

LEON GERŠKOVIĆ

## SAMOUPRAVNE INTERESNE ZAJEDNICE U SOCIJALISTIČKOM SAMOUPRAVNOM DRUŠTVU

### I

Ideja o samoupravnim interesnim zajednicama ima svoje duboke korijene u suvremenom radničkom pokretu od samih njegovih početaka. Ona je po svojoj suštini bila uvijek dio vizije socijalističkog društva. Radnička je klasa u svojoj borbi za svakodnevne uvjete života, za svoju socijalnu sigurnost sama stvarala razne vrste zajednica za zdravstveno osiguranje, za mirovine, za nezaposleničku pomoć, za izgradnju stanova u okviru sindikata ili posebnih organizacija ili je svojom borbom prisiljavala državu da obaveže poslodavce na doprinose za razne vrste socijalnog osiguranja. Te organizacije su nekad postale i brana revolucionarnom radničkom pokretu, jer su davale iluzije o mogućnosti socijalnih reformi u kapitalizmu i njegovoj »državi blagostanja«. — Socijalistički ideolozi su ovakve organizacije radničke klase često ugrađivali u svoje vizije socijalističkog društva smatrajući da će radnička klasa poslije »eksproprijacije eksproprijatora« rješavati pitanja socijalne sigurnosti unutar tih novih socijalističkih zajednica zvale se one utopija, falange, kooperativa, komuna ili neki drugi oblik socijalističkog društva. Činjenica je da je klasna borba već u okviru kapitalizma dovela do stvaranja raznih specifičnih organizacija za rješavanje socijalnih problema radničke klase. Te su organizacije nekad manje, a nekad više, bile pod uticajem socijalističkog pokreta ili sindikata, a nekad su bile uporišta reformističkog pokreta. — U Sovjetskom Savezu kao prvoj zemlji socijalizma, rješavanje socijalnih pitanja radničke klase slijedilo je put razvoja socijalističkog društva u cjelini. Neke organizacije putem kojih se rješavaju socijalna pitanja su poseban organizam pod uticajem sindikata uz državno reguliranje osnovnih odnosa i uz državni nadzor, a neke oblike socijalne zaštite organizirala je država neposredno, kao i sve druge djelatnosti. Značajno je naglasiti da je socijalistička država rješavala pitanja socijalne sigurnosti i socijalne zaštite kao jedno od bitnih društvenih problema, a na tom su se naročito angažirali sindikati.

Naša socijalistička revolucija je već od svojih prvih početaka na oslobođenim područjima za vrijeme rata rješavala socijalna pitanja kao sastavni

dio novih po suštini socijalističkih društvenih odnosa. Poslije konačnog oslobođenja uspostavljene su organizacije socijalnog osiguranja, koje je radnička klasa izvojevala u svojoj borbi u periodu 1919 — 1923 i koje su uvijek bile poprište borbe radničke klase kako sa buržoazijom tako i sa oportunističkim i revizionističkim strujama u radničkoj klasi. Pored tih organizacija, koje su bile organizirane na demokratskoj izbornoj osnovi, formirane su i pojedine zdravstvene i socijalne službe. Baza svih tih organizacija i službi proširena je na cijelu radničku klasu i radne ljude u različitim državnim i društvenim organizacijama, a postepeno i na dio seljaštva. — U periodu uvođenja samoupravljanja od 1953. godine dalje uveden je u sve neprivredne društvene djelatnosti i princip društvenog upravljanja (tj. prisustvo predstavnika društva i interesenata u upravljanju ustanovama) i samoupravljanje radnika. To je naročito učvršćeno u ustavnom sistemu od 1963. godine. — U tom periodu je naročito naglašen i princip samoupravljanja korisnika (u raznim zajednicama socijalnog osiguranja — zdravstvenog, mirovinskog, invalidskog, nezaposleničkog — zatim socijalne zaštite na komunalnoj osnovi, i samoupravljanje radnika u ustanovama.

Novi ustavni sistem od 1974. godine unio je u društveno-ekonomske i samoupravne odnose nekoliko novih ustavnih instituta koji su zahtijevali potpunu transformaciju kako u oblastima socijalne politike i stambenih odnosa tako i u infrastrukturi, dakle svagdje tamo gdje je društveno nužna organiziranost korisnika na principu uzajamnosti i solidarnosti, kao nosilaca sredstava i prava u pogledu tih sredstava, radi zadovoljavanja njihovih socijalnih potreba i općih suvremenih uvjeta života, a gdje tržište ne može biti regulator društvenih potreba.

