Treba napomenuti da je u pogledu shvaćanja odnosa diktatura proletarijata — država bilo, a ima i danas, raznih diskusija. Ne mogu se, naime, jednostavno identificirati diktatura proletarijata i država. U tom bi slučaju opravdano naglašavanje diktature proletarijata u stvari značilo jačanje države kao takve. Prema tome, diktaturu proletarijata ne identificiramo s državom uopće, već s *odumirućom državom*, a to su dvije bitno različite stvari. Ovo je razlikovanje veoma značajno za naš samoupravni socijalistički razvoj. Identificiranje, naime, diktature proletarijata s državom vodilo bi nas u državni socijalizam. Međutim, identificiranje diktature proletarijata s odumirućom državom vodi nas daljnjem područstvu sfernju sfere politike. Iz toga proizlazi da veće naglašavanje zaštitne funkcije države u novom ustavnom sistemu treba promatrati u tijesnoj povezanosti s delegatskim sistemom, koji znači, kako je već istaknuto, daljnji prodor samoupravljanja u državne organe, odnosno postepeno odumiranje državnih organa. Jer, najznačajnija pitanja položaja radničke klase ne rješavaju se samo u organizacijama udruženog rada. U stvari najznačajnija pitanja te vrste rješavaju se u domeni političkog sistema³³ na različitim razinama — općinskoj, republičkoj i saveznoj. Na taj način zaštita općih interesa, koji su identificirani s interesima radničke klase, ukazuju na to da je svaka država u stvari država vladajuće klase. Iz toga proizlazi da država ne odumire prvenstveno, kao što se često ističe, samo u proizvodnji, već osobito u samim državnim organima. To je važno naglasiti jer je u određenim sredinama došlo do povezivanja tehnostukture s orga-

30

Edvard Kardelj, Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena, op. cit., str. 34.

31

Valja upozoriti da diktatura proletarijata nema pravo znanstveno ime, jer pod proletarijatom razumijevamo društvenu grupu koja nema sredstva za proizvodnju već iznajmljivanjem svoje radne snage pribavlja sredstva za egzistenciju. U našem su društvu sredstva za proizvodnju u rukama onih koji su bili proleter. Osim toga, iz naprijed rečenog proizlazi da ni naziv diktatura nije više adekvatan sadržaju na koji se odnosi.

32

Termin »rehabilitacija države« upotrebljava dr Vladimir Bakarić u svojoj knjizi: Socijalistički samoupravni sistem i društvena reprodukcija, Informator, Zagreb, 1974, str. 111

33

»Politički sistem se definiše kao skup političkih procesa a politički proces kao način stvaranja i donošenja onih odluka kojima se rešavaju sukobi interesa u pojedinim društvenim institucijama i grupama, a naročito, kao način donošenja odluka od interesa za ravnotežu, funkcioniranje i razvitak društva« (J. Đorđević, Politički sistem, op. cit., str. 41).

nima nekih društveno-političkih zajednica, čemu je pogodovao tadašnji pretežno profesionalni sastav tih državnih organa.

Zato se nikad dovoljno ne može naglasiti značaj delegatskog sistema za naš daljnji samoupravni razvoj. Borba za temeljitu primjenu delegatskog sistema u našem društveno-političkom životu jedno je od najbitnijih područja rada Saveza komunista. To je naglašeno i u Rezoluciji VII kongresa SK Hrvatske: »Komunisti se moraju zalagati za ostvarivanje suštine delegatskog sistema, a naročito za izražavanje interesa organizirane radničke klase i svih radnih ljudi, za stalno, odgovorno i organizirano povezivanje i međusobne utjecaje delegata, delegacija i samoupravne baze, za stvaranje povoljne društvene klime za rad delegacija, delegata i skupština, za dosljedno provođenje donesenih odluka i efikasnu društvenu kontrolu njihovog ostvarivanja.«³⁴

Ako bi se na bilo koji način primjena delegatskog sistema dovela u pitanje, onda bi to značilo da naše društvo klizi prema sistemu državnog socijalizma.³⁵

Treba naglasiti da u slučaju prebrzog odumiranja države nastaje situacija antagonističkog konfrontiranja materijalnih interesa u društvu, a time i konfrontacija idejnih odnosno političkih opredjeljenja. Prebrzo odumiranje države stvara mogućnost da ulogu kohezivne sile preuzmu razni društveni faktori. Kod nas je takvu ulogu preuzeo tehnokratizam sa svojom antisocijalističkom i antisamoupravnom idejnom i političkom usmjerenošću. U određenoj situaciji ulogu kohezivne sile u društvu može preuzeti služba državne sigurnosti odnosno vojska.

Prevelika sporost, međutim, u odumiranju države može značiti da je propuštena povoljna prilika u revolucionarnom kretanju društva, što se odražava u petrifikaciji klasične države, koju je vremenom sve teže izgrađivati u smislu instrumenta radničke klase odnosno diktature proletarijata.

