
*Inicijativa i
moć odlučivanja
u delegatskom sistemu*

Radiša Jovanović

1. Teorijski model i hipoteze

Inicijativu u delegatskom sistemu najjednostavnije možemo definisati kao manju ili veću sposobnost pokretanja ili rešavanja političkih i ekonomskih pitanja od strane samih radnika prilikom donošenja društveno relevantnih odluka.

Pri tome takva društvena distribucija inicijative može biti u funkciji stvarnog radničkog emancipovanja od svekolikih oblika i načina njihova pokoravanja, a koja je ravnopravno raspoređena na sve individue. Uz to, njezin samoupravni karakter dolazi do izražaja u svim ulogama radnika: kako kao proizvođača i potrošača, tako isto i kao upravljača. Međutim, u postojećoj organizaciji rada, neki slojevi i grupe radnika su sposobniji da proizvedu inicijative od drugih, ili samo to i rade, dok se drugi nalaze u pasivnoj ulozi. Po čemu ćemo, dakle, razlikovati samoupravnu od nesamoupravne inicijative?

Najvažnije obeležje po kome se razlikuje samoupravna od nesamoupravne inicijative jeste stvarno postojanje radničke uprave u OUR, jer se tek pod takvom kontrolom selekcioniraju inicijative kao radničko-samoupravne u odnosu na koje druge (demokratske ili birokratske), bez obzira da li su njih produkovali sami radnici ili intelektualci.

Nasuprot ravnopravnoj distribuciji inicijative, koja se prihvata ili odbacuje u zavisnosti od stvarne vrednosti argumenata što je podupiru, pod uticajem centara moći u samoupravnom sistemu inicijativa je hijerarhijski stratifikovana i to po sledećem obrascu:

a) Najviše inicijative imaju centri moći koji su locirani na mikro nivou društvenog uticaja. Najmanje inicijative su u stanju da izraze radnici na mikro nivou. Između makro i mikro nivoa prelama se dvosmerni uticaj inicijative na mezo nivou.

b) Nosioци inicijative na makro nivou su funkcioneri političke birokratije, koji kreiraju političku i ekonomsku strategiju kao zatvoren štab

»prosvćenih ideologa«. Oni periodično liferuju ogroman broj ideja i predloga pomoću kojih su u stanju da za svaki društveni problem nađu »odgovarajuće rešenje«.

c) Inicijativu koju ima politička birokratija na nižim nivoima delegatskog odlučivanja po pravilu se povezuje sa inicijativom najviših autoriteta koji je proizvode na makro nivou. Osobnosti koje ima izraziti inicijativa na mikro i mezo nivou tiču se lokalne sredine. U formalnom pogledu inicijativa na mikro nivou se naslanja na autoritet inicijative višeg nivoa, te s njom obrazuje zatvoren sistem birokratskog mišljenja. Međutim, materijalne promene koje pokreće inicijativa na mikro i mezo nivou ipak se razlikuju od promena koje proizvodi inicijativa na makro nivou.

Postavlja se, najpre, pitanje kakva je stvarna distribucija inicijative u delegatskom sistemu? A, zatim, kolika je delegatska snaga inicijative koju imaju radnici na pojedinim nivoima delegatskog odlučivanja?

2. Inicijativa u delegatskom sistemu

a) Distribucija inicijative u delegatskoj skupštini na makro nivou

Proces odlučivanja u delegatskim skupštinama obuhvata više institucionalnih faza koje se mogu razdeliti na brojne postupke inicijative, prihvatanja ili odbijanja inicijative, pripremanja nacрта i predloga, usvajanja i konačne realizacije donetih odluka. U svim ovim nabrojanim fazama propisano je ko, na koji način, kada i kako sudeluje u odlučivanju. U skupštinskim poslovnicama veoma je iscrpno naznačeno celokupno ponašanje svih učesnika, tako da je, na primer, delegatima veoma izdašno omogućeno da njime rukovode u vršenju svoje uloge. Detaljno normiranje ponašanja zastupnika u delegatskim većima i skupštinama i nema drugog zadatka nego da objektivizira celokupan postupak u odlučivanju, počev od iniciranja pa sve do konačnog usvajanja i kontrole ostvarivanja donetih odluka. Međutim, strogo propisani postupak ponašanja u procesu odlučivanja u skupštini ujedno predstavlja za jedne institucionalni izvor ograničavanja inicijative, a za druge (funkcionere političke i izvršne vlasti) znatno više slobode u stvarnom uticaju na odluke.