Ti osnovni ustavni instituti koji su zahtijevali institucionalne promjene u sistemu socijalne politike i infrastrukture jesu:

- pravo radnika stvaralaca novih društvenih sredstava da određuju namjenu i način korištenja sredstava koje odvajaju za zajedničke društvene potrebe i za infrastrukturu;
- načelo slobodne razmjene rada između radnika koji daju sredstva za zadovoljavanje svojih potreba i radnika koji vrše djelatnosti za zadovoljenje tih potreba u cilju osiguranja jednakog društveno-ekonomskog položaja;
- načelo uzajamnosti i solidarnosti kao osnov za određivanje prava u pogledu korištenja sredstava izdvojenih za potrebe socijalnog osiguranja, socijalne zaštite, stambene potrebe i infrastrukturu;
- načelo socijalne sigurnosti koje zahtijeva postavljanje socijalne politike na nove osnove radi ostvarenja socijalne pravednosti razmjerno općem društvenom napretku, napose napretku proizvodnih snaga, iz čega slijedi, kako ustav kaže, odgovornost svakog prema svima i svih prema svakome kako u radu tako i u korištenju društvenih sredstava za socijalne potrebe;
- načelo planiranja u raspodjeli sredstava, pravu korištenja i proširenoj reprodukciji na principu ravnopravnosti, time planiranje postaje kohezioni elemenat svih zajednica u oblasti socijalne politike (u najširem ustavnom smislu te riječi) i infrastrukture kao zajedničkog uvjeta rada i života;

- pravo na samoupravljanje (čl. 155 Ustava SFRJ) koje jamči svakom čovjeku da o svojim pravima i interesima sam odlučuje u svim vidovima organizacija i zajednica;
- načelo deetatizacije, koje nalaže osnivanje samoupravnih organizacija i zajednica u svim oblastima djelatnosti i društvenog života kao nosilaca svih aktivnosti, odnosa i utvrđivanja prava;
- uklanjanje svih oblika tehnološke i birokratske vlasti, što zahtijeva promjenu položaja raznih socijalnih administracija koje su se pretvorile u vlast i nad socijalnim osiguranicima i nad radnicima koji vrše usluge;
- ostvarivanje delegatskog sistema na svim nivoima socijalnih zajednica kao i odlučivanje svih na principu ravnopravnosti.

Ti ustavni postulati bili su osnovica za ustavno konstituiranje samoupravnih interesnih zajednica kao organizacijskog oblika u kom se može ostvariti nova socijalna politika i novi društveni odnosi u oblasti infrastrukture.

## II

Bit novih društveno-ekonomskih odnosa koji treba da se obrazuju u ustavnom sistemu interesnih zajednica izražena je u tom da se sredstva za socijalne i infrastrukturne potrebe osiguravaju ne više na etatiističkoj osnovi tj. putem poreza i porezu sličnih doprinosa i upravljanja tim sredstvima putem državnih i paradržavnih ustanova, nego udruživanjem sredstava u interesnim zajednicama na osnovu samoupravnog sporazuma i to sredstava koje organizacije udruženog rada odnosno građani sami izdvajaju i udružuju. Zato je jedan od bitnih načelnih problema: kakav je pravni karakter sredstava koja se izdvajaju za zajedničke potrebe i koja se udružuju, zatim karakter sredstava koje organizacije udruženog rada koje vrše usluge (bolnice, škole, socijalne ustanove, radne organizacije infrastrukture) dobivaju na osnovu razmjene rada bilo kao dohodak bilo za proširenu reprodukciju neposredno. — To pitanje je značajno jer ono određuje kako subjekte interesnih zajednica, tako i karakter organizacije udruženog rada u zajedničkoj potrošnji.

Ta sredstva su društveno vlasništvo bez obzira da li su ih obrazovali radnici neposredno raspodjelom ukupnog dohotka u organizacijama udruženog rada, ili iz svojih osobnih dohodaka ili su ih dali građani iz svojih sredstava čiji izvor nije udruženi rad npr. u mjesnoj zajednici. — Bitno je ustanoviti da sredstva zajedničke potrošnje nisu sredstva rada i da se na njih ne mogu primijeniti pravni instituti iz prava rada društvenim sredstvima niti prava, raspodjelom koja imaju organi organizacija udruženog rada na osnovi ovlaštenja udruženih radnika. — Međutim to ostaju sredstva u pogledu kojih radnici imaju određena prava i to dominantna prava u odnosu razmjene rada.

Novi pravni sistem treba da definira karakter prava koja imaju radnici koji su bilo iz svog osobnog dohotka bilo iz dohotka organizacije udruženog rada izdvojili ova sredstva. Po dosadašnjim prijedlozima zakona iz ove oblasti ta sredstva čine ukupnost sredstava odgovarajuće interesne zajednice, a u prvom redu osnovne interesne zajednice koju obrazuju radnici osnovne ili

radne organizacije za sve ili nekoliko određenih zajedničkih potreba. — Oni stiču pravo korištenja tih sredstava. Na osnovu tog svog prava oni sredstva zajedničke potrošnje udružuju (u obliku doprinosa ili na drugi način) u fondove širih interesnih zajednica. (Neka će socijalna prava kao emanaciju prava korištenja moći ostvarivati samo u tim širim zajednicama — npr. pravo na mirovinsko osiguranje, a neka u svakom stupnju interesne organiziranosti.)

Kad sredstva zajedničke potrošnje organizirana u fondovima interesnih zajednica (počev od osnovnih do najširih) postanu na osnovi razmjene rada sredstva organizacija udruženog rada koje daju usluge korisnicima (npr. bolnice) ona dobivaju pravno svojstvo sredstava rada u pogledu kojih radnici tih organizacija udruženog rada stiču pravo rada. Međutim, u razmjeni rada mogu se samoupravnim sporazumom radnici tih organizacija ograničiti u pravu raspolaganja sredstvima, tj. da ne mogu mijenjati namjenu tih sredstava, i može im se odrediti amortizacija i proširena reprodukcija kao obaveza. Bit će normalno da se planiranje proširene reprodukcije utvrđuje sporazumno u skupštinama interesnih zajednica.