Dakle, u odgovoru na pitanje što se s našom državom događa treba istaknuti da nije, općenito govoreći, riječ ni o slabljenju niti o jačanju države — u kojim se relacijama o njoj kod nas najčešće govori — već se radi o njezinu realnijem tretiranju odnosno *stavljanju u realne tokove odumiranja*. Rehabilitacija države ne znači, što posebno podvlačimo, napuštanje koncepcije njezina odumiranja.

S obzirom na to da je zaštitna funkcija države prebrzo odumirala, a

34

Sedmi kongres SK Hrvatske (stenografske bilješke), knjiga III, CK SK Hrvatske, Zagreb, 1974, str. 527.

35

Zato je praćenje djelovanja i razvoja delegatskog sistema od izuzetnog značaja za našu zajednicu, pa je značajna i akcija Savezne konferencije SSRNJ za njegovo znanstveno proučavanje. Kao što je poznato, idejni projekt tog izučavanja izradio je Institut za političke znanosti i novinarstvo Fakulteta političkih nauka u Zagrebu. Na-

kon prihvatanja tog projekta Institut i Fakultet političkih nauka imaju zadatak da do kraja 1975. godine izrade analizu stanja društvenih odnosa koje je prethodilo donošenju ustava i dati podatke o konstituiranju delegatskog sistema, te razraditi osnovne instrumente za praćenje rada tog sistema. Do 1977. godine treba dati elemente na osnovu kojih će se pristupiti društvenoj akciji, odnosno izvršiti određene promjene i nadopune izbornog sistema i eventualno inovacije u samom delegatskom sistemu.

što je ustavnim odredbama korigirano i stavljeno u realne okvire, može se govoriti samo o relativnom naglašavanju državnih funkcija u sferi zaštite samoupravljanja, ali ne i njihovu pre naglašavanju odnosno predimenzioniranju. Riječ je, dakako, o transformiranoj državi ili, točnije, o državi koja se putem delegatskog sistema transformira.

Ta opća konstatacija, međutim, o realnoj dimenzioniranosti zaštitne funkcije države ne odnosi se na sve aspekte njezine konkretne ustavne razrade, što je predmet našeg daljnjeg razmatranja.

Našu analizu u tom pravcu potiče i slijedeći stav S. Dolanca (Vjesnik od 3. V 1974): »Tamo gdje državne funkcije ostaju treba država dobro da radi, i tu uopće nema razmišljanja kako, nego dobro. To je njezin zadatak«.

Sigurno je, naime, da će država to bolje izvršavati svoj zadatak što su njezine preostale funkcije — o kojima Dolanc govori adekvatnije dimenzionirane.

Opća analiza zaštitne funkcije države

Već je naprijed rečeno da se o zaštitnoj funkciji države govori u ustavima na više mjesta, ali je takva njezina funkcija posebno razrađena u drugoj glavi Ustava SFRJ pod nazivom »Društvena zaštita samoupravnih prava i društvenog vlasništva« odnosno u trećoj glavi Ustava SRH pod identičnim nazivom.³⁶

Član 129. Ustava SFRJ utvrđuje da »zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvenog vlasništva ostvaruju skupštine društveno-političkih zajednica te njima odgovorni organi, sudovi, ustavni sudovi, javni tužilac i društveni pravobranilac samoupravljanja«. Ovdje samo napominjemo da treba ukloniti »terminološku koprenu« i u skupštini društveno-političke zajednice prepoznati državu.

Zbog svog dalekosežnog značaja i bitnih *novina* što ih sadrži citirat ćemo integralni tekst člana 130. Ustava SFRJ:

»Ako se u organizaciji udruženog rada ili drugoj samoupravnoj organizaciji odnosno zajednici bitno poremete samoupravni odnosi ili teže oštete društveni interesi, ili ako organizacija odnosno zajednica ne izvršava zakonom utvrđene obveze, skupština društveno-političke zajednice, pod uvjetima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, ima pravo da raspusti radnički savjet odnosno drugi odgovarajući organ upravljanja udruženog rada i da raspiše izbore za članove tog organa te da u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama raspusti izvršne organe i smijeni s dužnosti poslovodne organe i radnike na rukovodećim mjestima, da imenuje privremene organe sa zakonom utvrđe-

36

S obzirom na to da su ovi sadržaji o društvenoj zaštiti samoupravnih prava radnih ljudi i društvenog vlasništva potpuno iden-

tični (usp. članove 129, 130. i 131. Ustava SFRJ s članovima 197, 198. i 199. Ustava SRH), za potrebe naše analize citirat ćemo samo odredbe Ustava SFRJ.

nim pravima i dužnostima, da privremeno ograniči ostvarivanje određenih samoupravnih prava radnih ljudi i organa upravljanja te da poduzima druge zakonom utvrđene mjere.

Skupština društveno-političke zajednice može, u skladu sa zakonom, obustaviti od izvršenja odluke, druge akte i radnje kojima se povređuju samoupravna prava radnih ljudi i društveno vlasništvo. Ako skupština obustavi od izvršenja takve akte ili radnje, dužna je pokrenuti postupak pred nadležnim sudom.

Član 130. Ustava SFRJ sadrži elemente koji ukazuju na značajnu promjenu odnosa između skupštine društveno-političke zajednice i samoupravnih organa u organizacijama udruženog rada na teritoriju dotične društveno-političke zajednice.