Ali to nije sve što bi bilo značajno da se kaže o tome *da delegati glasaju, tj. da su postali glasačka mašina prilikom odlučivanja u pojedinim većima skupština a da ustvari, političko-državni funkcioneri (političko-izvršni i upravni organi vlasti) imaju najviše uticaja, a posebno inicijative, u procesu odlučivanja.*

Još značajnija je činjenica koja govori o tome da delegati iz OUR-a privrede imaju još manje inicijative, u poređenju s ionako niskom prosečnom inicijativom koju su ispoljili delegati u delegatskom sistemu na makro i mezo nivou.

**Distribucija inicijative prema osnovnim funkcijama u Skupštini SFRJ, SR Hrvatske,
Skupštini SR Srbije i Skupštini SAP Vojvodine, od 1977. do 1980. godine¹⁷**

Tabela br. 1.

Nosioci inicijative na makro nivou	Zakonodavna						Funkcije						Svega		
	Zakonodavna		Politička		Upravna		Unutrašnja organizacija		Svega						
	op. br.	%	%	op. br.	%	%	op. br.	%	%	op. br.	%	%			
I IZVRŠNI I UPRAVNI ORGANI	1041	100	89,2	158	100	75,2	1246	100	79,2	100	2445	100	77,7		
— organi istog nivoa	816	78,4		85	53,8		904	72,6			1805	73,8			
— organi višeg nivoa	191	18,3		58	36,7		247	19,8			496	20,3			
— organi nižeg nivoa	34	3,3		15	9,5		95	7,6			144	5,9			
II SKUPŠTINSKI ORGANI	127	100	10,8	52	100	24,8	327	100	20,8	196	100	100	702	100	22,3
— veća i tela istog nivoa	53	41,7		30	57,6		235	71,8		188	95,9		506	72,1	
— veća i tela višeg nivoa	24	18,8		11	21,2		69	21,2		7	3,4		111	15,8	
— veća i tela nižeg nivoa	32	25,2		11	21,2		23	7,1		—			66	9,4	
— osnovne radne asocijacije i zajednice	10	7,8		—			—			—			10	1,4	
— Ostale ustanove i institucije	8	6,5		—			—			1	0,6		9	1,3	
U K U P N O	1168	=	100	210	=	100	1573	=	100	196	=	100	3147	=	100

¹⁷ Izvor: Službeni listovi i glasnici (1977—1980.), Programi rada veća i skupština (1977—1980), Delegatski vjesnik, Delegatski glasnik, Skupštinski pregled, bilteni i dr.

To znači da su bitne činjenice koje pokazuju da je inicijativa na makro nivou u delegatskom odlučivanju asimetrično distribuirana. Najviše inicijative imaju nedelegatski organi, tj. birokratski organi političko-izvršne i upravne vlasti a najmanje sami delegati, među kojima je mala ili skoro nikakva inicijativa delegata iz OUR privrede.

U prilog navedenoj tvrdnji najpre se mogu navesti brojni prikazi novinara koji izveštavaju s delegatskih skupština u kojima se na veoma očigledan način manifestuje nadmoćnost inicijative s kojom raspolažu funkcioneri izvršne vlasti.¹

Nadalje, potpunije dokaze o asimetričnom rasporedu inicijative pružice nam statistička analiza. Na osnovu toga što smo utvrdili predlagачa, kao i sastavljača pojedinih predloga odluka, o kojima su delegati u većima raspravljali i odlučivali, izveli smo statističke podatke o distribuciji inicijative. Videti Tabelu br. 1.

Prema statističkim podacima za period od 1977. do 1980. godine² celokupna inicijativa u posmatranim skupštinama distribuirana je najvećim delom (3/4) na izvršne i upravne organe, a 1/4 na osnovne i predstavničke nosioce vlasti.