Iz tih načelnih postavki o karakteru sredstava proizlazi prvo, da organizacije udruženog rada nisu subjekti interesnih zajednica osnovanih radi rješavanja zajedničkih potreba socijalnog karaktera, nego radnici tih organizacija konstituirani kao osnovna ili potpuna interesna zajednica. Dosljedno tome ni organi samoupravljanja radne organizacije ne mogu biti nosioci delegatskih prava u široj interesnoj zajednici. Organizacija udruženog rada može biti subjekt interesnih zajednica u oblasti infrastrukture (npr. u elektroprivredi, saobraćaju i sl.) jer se radi o sredstvima rada, a ne zajedničke potrošnje. — Prema tome organi organizacije udruženog rada mogu biti nosioci delegatskih prava. Dalja konzekvenca tih pravnih odnosa jest da sredstva zajedničke potrošnje (pa ni sredstva organizacije alimentirane tim sredstvima npr. odmarališta) ne ulaze u ukupnost sredstava organizacije udruženog rada kojima ona raspolaže i kojima jamči za svoje obaveze.

Ovi novi predloženi pravni instituti uzrokovali su naročito mnogo dilema u stambenim odnosima. Iako je teoretski jasno da su sredstva za stambenu izgradnju koja odvajaju radnici u osnovnim organizacijama udruženog rada (bez obzira da li iz ukupnog ili osobnog dohotka) sredstva zajedničke potrošnje, ipak rijetko tko pristaje da ta sredstva udruži u interesne zajednice. Osnovna dilema proizlazi iz prava na raspodjelu stanova. Sa jedne strane postoji strah da organi interesnih zajednica ne dobiju time određenu vlast i birokratska prava (iskustvo bivših općinskih organa i sadašnjih stambenih poduzeća) i drugo da će time slabiti interes radnika za izdvajanje sredstava. Zato radne organizacije i njihovi organi žele zadržati pravo da vrše raspodjelu. — Tu tendenciju naročito zastupaju poslovodni organi, koji time dobivaju najznačajnije elemente vlasti nad radnicima. — Takav sistem ima kao negativnu posljedicu ogromne socijalne razlike koje proizlaze iz raspodjele koju vrši svaka radna organizacija po svojim kriterijima u kojima često ima mnogo privilegija. — Da bi se izašlo iz ovih dilema treba početi od općih načela u pogledu sredstava zajedničke potrošnje. Međutim radnici osnovnih i radnih organizacija treba da formiraju osnovne interesne zajednice koje nezavisno od organa radne organizacije vrše raspodjelu stanova

radnicima polazeći od zajedničkih kriterija ustanovljenih u općinskoj interesnoj zajednici stanovanja. A ti opći kriteriji treba da budu određeni principima socijalne politike koja u sebi sadrži kao jedan od osnovnih kriterija i doprinos u radu. Takvi principi onemogućit će i razne oblike oduzimanja sredstava za stambenu izgradnju bilo za druge investicije, bilo za privilegije, bilo za pokrivanje gubitaka, bilo za prisilnu naplatu potraživanja ako ta sredstva ulaze u osnovna sredstva odnosno ukupnost sredstava organizacije udruženog rada.

Problem karaktera sredstava za zajedničku potrošnju povezan je i s perspektivom razvoja socijalističkih odnosa u rješavanju socijalnih problema, a to su u prvom redu potrebe koje se financiraju sredstvima zajedničke potrošnje (prvenstveno zdravstvene zaštita, dječja zaštita, mirovina, invalidska zaštita, obrazovanje, kultura, razni vidovi socijalne zaštite). Pitanje je hoće li se socijalističko društvo razvijati tako da se organizacije udruženog rada konstituiraju kao proizvođačko-potrošačke zajednice (komuna) ili će se te potrebe ostvarivati u teritorijalnim interesnim zajednicama (u mjestu, općini) u neposrednoj vezi interesenata i ustanova koje im vrše usluge (izuzev onih potreba koje su neposredno povezane sa radom kao što je usmjereni obrazovanje, zaštita na radu i sl.). Očito je da će se produktivne snage i sredstva komunikacija razvijati u pravcu veće mobilnosti radnika kako u radu tako i u stanovanju tj. u pravcu ostvarenja ideje o društvu slobodnih proizvođača. Taj proces treba već danas otvoriti. Stoga je protivno ovakvoj perspektivi razvoja da se radnik stanom veže o određenu organizaciju rada (mada će negdje povremeno biti i to potrebno) tako da ne može razvijati svoju ličnost. Perspektiva nameće potrebu da sredstva zajedničke potrošnje budu sve više dio osobnog dohotka (btto) i da ih radnik udružuje tamo gdje zadovoljava svoje potrebe.