Osobito su značajna vrlo široka ovlaštenja skupštine društveno-političke zajednice. Ona ima pravo raspustiti radnički savjet i druge organe upravljanja i smijeniti poslovodne organe, obustaviti od izvršenja sve akte i radnje koje ti organi donose i dr. Time skupština (država) u značajnijoj mjeri utječe na opseg ostvarivanja samoupravnih prava radnika u organizacijama udruženog rada.

Formulacija je analiziranog člana 130. Ustava SFRJ u pogledu razloga i osnova za primjenu mjera intervencije skupštine vrlo široka. To implicira mogućnost široke i česte primjene intervencije.

Iz analizirano je člana Ustava također vidljivo da o postojanju uvjeta i osnova za intervenciju odlučuje samostalno i konačno skupština koja intervenira, što proizlazi iz činjenice da o tome nije ništa rečeno bliže ni drugačije.

Tako široka ovlaštenja državnih organa u odnosu na samoupravne organe značajna su novina u našem društveno-političkom sistemu. U tom je pogledu u novim ustavima država izrazito naglašeni u odnosu na ustavni sistem iz 1963. godine. Ovo tim više što je novi ustavni sistem težio ojačati poljuljanu ulogu radničkog savjeta i postaviti ga kao važnog nosioca samoupravljanja.³⁷

Iskustvo je, naime, pokazalo (primjena amandmana XV i dr.) koliko je važno da se u novom ustavnom sistemu ojača položaj radničkog savjeta. Posebno je bilo neophodno razgraničiti nadležnosti i odnos, s jedne strane, između osnovnih organizacija udruženog rada odnosno savjeta koji treba upravljati odnosima između ljudi i, s druge strane, poslovodnih organa koji trebaju upravljati stvarima odnosno tehnološkim procesom rada.³⁸ Za upravljanje stvarima odnosno procesom rada i poslovanja potreban je visokokvalificirani aparat stručnog upravljanja, koji u tom pogledu mora snositi odgovornost i prema svojoj organizaciji i prema društvu. Težnja je ustava da izrazi što veću samostalnost radničkog savjeta i njegovih izvršnih organa, da, naime, ne zavisi isključivo od informacija i inicijativa poslovodnih organa. Samo jasnim razgraničenjem nadležnosti moguće je utvrditi kolektivnu odgovornost organa samoupravlja-

37

Vidi: Ustav SFRJ, član 99—102. i Ustav SRH, član 141—144.

38

Na poslovodne se organe odnose članovi 103. i 104. Ustava SFRJ i 145. i 146. Ustava SRH.

nja i osobnu odgovornost poslovnih organa. Radnički savjet osniva se u osnovnoj i drugim organizacijama udruženog rada na načelima delegat-skog sistema. U stvari, radnički su savjeti prve i glavne delegacije. Ustav utvrđuje da se članovi izvršnog organa ne mogu birati na vrijeme duže od dvije godine. Ograničavanjem mandata na dvije godine nastoji se spriječiti stvaranje zatvorenih grupa i grupica u radnoj organizaciji i potiskivanje demokratskih odnosa u radničkom savjetu, čega je u prošlosti bilo.

Iako je država u odnosu na samoupravne organe sada izrazito naglašenija, ona nije, po našem mišljenju, i prenatraglašenija. Njezina se uloga, kad je riječ o članu 130. Ustava SFRJ, odnosno članu 198. Ustava SRH, samo relativno povećala — u odnosu na njezinu prebrzo odumiruću zaštitnu funkciju ranije. Prema tome, nije riječ o prenatraglašenoj državi, već o državi čije je odumiranje — o tome smo naprijed općenito govorili — stavljena u realne tokove, realnije se tretira. Ta postavka zahtijeva konkretniju razradu.

Kad kažemo da je država sada naglašenija, ali ne i prenatraglašenija, onda mislimo na takvu njezinu funkciju u odnosu na suprotnosti u našem društvu koje *ostaju i nakon usvajanja novih ustava*. Te su suprotnosti još uvijek u tolikoj mjeri prisutne da bi, bez naglašenije zaštitne uloge države, mogle ugroziti i sam socijalistički karakter društvenih odnosa. Iznijet će se osnovni momenti tih suprotnosti.

Koliko su god, naime, nova ustavna rješenja istaknula i produbila klasični karakter našeg društvenog uređenja, ipak su i dohodak i udruženi rad dati sa svim postojećim suprotnostima. »Temeljnu suprotnost našeg samoupravnog socijalističkog društva, u kojemu bi kao dominantan oblik privređivanja trebao djelovati sistem tržišno regulirane, konkurentne i otvorene privrede, izgleda da bi trebalo tražiti u suprotnosti koja se razvija između načela autonomije i pluraliteta ekonomskih subjekata koji u uvjetima kompetitivnosti i rivaliteta kontinuirano generiraju nejednakost, neravnopravnost i socijalno diferenciranje, i stalne težnje svakog radnog čovjeka za ravnopravnošću i socijalnim ujednačavanjem.«³⁹