To znači da od četiri inicijative koje se predlažu u skupštini samo jednu inicijativu ima delegat predstavničkog organa ili osnovne asocijacije odnosno zajednice. Nosioci najvećeg broja inicijative tj. one tri su funkcioneri izvršne i upravne vlasti. Ovi navedeni statistički podaci o nejednakoj distribuciji inicijative odnose se na Skupštinu SFRJ i Sabor SR Hrvatske. Međutim, oni su još nepovoljniji za delegate u Skupštini SR Srbije i SAP Vojvodine, od kojih svaki peti delegat ima inicijativu tj. od pet inicijativa, nosioci njih četiri su funkcioneri izvršne i upravne vlasti.

Inicijativa koju imaju izvršni i upravni organi vlasti isto je tako nejednako distribuirana, s obzirom na pojedine nivoe odlučivanja. Izvršni i upravni organi istog nivoa odlučivanja skoro kod svih analiziranih skupština tj. izuzev kod Sabora SR Hrvatske, kod kojih je procenat inicijative nešto manji, u najvećem broju slučajeva su nosioci inicijative. Inicijativa koja dolazi od organa višeg nivoa odlučivanja kreće se između 18,9% do 24,6% dok je inicijativa izvršnih organa nižeg nivoa odlučivanja znatno

1

Dovoljno je podsetiti na Izjavu P. Kostića, Saveznog sekretara za finansije, u kojoj je veoma samouvereno tvrdio da će uspeli kod delegata veća republika i pokrajina da izdejstvuje donošenje zakonske odluke o plaćanju posebne takse od 1500 za svaki prelazak državne granice koju budu prešli naši građani. Iako su se članovi delegacije SR Slovenije usprotivili, i čak zatražili odgovornost P. Kostića za takve i slične izjave, njega su podržali članovi SIV-a, amortizujući na taj način njegovu odgovornost. (NIN, »O odgovornosti — konkretno«, 8. novembar 1981. str. 7—9.).

2

Statistički podaci o distribuciji inicijative odnose se na Skupštinu SFRJ, Sabor SR Hrvatske, SR Srbije — njeno uže područje i SAP Vojvodinu, za četverogodišnji period, tj. od 1977. do 1980. godine. (Izvori: Službeni listovi, Narodne novine, Delegatski listovi, programi rada skupština i Sabora kao i statistička analiza i bilteni dobijeni od pojedinih Skupštinskih organa i službi).

reda. I ona se javlja između 4,0% i 7,3% u ukupnoj inicijativi izvršnih i upravnih organa. Jedino je inicijativa nižih organa izvršne vlasti, što se javlja na nivou Skupštine SFRJ, znatno veća i ona sa 26,7% učestvuje u ukupnoj takvoj inicijativi. To govori da su izvršno-upravni organi republika i pokrajina nezavisni u pogledu produkovanja inicijative, kako od uticaja viših organa odlučivanja tako isto i od nižih organa. Izvršni i upravni organi republika i pokrajina su konsolidovali u svojim rukama najvišu državnu vlast koja je stekla svojstvo vlastite inicijative, neophodne za nezavisnu reprodukciju moći.

Međutim, ono što na veoma ubedljiv način dezavuiše društvenu ulogu delegatskog sistema jeste činjenica koja potvrđuje da ne postoji skoro nikakva ili nedovoljna inicijativa, koja se vertikalno probija od osnovnih asocijacija (OUR) i mesnih zajednica, ka višim nivoima predstavničkog odlučivanja.

Ukupna inicijativa koja se stiže u pojedinim većim skupštinama veoma je mala u odnosu na celokupnu inicijativu koja se obrazuje na mezo nivou. Ali i tako nedovoljna inicijativa obrazuje se svojim najvećim delom (3/4) u većima i telima skupština istog, tj. mezo nivoa odlučivanja, ili višeg, makro nivoa. Inicijativa koja dolazi iz skupština nižeg nivoa odlučivanja učestvuje u pojedinim skupštinama republika i pokrajine Vojvodine između 3,5%, a najviše 7,3%. Izuzetak predstavlja Skupština SFRJ u kojoj je inicijativa koja dolazi iz skupština republika i pokrajina znatno veća i njeno učešće iznosi 26,2%.

Inicijativa osnovnih asocijacija (OUR) i zajednica je neznatna, i ona se tako reći i ne oseća u delegatskoj skupštini na makro nivou.