Potrebno je naglasiti i određenu specifičnost sredstava rada koja se obrazuju sredstvima interesnih zajednica u oblasti infrastrukture (npr. električne centrale, vodovi ili željeznička mreža, vodoprivredne instalacije). Iako su to u načelu sredstva rada kojima organizacije udruženog rada vrše djelatnost, ipak te organizacije ne mogu imati potpuno ni slobodno pravo raspolaganja tim sredstvima u druge svrhe. — A postavlja se i pitanje dohotka, jer on nije ostvaren tekućim radom radnika koji rade tim sredstvima, nego u većoj mjeri minulim radom članova interesne zajednice ili rentom iz prirodnih bogatstava.

U vezi s tim problemom javlja se i pitanje sadržaja dohotka uslužne organizacije udruženog rada koji se ostvaruje u razmjeni rada. Ne ulazimo u problem da li će se dohodak stvarati na osnovi pojedinačnih usluga (i time primati oblik cijene) ili globalnih usluga ili izvršenja određenog zajednički utvrđenog programa, jer to će biti različito kod svake djelatnosti. — Za globalne odnose u razmjeni rada bitno je pitanje, da li u taj dohodak ulaze sredstva proširene reprodukcije. Očito je da to mora biti tendencija. Ali kod onih djelatnosti koje ovise o demografskom elementu (dakle o stvaranju dobara i za buduće generacije ili za mehanički prirast) ili gdje nova naučna otkrića po pravilu poskupljuju djelatnost (zdravstvo) ili gdje se radi o infrastrukturi kao uvjetu, za opće povećanje produktivnosti (energetika, vodopri-

vreda), sredstva za proširenu reprodukciju ne mogu biti uračunata u dohodak na bazi razmjene rada. — Ona se moraju posebno utvrđivati i planirati. Zato se po pravilu ograničavaju prava raspolaganja tim sredstvima.

### III

Organizacioni sistem samoupravnih interesnih zajednica proizlazi iz osnovnog društveno-ekonomskog odnosa po kom radnik — korisnik sredstava zajedničke potrošnje treba da stupi u što neposredniji odnos s radnikom — vršiocem usluga, i iz ustavnog principa samoupravljanja tj. da svaki ima pravo i mogućnost da odlučuje o svojim interesima. Tim se daje ustavne osnove za ukidanje etatističkih principa i institucija u oblasti socijalne politike i infrastrukture i uspostavlja dominacija radničke klase u zajedničkoj potrošnji. Ostvarivanjem ovih ustavnih postulata nužno će se mijenjati i sistem postojećih interesnih zajednica u oblasti radničkog socijalnog osiguranja koji je centralistički način organiziranja njegovih organa (skupštine) zasnovanih na predstavničkom principu i to po izbornom sistemu koji je više pogodovao centralnoj administraciji, nego uticaju radnika. Stoga je za ostvarenje ustavnih načela potrebno naći organizacione i druge institucionalne oblike koji će omogućiti ostvarenje novog sistema interesnih zajednica. I ovdje je potrebno voditi računa o naučno utvrđenom sociološkom principu o jedinstvu forme i sadržaja. Svaki sadržaj traži odgovarajuću formu, odnosno svaka forma djeluje na sadržaj. Zato ustav konstituira osnovne organizacije udruženog rada i druge osnovne zajednice, da bi se u što većoj mjeri omogućilo ostvarivanje novih društvenih odnosa tj. da bi radnik preko tih svojih osnovnih asocijacija bio nosilac društvenih stremljenja u svim oblastima djelatnosti i života.

Iz ovih načela proizlazi da bi u sistemu interesnih zajednica morale postojati osnovne interesne zajednice (u Ustavu SFRJ i nekim republikama one se nazivaju osnovnim jedinicama što ne mijenja njihovu suštinu) da se u skladu s ustavnim intencijama uspostave društveni odnosi u kojima se neposredno povezuju radnici određenih ustanova s njihovim korisnicima (npr. kod osnovnih škola, dječjih vrtića, ambulanata, zdravstvenih stanica ili domova). Takve osnovne samoupravne interesne zajednice su osnovica širih interesnih zajednica. — U vezi s tim iskrsava organizacioni problem: kako povezivati npr. fakultete s njihovim korisnicima, uključujući i studente, naročito onda kad su korisnici neodređeni. Kod toga treba imati u vidu tendenciju da fakulteti stvaraju interesne zajednice s onim organizacijama za čije potrebe obrazuju kadrove, naročito ako je sistem visokog obrazovanja takav da studenti dolaze iz prakse, a ne samo iz odgovarajućih srednjih škola. — Isto je i s nizom specijaliziranih ustanova (klinika, prirodnih lječilišta, određenih socijalnih ustanova). U tim slučajevima će se osnivati i specifični oblici interesnih zajednica. — Iz tako formiranih osnovnih interesnih zajednica osnovat će se šire interesne zajednice za one djelatnosti i odnose koji se ne mogu vršiti u osnovnim interesnim zajednicama.