Kad se radni ljudi i osnovne organizacije udruženog rada nađu u složenim odnosima tržišta i tržišnih subjekata,⁴⁰ onda se u sistemu samoupravnih odnosa otvaraju mogućnosti za formiranje kapital-odnosa. Na tome danas tehnokrati organiziraju otpor provođenju ustavnih promjena. O tehnokratskoj opasnosti govori se i u Osnovnim načelima Ustava.⁴¹ Činjenica da se o opasnosti tehnokratske uzurpacije govori u Osnovnim načelima, dakle, dijelu Ustava koji se malo mijenja, upućuje na zaključak da treba očekivati trajniji otpor tih snaga. Jedan od oblika otpora tehnokrat

39 Udruženi rad i ustavne promjene. Ekonomski institut (kolektivni rad), Zagreb, 1971, str. 16.

40 Socijalistički samoupravni tržišno-planski sistem daje tržištu odlučujuću ulogu jer je razvoj tržišnih odnosa preduvjet za razvoj samoupravnih i dohodovnih odnosa. Tržište će se u određenom obliku zadržati sve do prelaska u besklasno društvo.

41 Vidi: Ustav SFRJ, Osnovna načela, odjeljak II, stav 5 i Ustav SRH, Osnovna načela, odjeljak II, stav 5.

kratskih snaga vidljiv je i u formalističkom pristupu osnivanju osnovnih organizacija udruženog rada.⁴²

Istina, ustavni sistem uvodi vrlo značajnu novinu za rješavanje sukoba različitih interesa i konfliktnih situacija u samoupravnom društvu. To su institucije samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora.⁴³

U članu 120. Ustava SFRJ kaže se: »Samoupravnim sporazumom i društvenim dogovorom radnici i drugi radni ljudi samoupravno uređuju međusobne odnose, usklađuju *interese* (kurziv I. M.) i uređuju odnose od šireg društvenog značenja«.

Samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem nastoji se, uz poresku politiku i druge instrumente, usmjeravati djelovanje zakonitosti tržišta i time ograničavati njegov stihijski karakter, odnosno da radne organizacije ne budu povezane samo preko tržišta, jer to rađa tendenciju formiranja grupnovlasničkih odnosa i tehnokracije. Sporazumijevanjem i dogovaranjem, kao instrumentima deetatizacije, ide se za tim da se sukobi interesa ugrade u sistem i da se društveni konflikti rješavaju tako da se ne produbljuju suprotnosti i da ne vuku nazad.

Treba, međutim, reći da samoupravno sporazumijevanje i dogovaranje vjerojatno neće u praksi uvijek imati značenje koje mu je dano ustavnim odredbama. Ovu konstataciju iznosimo u kontekstu činjenice da je *dohodak osnovni motiv* privređivanja na svim područjima materijalne proizvodnje i ostalim društvenim djelatnostima. Dohodak je kod nas u stvari *jedini motiv*, koji je vrlo teško uskladiti s intencijama udruženog rada. Princip dohotka vuče na profit, na interes da se, u uvjetima tržišne privrede, zaradi što više sredstava. Konkurencija ima naglašenu tendenciju da se drugima dohodak ograniči, a sebi poveća. Teškoća je u tome što želimo biti udruženi, a istodobno vodimo borbu oko dohotka. Dohodak više razjedinjava nego što ujedinjava, zbližava, on je egoistički motiv u kojem ima malo mjesta za solidarnost. I same interesne zajednice, koje su nastale kao oblik deetatiziranog usuglašavanja raznih interesa i slobodne razmjene rada, nisu otklonile pitanje o tome gdje su granice opravdanih drugih interesa, koje one ne smiju prekoračiti.

Naša praksa ukazuje na niz primjera kako dogovori dobivaju prizvuk pregovora, te da se dogovori često ne poštuju u mjeri koja je neophodna za njihovo provođenje. Oni se često raspadaju čim se pojave neke privremeno povoljnije mogućnosti. Također ima primjera sporazumijevanja dviju strana na račun treće.

Iako sporazumijevanje i dogovaranje ne može zamijeniti tržište, to ne znači da bi ih trebalo dovoditi u pitanje ili čak smatrati iluzijom, kakvih mišljenja ima. Uz ostalo, njihova vrijednost osobito može doći do izražaja u sprečavanju monopolističkih tendencija koje se uvijek mogu javljati na tržištu.

42
»Znatan dio osnovnih organizacija udruženog rada to je samo po imenu, ali ne i po odnosima« (Iz izlaganja S. Dolanca na Prvom jugoslavenskom seminaru za novinare u Kumrovcu, Vjesnik od 19. I 1975).

43
Ustav SFRJ, član 120—128. i Ustav SRH, član 188—196.

Ovlaštenja skupština društveno-političkih zajednica koja su sadržana u članu 130. Ustava SFRJ, odnosno članu 198. Ustava SRH usmjerena su na zaštitu socijalističkih društvenih odnosa. S obzirom na naš socijalno-ekonomski realitet, tržišnu privredu, interesnu razjedinjenost, borbu za dohodak, otpor tehnokratskih i drugih antisamoupravnih snaga, delegatskim sistemom transformirana država mora štiti socijalističke društvene odnose u dva smjera

a) zaštita radničke klase od tehnokratske ili bilo koje druge uzurpacije vlasti i potiskivanja interesa radničke klase i samoupravnih prava radnika,

b) zaštita socijalističkih kriterija u odnosima unutar interesno razjedinjene radničke klase i radnih ljudi.