Postavlja se pitanje kako je distribuirana inicijativa s obzirom na osnovne funkcije skupštine u kojima ona može da se javi? Izvršni i upravni organi nosioci su najviše inicijative u zakonodavnoj, političkoj i upravnoj delatnosti. Pa ipak, njihova je inicijativa najveća u upravnoj (66,1%), a nešto manja u zakonodavnoj (28,6%) funkciji. Relativno veoma mali broj inicijative izvršni i upravni organi su ispoljili u političkoj funkciji koju ima skupština.

Zakonodavna je inicijativa osnovnih privrednih asocijacija i mesnih zajednica, iako je ranije do izvesne granice i bila razvijena u okviru privrednog veća i veća društvenih delatnosti (1963—1974), u delegatskom sistemu tako reći zamrla i nje nema izuzev neznatnih pokušaja ili ostvarenih slučajeva.

Dakle, na jednoj strani se znatno povećala moć izvršnih i upravnih organa u zakonodavnoj inicijativi, da bi se za toliko smanjilo pravo skupštinskih veća i tela u pogledu kontrole zakonodavne funkcije.

Inicijativa koju ima upravna vlast, koja ni u ranijim fazama nije mogla da se kontroliše sa uspehom od strane skupštine, i u delegatskom sistemu kao birokratska inicijativa postaje sve više jedina i nezamenljiva pokretačka snaga u održavanju političke i ekonomske vlasti u društvu.

Kao što je R. Mils dokazao u svojoj analizi elite vlasti u američkom društvu, da je, naime, centar inicijative i odluka prešao s kongresa na izvršnu vlast mogli bismo i mi da konstatujemo da se i u našem skupštin-

skom sistemu razgranala moć inicijative pod okriljem izvršne i upravne vlasti. Birokratska vlast uspjela je pod svoju kontrolu da stavi i sam delegatski sistem, maskirajući svoju ulogu ideološko-propagandnim sredstvima, kao da je u pitanju veoma uspjela demokratska tvorevina.

b) Distribucija inicijative na mezo nivou

Distribucija inicijative na nivou opštine, u svom osnovnom strukturalnom rasporedu, ponavlja sliku distribucije inicijative na makro nivou. To znači da je inicijativa u opštini asimetrično distribuirana: najviše inicijative zadržava u svojoj nadležnosti izvršna i upravna vlast, a znatno manje delegatski organi i tela, odnosno delegati i delegacije osnovnih asocijacija i zajednica. Dokaze za navedenu tvrdnju ipak možemo navesti, i pored toga što nemamo sistematskih istraživanja u kojima bi mogli da se iskažu rezultati o distribuciji inicijative s posebnim osvrtom na inicijativu koje su nosioci sami radnici. Ovako se u veoma malom broju istraživanja³ mogu specificirati podaci samo o tome kakva je i kolika ukupna inicijativa distribuirana na brojne subjekte u delegatskom sistemu. U okviru takve distribucije jedino je moguće donekle utvrditi inicijativu koju imaju OUR pojedinih sektora.

Ali među brojnim delegatskim subjektima nemoguće je identifikovati radnike kao nosioce inicijative, sem integralno u okviru OUR — privrede, jer dosadašnja istraživanja nisu se bavila posebno pitanjem uloge i položaja radničke klase u delegatskom sistemu, što je svakako veoma značajno.

Inicijativa u skupštini opštine, prema istraživanju u SAP Vojvodini, izvedenom 1979—1980. godine a u okviru ogranka pomenutog Projekta (»Funkcionisanje i ostvarivanje delegatskog sistema«), razdeljena je tako da su u 25% slučajeva njeni nosioci nekoliko delegatskih subjekata, a 75% nedelegatski organi i tela. Od delegatskih organa, kao nosioci inicijative najčešće su delegacije, pa organi samoupravljanja u OOUR i mesne zajednice i najzad, sami delegati. Izvršni organi (odbori, komisije, saveti, sekretarijati i sl.), stručne službe i pojedini funkcioneri, u okviru nedelegatskih subjekata, najčešći su nosioci inicijative, pomoću koje se predlažu i donose opšta akta i odluke u skupštini opštine. Na taj način oni uživaju monopol nad inicijativom koju mogu pod određenim uslovima da delegiraju kao delegatsku »inicijativu«.⁴