Za organizacioni sistem samoupravnih interesnih zajednica bitna je i primjena principa uzajamnosti i solidarnosti. Taj princip po pravilu traži

stvaranje širih interesnih zajednica. Tako npr. ostvarivanje mirovinskog i invalidskog osiguranja zahtijeva stvaranje republičkih zajednica i određenu asocijaciju tih zajednica u okviru Jugoslavije. Osnovne interesne zajednice (po pravilu u općinama) organiziraju se radi uticaja korisnika, njihove kontrole putem delegatskog sistema i veze s određenim područnim ustanovama. — Neke interesne zajednice organiziraju se ujedinjavanjem osnovnih zajednica na području općine ili grada (stambene zajednice, zajednice za dječju zaštitu) ili, kod infrastrukture, za određena šira područja. Međutim i te šire zajednice nisu mehanička udruženja, nego čine određeno jedinstvo. Zato njihovo formiranje nije prosto udruživanje osnovnih zajednica, kao što ni osnivanje osnovnih zajednica nije decentralizacija. Radi se o suštinskoj povezanosti i istovremeno osnivanju cjelokupnog sistema određenih samoupravnih interesnih zajednica.

Poseban problem u sistemu samoupravnih interesnih zajednica jesu mjesne zajednice. One same po sebi predstavljaju interesnu zajednicu svih građana i radnika u organizacijama udruženog rada za sve njihove ukupne zajedničke interese u naseljima. Mjesna zajednica i njeni organi mogu dakle uvijek djelovati kao interesna zajednica za sve potrebe svojih građana i organizacija udruženog rada i drugih zajednica koje djeluju na njenom području. — Za određene vrste samoupravnih interesnih zajednica može mjesna zajednica djelovati i kao osnovna zajednica ako se ne osnuju posebne osnovne interesne zajednice, npr. u općinskoj interesnoj zajednici potrošača, u samoupravnoj interesnoj zajednici lokalnog saobraćaja, u interesnoj zajednici osnovnog obrazovanja, u stambenoj zajednici, u interesnoj zajednici šumarstva, zaštite prirode itd. Mjesna zajednica kao osnovna interesna zajednica u nekom sistemu interesnih zajednica pojavljivat će se naročito u selima i malim naseljima, da se organiziranošću uvijek identičnih lica ne onemoguću svako realno učešće građana, naročito seljaka, u samoupravnim interesnim zajednicama. Značenje mjesnih zajednica u sistemu samoupravnih interesnih zajednica bit će to veće, što se ostvarivanje zajedničkih potreba, uslijed veće mobilnosti radnika, bude vršilo po mjestu stanovanja i ne bude neposredno vezano uz organizacije udruženog rada. Zato radnici moraju biti više organizirani u mjesnim zajednicama, koje ne smiju biti samo osnovna organizacija individualnih poljoprivrednika, obrtnika i drugih privatnih zanimanja, domaćica i penzionera. A to traži i drugačiju orijentaciju političkih organizacija.

Posebnu ulogu u samoupravnim interesnim zajednicama imaju sindikati, jer je znatan dio njihove društvene i klasne uloge vezan za zajedničku potrošnju i socijalne probleme radničke klase. U borbi za rješavanje socijalnih problema radnika u kapitalističkom društvu sindikati su uvijek nosioci interesa radničke klase. Oni su to i u drugim socijalističkim zemljama, pa do sada i kod nas. Stoga se i postavlja pitanje kakvu ulogu imaju sindikati u sistemu interesnih zajednica, napose onih koje rješavaju socijalna pitanja radnika. Kao politička organizacija oni su svakako zastupnici ukupnih interesa radničke klase. Međutim, po svojoj prirodi oni treba da sudjeluju i u svakodnevnoj aktivnosti interesnih zajednica. Zato su oni indicirani već u samom Ustavu kao inicijatori, a zakonodavstvo sve više teži k tome da ih učini supotpisnicima samoupravnih sporazuma o osnivanju samoupravnih

interesnih zajednica, kao i sporazuma kojima se utvrđuju prava korisnika i planiranje proširene reprodukcije. Iako, dakle, nisu subjekti interesnih zajednica, oni kao supotpisnici zastupaju interese radničke klase kao cjeline. — Ne samo zakoni nego i samoupravni sporazumi o osnivanju i djelatnosti samoupravnih interesnih zajednica definirat će učešće sindikata u samoupravnim interesnim zajednicama i utvrditi njihova prava.