Analizirani dio Ustava SFRJ, odnosno Ustava SRH, koji je izravno govori o zaštitnoj funkciji države, također sadrži i odredbu o društvenom pravobraniocu samoupravljanja, o kojem u okviru ovog razmatranja ne govorimo.

Osim u analiziranom članu 130. Ustava SFRJ, koji u generalnom obliku sadrži odredbe o zaštitnoj funkciji države odnosno državnih organa, u ustavnim se odredbama takva funkcija države — kako je već rečeno — razrađuje i na više drugih mjesta.

Posebnu pažnju privlače ustavne odredbe o dimenzioniranosti funkcija državnih organa u pogledu njihova utjecaja na:

a) izbor poslovnih organa u samoupravnim organizacijama,

b) utjecaj na rad i odlučivanje u organizacijama udruženog rada koje obavljaju djelatnosti od posebnog društvenog interesa,

c) reguliranje raspoređivanja dohotka.

Dok se za generalno formulirani član 130. Ustava SFRJ, odnosno član 198. Ustava SRH moglo zaključiti da su realno ugrađeni u novi ustavni sistem, analiza konkretne razrade državnih funkcija u kontekstu navedenih pitanja upućuje nas na drukčije zaključke. Analiza će, naime, pokazati da su ustavna rješenja na tim područjima zaštitnu funkciju države predimenzionirala.

a) Utjecaj državnih organa na izbor poslovnih organa u samoupravnim organizacijama. Državni su organi u zaštiti samoupravnih socijalističkih odnosa po novim ustavnim odredbama dobili velika ovlaštenja u njihovu utjecaju na izbor poslovnih organa u samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Kao što je naprijed rečeno, o poslovnim se organima izravno govori u članovima 103. i 104. Ustava SFRJ i članovima 145. i 146. Ustava SRH.

U članu 103. Ustava SFRJ, koji je identičan članu 145. Ustava SRH, govori se o tome da u svakoj organizaciji udruženog rada postoji poslovni organ koji vodi poslovanje udruženog rada u njoj, te izvršava odluke radničkog savjeta i njegovog izvršnog organa. Zatim se govori o pravima i dužnostima inokosnog poslovnog organa.

Predmet je naše analize osobito član 104. Ustava SFRJ, koji je identi-

čan članu 146. Ustava SRH. Navodeći da se inokosni poslovodni organ imenuje na osnovu javnog natječaja i na prijedlog natječajne komisije, u članu 104. Ustava SFRJ se kaže: »U osnovnim organizacijama udruženog rada određenim zakonom i u drugim organizacijama udruženog rada natječajna komisija sastavljena je od zakonom određenog broja predstavnika organizacije udruženog rada i sindikata te od predstavnika društvene zajednice (kurziv I. M.) imenovanih odnosno izabranih u skladu sa zakonom«. U terminu »društvena zajednica« treba, naravno, vidjeti državu odnosno njezine organe.

Iz citiranog dijela člana 104. Ustava SFRJ vidljiva je značajna promjena u utjecaju državnih organa na kadrovsku politiku u udruženom radu, jer se za izbor inokosnog poslovnog organa formira tripartitna natječajna komisija sastavljena od spomenutih predstavnika. Ranije postojeća i zatim napuštena, institucija natječajne komisije takvog sastava po citiranoj je ustavnoj odredbi ponovno obvezna u osnovnim organizacijama udruženog rada i u svim drugim organizacijama udruženog rada širim od osnovne.

U istom se članu Ustava SFRJ predviđa da se poslovodni organ može razriješiti i prije isteka vremena za koje je imenovan, te se navodi: »Prijedlog za razrješenje poslovnog organa može podnijeti i skupština općine odnosno druge društveno-političke zajednice i sindikalna organizacija«.

Ustavne odredbe u pogledu izbora poslovnih organa predstavljaju narušavanje autonomije radnih organizacija. To je bitno napuštanje prakse po kojoj su radni ljudi u svojim radnim organizacijama autonomno i konačno odlučivali o svim pitanjima svoje unutrašnje organizacije, a posebice kadrovske politike.

Nameće se zaključak da su ovlaštenja državnih organa sadržana u članu 104. Ustava SFRJ odnosno članu 146. Ustava SRH predimenzionirana. Ovakav je zaključak potenciran i činjenicom što su ovlaštenja države u odnosu na poslovodne organe već dovoljno i odgovarajuće naglašena u sklopu naprijed citiranog člana 130. Ustava SFRJ. Tim je članom, da podsjetimo, skupština društveno-političke zajednice dobila i takva ovlaštenja kojima, pod određenim uvjetima, može smijeniti s dužnosti i poslovodne organe.