3

Najviše rezultata je, svakako, pružilo istraživanje koje su pod zajedničkim projektom: »Funkcionisanje i ostvarivanje delegatskog sistema« prihvatile mnoge ustanove i institucije skoro u svim republikama i pokrajinama, a na inicijativu sekcije Savezne konferencije SSRNJ. Na osnovu istraživačkih podataka sačinjene su manje ili više uspele analize, kao što su one koje su napisali i objavili profesori

FPN u Zagrebu i FPN u Beogradu, kolektiv autora u Novom Sadu i neki autori u Sarajevu, a na čije zaključke ćemo se pozivati u ovom radu.

4

Praksa konsultacije članova delegacija i delegata sa funkcionarima izvršne i upravne vlasti u opštini pred zasedanje veća i skupština u funkciji je prihvatanja inicijative koje su se već oformirale u od-

**Distribucija Inicijative u skupštini opštine
SAP Vojvodine**

NOSIOCI INICIJATIVE	Subjekti			
	Delegatski		Nedelegatski	
	broj inicijativa	%	Broj inicijativa	%
1. Zborovi u OUR i MZ	29	7	—	—
2. Delegacije	43	11	—	—
3. Delegati	23	6	—	—
SVEGA:	95	24	293	76
4. Izvršni saveti	—	—	183	47
5. Komisije, odbori	—	—	13	3
6. Stručne službe	—	—	56	14
7. Predsedništvo SO	—	—	14	4
8. Sekretarijati	—	—	12	3
9. Pojedini funkcioneri	—	—	3	1
10. Izvršni organi i tela DPZ i organiz.	—	—	7	2
11. Ostalo i neznam	—	—	5	2
UKUPNO 100% = 388	95	24	293	76

Do sličnih konstatacija u nejednakoj distribuciji inicijative došli su u analizi rezultata istraživanja, obavljenih u SR Hrvatskoj u okviru istog projekta, J. Županov⁵ i I. Perko-Šeparović.⁶ Na nivou delegatskih tela u opštini, J. Županov nalazi da uticaj neformalnih grupa i stručnih službi tj. nedelegatskih organa izbjia na prvo mesto, iako je njihov uticaj minimiziran u fazi inicijative u okviru delegatske baze. Naime, u strukturi uticaja građana u mesnoj zajednici, u fazi inicijative, percipiran je relativno malen uticaj tela i organa na nivou opštine, uz to potcenjen. S druge strane, u istoj strukturi je pridat relativno velik uticaj zborovima građana. Isti je slučaj i sa strukturom uticaja u fazi inicijative u OUR, u kojoj se zanemaruje uticaj neformalnih grupa, kako u okviru radne organizacije, tako isto, i uticaj neformalnih faktora izvan radne organizacije. Nasuprot ovome, javlja se kod pregrupiranih subjekata podatak da podjednak uticaj u fazi inicijative dele delegatska tela i »uprava«, za kojima ne zaostaje ni zbor birača.

U svom zaključku koji se odnosi na sadržaj uticaja koji obuhvata delegatsku inicijativu integrativno, J. Županov kaže: »Općenito se može primijetiti da izvršno vijeće ima jak utjecaj na sve vrste odluka s obzirom

govarajućim forumima. Da bi takve inicijative bile delegatske, njih treba delegati u veću da saopšte kao delegatsku smernicu, ne skrivajući čak ni njen izvor. Ne kaže se bez razloga — prema izjavi jednog delegata u anketi — da delegati idu u opštinu po smernice, budući da se njihove delegacije ne sastaju, te i nemaju inicijative.

5

»Distribucija uticaja u delegatskom sistemu u opštini«, čas, Naše teme, br. 6/78 str. 1253—1277.