#### IV

Već smo istakli da Ustavom utvrđeno pravo na samoupravljanje (čl. 155 Ustava SFRJ) određuje i sistem odlučivanja u svim samoupravnim organizacijama i zajednicama, pa i u interesnim zajednicama. — Na osnovi tog prava svačije osobno pravo i dužnost je da odlučuje o svojim interesima u svakoj samoupravnoj organizaciji i zajednici. Međutim, to odlučivanje ne bi smjelo da bude amorfnog (na velikim zborovima uz dizanje ruku na osnovi tamo iznesenog referata) nego treba da bude svjesno i osobno na osnovi razmatranja problema i odgovarajuće pripreme. Kako je pak objektivno nemoguće da svi prisustvuju u odlučivanju o poslovnim ugovorima, o donošenju općih propisa, i o drugim općim aktima, a na to imaju ustavno pravo, to je Ustavom uvedeno da radnici i drugi radni ljudi u svojim samoupravnim organizacijama i zajednicama obrazuju uže organe samoupravljanja, a da članovi tih organa (radničkih savjeta, skupština samoupravnih interesnih zajednica i sl.) budu delegati radnika i drugih članova tih zajednica izabrani u njihovim proizvodnim skupinama (timovima) a ne na općim zborovima. Svaka skupina radnika određenog broja izabire za ove organe samoupravljanja svoje delegate tako da sve skupine u radnom procesu ili korisničke grupe po odgovarajućem socijalnom sastavu, budu zastupljene. Delegati ovih radnih i socijalnih grupa mogu odlučivati samo na osnovi smjernica koje im dadu članovi kolektiviteta koji ih je izabrao, a u određenim slučajevima oni dobivaju i vezani mandat za odlučivanje ili se neka odluka smatra konačnom kad je potvrde svi članovi zajednice (npr. samoupravni sporazum o udruživanju, odluka o udruživanju sredstava, plan investicija, doprinosi za zajedničku potrošnju). — Prema tome delegatski sistem je u biti oblik neposrednog odlučivanja jer svaka odluka mora biti u saglasnosti sa voljom svakog udruženog kolektiviteta.

Ako je kolektivitet koji predstavlja delegat u organu samoupravljanja veći onda on izabire delegaciju koja raspravlja sva pitanja o kojima se odlučuje u organu samoupravljanja. Ta delegacija između sebe određuje delegata i daje mu, na osnovi rasprave u kolektivu, smjernice za njegov rad. Kod toga se postavilo pitanje da li u skupštinama interesnih zajednica mora biti stalni delegat ili delegacija određuje delegata prema predmetu koji se u skupštini raspravlja. Radničkim savjetima osnovnih organizacija udruženog rada, koji vode ekonomsku politiku organizacija, odgovara stalni delegat koji zastupa određenu skupinu radnika iz procesa rada. Jednako je i za delegata osnovnih organizacija u radničkom savjetu radne organizacije ili složenim organizacijama. U skupštinama društveno-političkih zajednica naročito u republici a i u federaciji također, bar u sadašnjoj etapi razvoja odgovara stalan delegat s obzirom na povezanost procedure i političkih elemenata



u odlučivanju, dok bi se u općinama morao primijeniti i mješoviti sistem. Međutim interesnim zajednicama, naročito ako delegacije davalaca sredstava i korisnika određuje delegata za više interesnih zajednica, više odgovara promjenjivost delegata, jer cijela delegacija mora biti upoznata s konkretnim problemima interesnih zajednica, naročito osnovnih i mora uvijek utvrditi stav koji će zastupati delegat, naročito u skupštini osnovne interesne zajednice.

Prilikom rasprave o uvođenju sistema interesnih zajednica u naše društveno uređenje raspravljalo se mnogo o tom u kojim kolektivitetima se formiraju delegacije. U biti to je pitanje subjekata za formiranje samoupravnih interesnih zajednica odnosno subjekata koji u samoupravnim interesnim zajednicama utvrđuju svoje međusobne odnose u razmjeni rada, proširenoj reprodukciji i ostvarivanju svojih socijalnih i drugih prava. Ti međusobni odnosi razrješavaju se u skupštinama interesnih zajednica u kojima nastupaju sa svojim interesima davaoci sredstava, korisnici i izvršioci usluga. Svi ti subjekti su u načelu ravnopravni i mogu svoje odnose razrješavati samo sporazumno. Zato su delegati koji zastupaju interese svojih kolektiviteta uvijek vezani voljom tih kolektiva i ne mogu odlučivati mimo i protiv te volje. — Da bi se ostvarilo ovo sporazumijevanje, skupštine interesnih zajednica u kojima se sreću davaoci sredstava odnosno korisnici sa davaocima usluga imaju po pravilu dva vijeća koja odlučuju sporazumno i ravnopravno. — Posebno je pitanje sudjelovanja u odlučivanju onih korisnika koji nisu davaoci sredstava ali imaju svoja Ustavom i zakonom utvrđena prava (umirovljenici, studenti, štíćenici socijalnih ustanova i sl.). Oni ravnopravno odlučuju o ostvarivanju svojih prava. U stambenim interesnim zajednicama su subjekti i stanari i drugi korisnici stanova i poslovnih prostora, jer su oni i djelomično davaoci sredstava, dok davalaca usluga po pravilu nema.

Zbog takve uloge skupštine samoupravne interesne zajednice kao organa u kom se usklađuju razni socijalni interesi, pitanje subjekata koji čine interesnu zajednicu i šalju svoje delegate u skupštinu ima posebno značenje. Kao mogući subjekti koji formiraju samoupravne interesne zajednice na strani davalaca sredstava javljaju se:

- osnovne organizacije udruženog rada i radne zajednice u radnim organizacijama. Oni su mogu udruživati radi formiranja delegacija;
- zadruge poljoprivrednika, obrtnika itd. ili njihova udruženja;
- mjesne zajednice, ako svi građani ulaze u interesnu zajednicu npr. potrošača, komunalnih službi itd;
- stanari organizirani u kućne zajednice sa svojim kućnim savjetom;
- radne zajednice u državnim organima i društvenim organizacijama;
- zajednice aktivnih vojnih osoba i građanskih osoba u oružanim snagama.