Možda bi se rad i odlučivanje u organizacijama udruženog rada koje obavljaju djelatnosti od posebnog društvenog interesa moglo postaviti i pitanje o tome jesu li najbolje međusobno usklađene odredbe o pravima i dužnostima poslovnog organa odnosno predsjednika kolegijalnog organa s pravima i dužnostima radničke kontrole. U to se pitanje, međutim, ne možemo sada upuštati.

b) Utjecaj državnih organa na rad i odlučivanje u organizacijama udruženog rada koje obavljaju djelatnosti od posebnog društvenog interesa. Novim se ustavnim odredbama snažnije naglašava veći i svestraniji utjecaj državnih organa i na odlučivanje u organizacijama udruženog rada od posebnog društvenog interesa. O tome se govori u članu 49. Ustava SFRJ i u posebnom odjeljku Ustava SRH, članovi 50—55.

Član 50. Ustava SRH određuje da se u djelatnosti od posebnog društvenog interesa ubrajaju djelatnosti na području odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informacija, zdravstva i socijalne zaštite te druge zakonom i odlukom skupštine društveno-političke zajednice, na osnovi zakona, određene djelatnosti ili poslovi organiziranja udruženog rada koje obavljaju društvene djelatnosti.

Za odnos državnih organa i organizacija udruženog rada od posebnog društvenog interesa osobito su značajni članovi 53. i 55. Ustava SRH. U članu 53. Ustava SRH kaže se: »Poseban društveni interes u poslovanju organizacija udruženog rada koje obavljaju djelatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa ostvaruje se sudjelovanjem korisnika usluga i predstavnika zainteresiranih društveno-političkih organizacija i drugih organizacija u odlučivanju o utvrđivanju i ostvarivanju zajedničkih ciljeva, osnovnoj namjeni korištenja sredstava, programima razvoja i osnovnim uvjetima stjecanja dohotka i poslovanja, te i drugim oblicima društvenog utjecaja na obavljanje tih djelatnosti, u skladu sa zakonom«.

Član 55. Ustava SRH daje skupštini društveno-političke zajednice da može predvidjeti i posebna prava i dužnosti društveno-političkih zajednica, te njihovih organa u pogledu razvojne politike i nadzora organizacija od posebnog društvenog interesa. Istim se članom također određuje da se skupština društveno-političke zajednice može ovlastiti da daje suglasnost na odredbe samoupravnog sporazuma o udruživanju, statuta ili drugog općeg akta u takvim organizacijama. Isto tako zakonom se može odrediti i sudjelovanje društveno-političke zajednice u imenovanju i razrješavanju od dužnosti poslovnih organa tih organizacija udruženog rada.

Iz sadržaja je navedenih članova Ustava SRH vidljivo da, kad se radi o djelatnostima od posebnog društvenog interesa, u odlučivanju o bitnim pitanjima mogu sudjelovati i predstavnici društveno-političkih zajednica i korisnika, te osnivača i drugih zainteresiranih organizacija. Skupštine društveno-političkih zajednica same određuju koje organizacije obavljaju djelatnosti od posebnog društvenog interesa.

Naš se zaključak i u odnosu državnih organa prema organizacijama čija je djelatnost od posebnog društvenog interesa neće razlikovati od zaključka u prethodnoj analizi o izboru poslovnih organa u samoupravnim organizacijama. I tu su, naime, ovlaštenja državnih organa predimenzionirana.

c) Utjecaj državnih organa na reguliranje raspoređivanja dohotka.

Veoma značajna odredba člana 17. Ustava SFRJ utvrđuje da dohodak pripada udruženom radu. Time su državni organi izuzeti iz neposrednog utjecaja na raspoređivanje dohotka. Odredba da skupštine neće moći donositi odluke o opterećenju dohotka OOUR-a ako za njih ne glasa većina delegata iz privrede svakako je značajna prepreka tendencijama otuđivanja dohotka. Ta će ustavna norma biti djelotvorna u onoj mjeri u kojoj će uspješno funkcionirati delegatski sistem.

Ustavnim normiranjem financiranja općih društvenih potreba" spre-

čava se jedan od dosad najznačajnijih oblika otuđivanja dohotka. Prema tome, preostala uloga države u raspoređivanju dohotka treba imati karakter zaštite socijalističkih samoupravnih odnosa na tom području. Najprije ćemo iznijeti najvažnije odredbe koje tretiraju to pitanje.⁴⁵

Član 21. Ustava SFRJ navodi da radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada utvrđuju osnove i mjerila raspoređivanja dohotka, te osnove i mjerila raspodjele sredstava za svoje osobne dohotke. Iznoseći da radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada utvrđuju s radnicima u drugim organizacijama udruženog rada zajedničke osnove i mjerila za raspoređivanje dohotka, te raspodjele sredstava za osobne dohotke, u tome se članu kaže:

»Ako se raspoređivanjem dohotka odnosno raspodjelom sredstava za osobne dohotke narušavaju odnosi koji odgovaraju načelu raspodjele prema radu ili remeti tok društvene reprodukcije, zakonom se mogu utvrditi mjere kojima se osigurava ravnopravnost u primjenjivanju načela raspodjele prema radu, odnosno kojima se sprečavaju ili otklanjaju poremećaji u društvenoj reprodukciji«.