6

»Organizovanost i efikasnost delegatskog sistema«, Naše teme, br. 6/1978. str. 1203—1232.

na njihov sadržaj (izuzev kriminal, privredni kriminal i socijalnu patologiju te opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu), dok drugi subjekti imaju jak utjecaj samo na neke vrste odluka. To nesumnjivo govori o dominantnom položaju izvršnog vijeća u strukturi utjecaja u delegatskom sistemu u opštini.⁷

Na osnovu procene analitičara o tome kako se formira inicijativa, a prema stvarnoj analizi pisanih materijala, kao i izjava samih sudionika u procesu odlučivanja, I. Perko-Šeparović je konstatovala da je u 71,23% slučajeva, nosilac inicijative prilikom donošenja odluka u opštinskoj skupštini izvršno veće, tj. u najvećem broju slučajeva. U preostalih 28,77% slučajeva inicijative imaju saveti, odbori i komisije (8,9%), delegatska osnova (4,79%) i stručne službe (4,11%). Opisujući proces intenziviranja inicijative, ona konstatuje sledeće: »Iako izvršno veće ima dominantnu ulogu kao nosilac inicijative, učestalost njegove inicijative raste uglavnom zajedno s dužinom trajanja procesa odlučivanja i dostiže vrhove kod trajanja procesa odlučivanja od 4—6 meseci. Kod postupaka s kratkim trajanjem, od 7—15 dana, dominantnu ulogu inicijative dijele savjeti, odbori i komisije sa stručnim službama, dok je kod postupka od 7 dana, inicijativa u cijelosti u rukama stručnih službi. Inicijativa delegatske osnove je najizrazitija kod trajanja procesa odlučivanja od 15 dana do 1 meseca i između 2—3 mjeseca.«⁸ Što znači, dalje, da su nedelegatski organi tj. stručno-profesionalne službe vremenski veoma efikasni prilikom pripremanja inicijative, što ne bi moglo da se kaže za delegatske subjekte koji do novih inicijativa ne dolaze tako brzo. Ceo slučaj ne bi smeo da bude obrnut, tj. da u stvaranju inicijative stručno-profesionalne službe i izvršni organi budu manje efikasni od delegatskih (laičkih) subjekata. Normalno bi bilo da nedelegatski kao i delegatski subjekti postižu istu efikasnost inicijative čemu, naravno, može doprineti razvijeniji komunikacijski sistem.

Prema tome, prilikom dokazivanja nema većih teškoća da se konstatuje kako su najčešći nosioci inicijative na mezo nivou, izvršno-upravni organi i tela. Delegatski (samoupravni) subjekti raspolažu veoma oskudnom inicijativom. Ovaj odnos bi mogao da se iskaže približno tačno: od 4 inicijative 3 inicijative imaju nedelegatski organi i tela, a jednu inicijativu delegati.

Međutim, teškoće nastaju prilikom utvrđivanja inicijative radnika u OUR privrede.

Jer, i ovu četvrtinu inicijativa koje se javljaju kao delegatske teško da možemo pripisati u celosti radnicima. One, jednim delom potiču od radnika, i delimično su u stanju da na širem tj. mezo nivou pokrenu stvarno neka pitanja od interesa za radničku klasu. Međutim, delegatska inicijativa nije u rukama radnika-delegata ili članova delegacija. O tome nije potrebno predvesti neke posebne dokaze, sem neke od brojnih opservacija koje se javljaju kao rezultati istraživanja. »Strateška inicijativa u odlučivanju — izneo je u svom istraživačkom zapažanju Nikša Milošević — nije u rukama radnika proizvođača.⁹

7
Ibid, str. 1253.

8
Ibid, str. 1219—20.

9
Nikša Milošević »Doseg i protuslovlja sadašnje prakse samoupravnog odlučivanja«, Naše teme, br. 6/80 str. 890.

U načelu, svaki radnik pojedinačno ili posredstvom društveno-političkih organizacija kao i samoupravnih organa može u procesu odlučivanja inicirati rešavanje svakog problema. Pa ipak, takvi slučajevi su retki i iznimni, jer mu se »postojeća organizacija rada postupno i za sada tek delimično prilagođava«.¹⁰

Ali zato sve ono što uprava i stručnjaci smatraju potrebnim da se pokrene, kao njihovi zahtevi ubačeni u kanal delegatskog komuniciranja, bez većih problema brzo dospevaju na dnevni red zborova radnika.