Posebni subjekti su oni korisnici koji nisu istovremeno i davaoci sredstava, a koji moraju imati delegate u skupštinama interesnih zajednica kao što su umirovljenici, studenti, punoljetni i sposobni štíćenici u socijalnim ustanovama, roditelji djece u ustanovama dječje zaštite i obrazovanja. — Po pravilu ti davaoci sredstava odnosno korisnici imat će svoje delegacije kao nosioce prava raspolaganja sredstvima zajedničke potrošnje odnosno kao

predstavnik korisnika u ostvarenju prava korištenja tih sredstava. Njih će u skupštini interesne zajednice zastupati delegati koje odrede delegacije.

Postavilo se i pitanje da li radnički savjet može vršiti funkciju delegacije. Načelno on to ne bi mogao kad se radnici organizacije udruženog rada udružuju sredstvima zajedničke potrošnje, jer to nisu sredstva kojima raspolažu organizacije udruženog rada, nego ih radnici daju iz svog dohotka. Međutim ako se organizacija udruženog rada udružuje u interesnu zajednicu radi unapređenja svog radnog procesa ili sticanja dohotka i daje sredstva u oblasti infrastrukture, nauke i obrazovanja stručnih kadrova) onda je prirodno da radnički savjet vrši i funkciju delegacije i određuje delegate za skupštine interesne zajednice.

Drugačije se javlja problem delegacije na strani davalaca usluga. Davaoci usluga su po pravilu organizacije udruženog rada. Zato je prirodno i neophodno da funkciju delegacije vrši radnički savjet, jer je to dio njegove djelatnosti kao organa samoupravljanja organizacije udruženog rada.

Za samoupravne interesne zajednice naročito je značajno da delegati budu javno izabrani u delegacijama, da oni u skupštinama javno glasaju i javno se izjašnjavaju jer samo na taj način mogu biti odgovorni svom kolektivu za rad u skupštinama samoupravnih interesnih zajednica.

Delegati radnih i drugih kolektiviteta, koji se udružuju u interesne zajednice po pravilu bit će u osnovnim interesnim zajednicama. Stoga se postavlja pitanje da li će ovi kolektiviteti birati delegate i za skupštine širih interesnih zajednica ili će se oni birati iz redova delegata osnovnih interesnih zajednica. Bilo bi umjesno da oba principa budu zastupljena. Ako šira interesna zajednica udružuje samo djelatnosti osnovnih zajednica kao npr. kod dječjih vrtića, osnovnih škola, mirovinskog osiguranja, infrastrukture i sl. bilo bi prirodno da delegate šalju vijeća skupštine osnovne interesne zajednice. Međutim, ako se u širim interesnim zajednicama ostvaruju neposredno neki interesi, koji se ne mogu ostvarivati u osnovnim interesnim zajednicama, onda bi pored delegata osnovnih interesnih zajednica trebalo da budu predstavljeni i kolektiviteti udruženi u samoupravnu interesnu zajednicu.

## V

Jedna je od osnovnih intencija našeg ustavnog sistema, već od Ustavnog zakona iz 1953, da skupštine društveno političkih zajednica ne budu samo organi vlasti nego i organi samoupravljanja društvenim poslovima, a da i kao organi vlasti budu područstvoljeni tj. da u njima učestvuju što neposrednije delegati organizacija i zajednica radnih ljudi. Zbog toga su u ustavnom sistemu od 1953. god. u skupštinama društveno-političkih zajednica primarna vijeća proizvođača, a u ustavnom sistemu iz 1963. vijeća radnih zajednica i organizaciono-politička vijeća kao opća vijeća samoupravnog sistema. Novi ustavni sistem slijedeći osnovnu ideju o područstvoljenju političke vlasti i o skupštinama kao organima samoupravljanja, a želeći istaći dominaciju radničke klase (što je bio i smisao vijeća proizvođača) uveo je u skupštinski sistem vijeća udruženog rada obrazovana na delegatskom principu. Time je

naglašena istovjetnost društveno-ekonomskog položaja svih radnika. — Međutim bilo je očito da bi takva struktura skupštine mogla dovesti do zanemarivanja socijalne politike, obrazovanja i kulture, jer bi predstavnici organizacija udruženog rada iz tih oblasti bili u vijećima udruženog rada zastupljeni u neznatnom broju s obzirom na broj radnika u ovim oblastima. Ni zastupanje društveno-političkih organizacija u društveno-političkom vijeću ne bi moglo da bitnije ispravi taj nedostatak. Stoga su u skupštine društveno-političkih zajednica, kad se odlučuje o području njihove djelatnosti, uključene i skupštine interesnih zajednica iz oblasti obrazovanja, znanosti, zdravstva, socijalne zaštite ex constitucione, a mogu biti i druge. Kad sudjeluju u radu skupštine društveno-političkih zajednica ove skupštine samoupravnih interesnih zajednica su ravnopravne u odlučivanju. Potrebno je naročito naglasiti da one i u tom slučaju zauzimaju svoje stavove na osnovu suglasnosti svojih vijeća tj. davalaca sredstava i davalaca usluga. Ako u kojoj od ovih oblasti ima više samoupravnih interesnih zajednica u općini onda sve te zajednice čine jedno skupštinsko tijelo. Kako će se uređivati odnosi unutar njih to je predmet statuta općine, zakona i skupštinskih poslovnika. Isto tako treba utvrditi tko sudjeluje u skupštini društveno-političke zajednice, ako nema interesne zajednice za područje te društveno-političke zajednice.