Prema članu 23. Ustava SFRJ zakonom se može »privremeno ograničiti raspolaganje radnika u osnovnim organizacijama udruženog rada dijelom sredstava društvene reprodukcije ili utvrditi obveza udruživanja dijelova tih sredstava za financiranje određenih neophodnih potreba društvene reprodukcije«.

Članom 32. Ustava SFRJ određuje se da su organizacije udruženog rada i društveno-političke zajednice dužne da »pružaju ekonomsku i drugu pomoć organizacijama udruženog rada koje dođu u izuzetne ekonomske teškoće i da poduzimaju mjere za njihovu sanaciju, ako je to u zajedničkom interesu organizacija udruženog rada odnosno u društvenom interesu«.

Na isti se način osiguravaju sredstva za zapošljavanje, prekvalifikaciju i ostvarivanje prava radnika ako prestane potreba za njihovim radom u organizaciji udruženog rada ili ako organizacija u njezinu sastavu prestane radom.

Zbog već naglašenog socijalno-ekonomskog realiteta kod nas i dohotka kao osnovne motivacije privređivanja, treba očekivati da će ove ustavne odredbe biti dosta primjenjivane. Otuda proizlazi nužnost što potpunijeg i određenijeg definiranja tih odredaba. Takav zahtjev, međutim, ustavne odredbe ne zadovoljavaju u dovoljnoj mjeri.

zadovoljavanje općih društvenih potreba. Ustav strogo razlikuje zajedničke potrebe od općih društvenih potreba. Financiranje općih društvenih potreba razrađeno je u Ustavu SRH u članovima 77—85.

Opće se potrebe podmiruju porezima iz bruto osobnih dohodaka kao i zajedničke potrebe kako bi radnici znali koliko i za koju svrhu plaćaju porez. U članu 80. Ustava SRH kaže se da se plaćanje poreza i drugih davanja društveno-političkim zajednicama utvrđuje zavisno od sposobnosti privrede da, u skladu s dostignutim stup-

njem proizvodnosti ukupnog društvenog rada i s potrebama materijalnog i društvenog razvoja koje odgovaraju njezinim mogućnostima te dugoročnim interesima razvoja proizvodnih snaga društva, osigura zadovoljavanje osobnih i zajedničkih potreba radnika i potrebe proširene reprodukcije.

45

Ovdje se ograničavamo na analizu članova 21, 23. i 32. Ustava SFRJ. O raspoređivanju dohotka govori se u osnovi na isti način i u Ustavu SRH, članovi 17—23.

Jedino jasno ograničenje navedenih ovlaštenja državnih organa sadrži samo član 23. Ustava SFRJ u kojem se kaže: »Obaveznim udruživanjem dijela sredstava društvene reprodukcije ne mogu se trajno oduzeti prava radnika osnovne organizacije udruženog rada u pogledu tih sredstava«.

Međutim, kao što je poznato, svako ograničavanje organizacije udruženog rada u raspolaganju sredstvima — bez obzira na trajanje takvog ograničenja i novčanu masu koja je njime obuhvaćena — može za tu organizaciju imati teške materijalne posljedice.

Iako posebno važne, navedene su ustavne odredbe date uglavnom u formi generalnih ovlaštenja odgovarajućim državnim organima, bez precizno utvrđenih uvjeta pod kojima se ta ovlaštenja mogu primijeniti. Osim toga nisu precizno utvrđeni ni postupak, ni dozvoljeni opseg njihove primjene, odnosno sve je to prepušteno državnim organima. Osobito pada u oči općenitost i kratkoća tih odredaba u inače dosta opširnom Ustavu. Time ovlašteni državni organi sami dimenzioniraju svoja ovlaštenja o uvjetima i opsegu njihove primjene. To može rezultirati ozakonjenjem arbitražne vlasti nad udruženim radom, te dovesti do oživljavanja i, ne sasvim nestalih, etatističkih tendencija.

Koordinaciono-regulativna funkcija države

Ustav iz 1974. godine unapređuje sistem planiranja kao izraz naglašenijeg razvoja samoupravljanja i na tom području društveno-ekonomskog života.⁴⁶

Samoupravni odnosi negiraju plan i planiranje kao funkciju državnih organa, odnosno administrativnog odlučivanja. Novi sistem planiranja oblik je prevladavanja tržišnih antagonizama putem samoupravnog udruživanja i sporazumijevanja te stvaranja interesnih zajednica. Ustav utvrđuje da radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada i drugim organizacijama, interesnim i mjesnim zajednicama imaju pravo da »samostalno donose planove i programe rada i razvoja svojih organizacija i zajednica, da te planove i programe usklađuju međusobno i s društvenim planovima društveno-političkih zajednica i da na toj osnovi osiguravaju usklađivanje odnosa u cjelini društvene reprodukcije i usmjeravanje cjelokupnog materijalnog i društvenog razvoja u skladu sa zajedničkim, na samoupravnim osnovama utvrđenim, interesima i ciljevima«.⁴⁷

Centralistički sistem planiranja, koji je najviše dolazio do izražaja u politici investiranja, uzrokovao je niz ekonomskih disproporcija i teškoća. To je bila posljedica stava i prakse da »plana nema bez države«, odnosno da država, a ne udruženi rad treba da donosi plan društveno-ekonomskog razvoja.