Inicijativa koju su do sada ispoljili radnici u delegaciji OUR privrede veoma je oskudna. Ona je još oskudnija od inicijative delegata u delegaciji OUR neprivrede, a još manja od inicijative članova delegacija mesnih zajednica. Osnovni razlog za to što je inicijativa ovih delegacija veoma mala ili je upšte nema, sastoji se u tome što nju, jednostavno, ne produkuje »baza« tj. OUR i mesne zajednice. Podaci iz istraživanja obavljenog u SAP Vojvodini o funkcionisanju delegatskog sistema, kao i jednog drugog istraživanja koje je izvršeno 1980. u SOUR-u PKB,¹¹ nedvosmisleno pokazuju da delegacije u svom dvogodišnjem mandatu od svoje baze nisu u više od 70% slučajeva dobile nijednu inicijativu pomoću koje bi mogle da pokrenu neko pitanje na višem delegatskom nivou. »Rezultati istraživanja pokazuju da je od ukupno 34 ispitivane delegacije u toku 1978. i 1979. godine inicijative od zbora radnih ljudi dobila samo jedna delegacija (3 inicijative), od samoupravnih organa dve delegacije (4 inicijative), od organizacije Saveza komunista dve delegacije (2 inicijative) i od sindikata, takođe, dve delegacije (2 inicijative)«.¹²

Prema istim podacima, tek svaki šesti radnik na zboru ima po koji predlog koji bi mogao da bude svrstan u nekakvu vrstu inicijative za pokretanje nekih pitanja koja bi mogla da se reše izvan OUR. Autore, dalje, »posebno zabrinjava činjenica da velik broj radnika čak i ne zna da li su na zborovima davane inicijative ili ne, što govori o njihovoj veoma slaboj zainteresovanosti i angažovanosti kad je u pitanju samoupravna i delegatska aktivnost«.¹³

Pošto radnici u OUR ne ispoljavaju dovoljno inicijative, koja bi u okviru smernica bila obavezna za delegaciju, s druge strane, i same delegacije ne konsultuju svoju »socijalnu bazu« prilikom obrazovanja delegatske inicijative. Od svih anketiranih radnika, jedva nešto više od četvrtine njih je potvrdilo da su ih jednom ili dva puta na zboru konsultovale dele-

10
Ibid, str. 890.

11
Radi se o analizi rezultata istraživanja koje je realizovano u SOUR PKB, u okviru projekta »Udruženi rad PKB u delegatskom sistemu«. Studiju pod nazivom »Udruženi rad i delegatski sistem« napisali su Mihajlo Pešić i Ljiljana Dragović, a objavljena je u okviru RO PKB Agroekonomija, u Beogradu, 1980.

12
Ibid, str. 84.

13
Ibid, str. 85.

gacije oko neke inicijative koja je sadržana u delegatskoj smernici. Ostali radnici, u najvećem broju slučajeva, nisu konsultovani ili ne znaju o tome ništa.¹⁴

Međutim, situacija je još neizvesnija u pogledu sudbine koju doživljava ona inicijativa radnika što je prenetu od strane delegacije u veću udruženog rada skupštine opštine.

Radnici prema svom saznanju koje je zabeležila ista anketa, smatraju da je od ionako malog broja inicijativa tek svaka peta dospela na neki način u veću udruženog rada da se o njoj na bilo koji način raspravlja. Što se ostalih tiče, oko 80% anketiranih radnika ne zna šta je sa njima bilo, tj. smatraju da se o njima gubi svaki trag.

Dalje, one inicijative koje su dospеле na dnevni red u veću udruženog rada razmatrane su samo u 12,5% slučajeva, a to znači da su o njima najviše obavješteni delegati. Simbolični postotak (3,3%) razmatranih inicijativa imao je šansu da se pretvori u neku odluku koja pokreće neka značajnija pitanja u veću udruženog rada. Ali do toga nije došlo, i takve inicijative su propale u samom pokušaju da se na osnovu njih nešto stvarno preduzme.¹⁵

Osnovne konstatacije koje smo u stanju da izvučemo na osnovu navedenih podataka su sledeće:

a) Najpre, inicijativa radnika koja je ispoljena na zboru u OUR privrede, a koja bi poslužila delegaciji kao smernica, produkuje se u veoma neznačajnom obimu.

b) Delegacije su veoma pasivne i one veoma nemarno postupaju samim tim što ne traže inicijativu od radnika i građana bilo u direktnom kontaktu u OUR, ili u mesnoj zajednici.

c) Tek neznačajan broj inicijativa, koji do delegatske skupštine prenesu po koja delegacija, ima šansu da se s njima upoznaju delegati pojedinih veća. Uglavnom, na tome se sve i završava, pošto je sasvim neizvesna sudbina razmatranih inicijativa koje bi se eventualno pretvorile u neku odluku i time postale efikasne.