Uvođenje skupština samoupravnih interesnih zajednica u skupštine društveno-političkih zajednica znači da ustavni sistem posvećuje posebnu pažnju socijalnoj politici u najširem smislu riječi. Skupštine svih društveno-političkih zajednica počev od federacije treba da u skladu s ustavnim načelima definiraju svoju socijalnu politiku, ali ne kao organi vlasti iznad samoupravnih subjekata nego zajedno s njima.

Prisustvo samoupravnih interesnih zajednica u skupštinama društveno-političkih zajednica ima utjecaja i na zakonodavnu politiku u dva pravca. Prvo, njihovo prisustvo djelovat će na sadržaj cjelokupnog zakonodavstva koje će izražavati i volju interesnih zajednica, i drugo spriječit će da zakonodavstvo rješava odnose i probleme koji se po ustavnom sistemu rješavaju samoupravno u interesnim zajednicama.

Iako ustavno utvrđenje samoupravnih interesnih zajednica polazi iz cjelokupnog dosadanjeg razvitka i zasniva se na tradicijama radničkog pokreta, iako su one nužno konsekvencija novih društveno-ekonomskih i političkih odnosa i izraz dominacije radničke klase uz jednaki društveno-ekonomski položaj svih radnika, ipak njihovo uspostavljanje unosi bitno nove elemente u društvene odnose. Ono zahtijeva naročito inicijativu znanstvenih radnika društvenih znanosti da bi se osvijetlile sve konsekvencije ove nove društvene institucije i doprinijelo oblikovanju i ulozu samoupravnih interesnih zajednica.

LEON GERŠKOVIC

SELF-MANAGING COMMUNITIES OF INTEREST  
IN THE SOCIALIST SELF-MANAGEMENT SOCIETY

SUMMARY

One of the main aims of our constitutional system, dating back from the Constitutional Law of 1953, has been to make the assemblies of socio-political communities operate not only as organs of authority but also as bodies of self-management of social affairs, socialised also in their capacity of organs of authority, i.e. to enable the most direct possible participation of delegates from organisations and communities of working people. For that reason, under the constitutional system of 1953, primary importance in the assemblies of socio-political communities was attached to the chambers of producers, and under the constitutional system of 1963 to the chambers of working communities and to organisational-political chambers, in their capacity of general chambers of the system of self-management. In keeping with the fundamental idea of the socialisation of political power and of assemblies as bodies of self-management, and wishing to assert the domination of the working class (which was the objective of the establishment of chambers of producers), the new constitutional order has introduced into the assembly system chambers of associated labour, set up on the delegational principle. This stresses the equality of the socio-economic status of all workers. — It became evident, however, that this composition of assemblies could result in the neglect of social policies, education and culture, since the representatives of organisations of associated labour from those fields would constitute only an insignificant minority in the chambers of associated labour, in view of the number of workers in those fields. Even the representation of socio-political organisations in socio-political chambers could not rectify this shortcoming to any significant degree. For that reason, when decisions concerning their scope of activity are being made, this is done with the participation of assemblies of interest communities from the fields of education, science, health, social welfare *ex constitutione*, and of some others. When taking part in the work of the assembly of socio-political communities, these assemblies of self-managing communities of interest have equal right of decision-making. It should be particularly stressed that, also on such occasions, they adopt stands in keeping with the views of their chambers, i.e. the providers of resources and the providers of services. If in any of these fields there are more than one self-managing community of interest in the municipality, all of them constitute a single assembly. Their mutual relations are subject to regulation by the statutes of municipalities, laws and assembly bylaws. And conversely, if there is no community of interest in the area covered by a socio-political community, decision has to be made as to who participates in the work of its assembly.

The introduction of assemblies of self-managing communities of interest into the assemblies of socio-political communities implies that the constitutional system attaches special attention to social policies in the broadest sense of the term. The assemblies of all socio-political communities, beginning from the federation, should define their social policies in conformance to the constitutional principles, though not as organs of authority ranking above the self-managing subjects but together with them.

The presence of self-managing communities of interest in the assemblies of socio-political communities has a twofold impact also on legislative policies. Firstly, their presence will have an effect on the whole legislation in the sense that the will of interest communities will be reflected in it and, secondly, it will prevent the legislatures from treating those relations and problems which are meant by the constitutional system to be dealt with through self-management in communities of interest.

Although the constitutional concept of interest communities proceeds from the entire development hitherto and is based on the traditions of the labour movement, although these communities are the inevitable consequences of new socio-economic and political relations and an expression of the domination of the working class, based on equal socio-economic status of all workers, their establishment still introduces some essentially new elements in social relations. This calls particularly for the initiative of scientific workers from the field of social sciences in shedding light on all the implications of this new social institution and in contributing to still better insight into the role and scope of self-managing communities of interest.

Prevela Vesna Grbin