Današnja je uloga državnih organa prvenstveno u tome da povezuju i

46

O društvenom planiranju izravno se govori u članovima 69—74. Ustava SFRJ i članovima 100—105. Ustava SRH.

47

Ustav SFRJ, član 69. Tom je članu identičan član 100. Ustava SRH.

usklađuju, koordiniraju planove i programe čiji su nosioci organizacije udruženog rada.

»Organi društveno-političkih zajednica odgovorni su da propisima i mjerama koje donose radi ostvarivanja društvenih planova osiguravaju opće uvjete za što skladniji i stabilniji razvoj i da tim propisima i mjerama dovode u što potpuniju suglasnost posebne interese i samostalno djelovanje organizacija udruženog rada te drugih samoupravnih organizacija i zajednica sa zajedničkim interesima i ciljevima razvoja utvrđenim društvenim planovima.«⁴⁸

Ističući da još nemamo izgrađen sistem planiranja za sadašnju etapu razvoja, što je uzrokovano time da smo još pod dojmom starog sistema planiranja, dr Vladimir Bakarić kaže: »Planiranje je kod nas dio, sastavni dio da tako kažem klasne borbe, tj. ono treba da sadrži upravo one zadatke koje u tom momentu radnička klasa ima pred sobom. I naše planiranje bi sada trebalo da se na tome dograđuje, da napravi kojim tempom i kako da na udruženi rad prelazi sva privredna i ekonomska moć, da označi i koje jedinice i kada. Početak toga već imamo, sada smo i instrumente čak izmislili za najosnovnije stvari, to su društveni dogovori i samoupravni sporazumi, gdje je metoda sporazumijevanja uspostavljena između nekih organizacija udruženog rada. Naravno, to je samo početni oblik, početna funkcija.«⁴⁹

Dr Bakarić naglašava da takav sistem planiranja automatski odbacuje prigovor da je samoupravljanje jednako anarhiji, jer to znači da je samoupravljanje krivo shvaćeno, da je shvaćeno tako kao da su relativno nezavisna poduzeća jedino povezana putem tržišta, te da se međusobno tu ku, kao što je bilo u prošlom stoljeću, u kapitalizmu.

»Prema tome«, zaključuje dr Bakarić »nije dovoljno da se kaže: bit će nam društveni proizvod toliki, moramo ovo napraviti nego — što ćemo napraviti u danom razdoblju s promjenom društvenih odnosa u prvom redu kojim ćemo sredstvima to postizavati, i, naravno, koje oblike će takav društveni preobražaj imati.«⁵⁰

Naglašavajući da najviši rang prioriteta pripada izgradnji jednog za ista demokratskog i istodobno tehnički efikasnog sistema društvenog planiranja, prof. dr Pusić kaže: »Ako uspijemo takav sistem postaviti i održati mimo aparata državne vlasti, time bismo učinili presudan korak u instrumentalizaciji tog aparata, koji bi bio konfrontiran ne samo s normativnim granicama, propisima donijetim od političkih tijela, već i operativnim programom politike, konkretne akcije, proizašle iz procesa nad kojima on nema kontrole.«⁵¹

Pitanje planiranja dobiva svoje posebno značenje u sve složenijim svjetskim ekonomskim kretanjima, koja su karakterizirana snažnim poreme-

48 Ustav SFRJ, član 74, stav 2. Tom je članu identičan član 105, stav 2, Ustava SRH.

49 Iz razgovora dra V. Bakarića s glavnim urednikom NIŠP Vjesnik M. Gruićem, Vjesnik od 28. XI 1974.

50 Dr V. Bakarić, isto.

51 Eugen Pusić, Razvedenost i povezanost — Teoretski problemi samoupravnog modela, Bibliotheca Encyclopaediae Modernaе, Zagreb, 1974, str. 207.

čajima, a u nekim aspektima i kriznim situacijama. Dovoljno je spomenuti pitanje energetike, probleme u prehrani, osiguranje sirovina, itd. Za našu je zemlju, koja je vrlo široko povezana sa svjetskim tržištem, to pitanje veoma aktualno.

Navodeći da je naša privreda u velikoj mjeri vezana za svjetsku tržišnu privredu, te da je pod snažnim utjecajem njezinih poremećaja, M. Minić ističe da moramo poduzeti izuzetne mjere da bismo zadržali stabilnost svoje privrede, pa kaže:

»Samo državne mjere tu pomoći neće, ali bez njih nećemo moći proći.«⁵²

U zaključku razmatranja o koordinaciono-regulativnoj funkciji države treba naglasiti da nove ustavne odredbe utvrđuju djelovanje državnih organa u sklopu samoupravnog mehanizma, što je u skladu s novim shvaćanjem odnosa između države i samoupravljanja. Prema tome, funkcija je državnih organa na području društvenog planiranja realno dimenzionirana.