Prema tome, na osnovu postojećeg opisa statističkog stanja mogu se izvesti sledeće konstatacije o distribuciji inicijative na mezo nivou:

a) Celokupna inicijativa, obrazovana u delegatskom sistemu na mezo nivou jednim, i to manjim delom, može se sa sigurnošću pripisati brojnim delegatskim subjektima, među kojima je teško identifikovati neku značajniju ulogu što bi je imali radnički delegati iz OUR privrede. Ali zato, najvećim delom, inicijativa je distribuirana na nedelegatske organe i tela tj. na stručno-profesionalne funkcionere izvršne i upravne, političke i državne vlasti.

b) Osnovni izvor inicijative u OUR privrede je veoma tanak. Njegova propusna moć je veoma mala, a prenosna snaga koju obavljaju delegacije nije sposobna preneti ni tako neznačajnu inicijativu na više nivoe delegatskog odlučivanja.

14
Ibid, str. 86.

15
Ibid, str. 87.

c) Distribucija inicijative u samoupravnom sistemu — na mikro nivou

U samoupravnom sistemu, prema njegovim institucionalnim odredbama, osnovni izvor inicijative stvara se u OUR-u i mesnoj zajednici. U procesu njenog kružnog kretanja, od OUR-a ka skupštinama društveno-političkih zajednica, inicijativa dobija izlaznu ali i ulaznu vizu. Izlaznu vizu izdaju radnici u OUR-u koju prihvata delegacija na osnovu koje se u smernici formira stav delegata. Delegati će, dalje, oformiti pojedine predloge što će ih izneti pred pojedina veća skupštine društveno-političkih zajednica. Prihvaćena inicijativa u veću, a da bi mogla da se pretvori u odluku koja će imati šire materijalne posledice, zahteva da se o njoj saglase i drugi OUR-i. Na svom završnom putu, inicijativa se ponovo vraća u OUR, tj. dobija ulaznu vizu, o čijoj sadržini radnici treba da donesu konačnu odluku.

Celokupna količina inicijative, koja se stvara u OUR-u, razdeljena je na dva dela. Jedan njezin veći deo gravitira oko ekonomske funkcije i ne prelazi granice OUR-a. Najviše uticaja na stvaranje takve inicijative imaju rukovodeći (poslovodni) organi, dok su najčešći, a ujedno i jedini tvorci preduzetničkih poduhvata stručnjaci, koji u tome uživaju određeni autoritet i monopol. I jedni i drugi faktori svoj uticaj obrazuju u okviru organa samoupravljanja. Drugi subjekti, uključujući i radnike, u procesu nastanka inicijative najčešće su u položaju pukog posmatrača. U najboljem slučaju, oni su u stanju jedino da, s manje ili više razumevanja i znanja, prihvate ili odbiju ponudenu inicijativu.

Ustanovljeni redosled uticaja u distribuciji inicijative na pojedine njegove nosioce na indirektan način potvrđuju empirijske studije veoma poznatih autora.¹⁶ Empirijske studije J. Županova, J. Jerovšeka i V. Rusa i drugih na veoma ubedljiv sociološki način dokazuju da je stvarni uticaj radnika, u okviru koga je sadržana i njihova mogućnost inicijative, znatno niži od institucionalno očekivanog uticaja na odluke koje se donose u organima samoupravljanja u preduzeću odnosno OUR-u. Navešćemo samo konstataciju J. Županova, što može veoma uspešno da predstavi i mišljenje drugih autora koji su došli do sličnih zaključaka, a koja glasi: »Stvarni utjecaj radnika znatno odstupa od idealnog utjecaja uprkos činjenici da je radnički savjet izabran od radnika i da se velikim dijelom sastoji od radnika«. ¹⁷ Nasuprot tome što radnici imaju niži uticaj u organima samoupravljanja, rukovodioci i stručnjaci utiču na odluke u preduzeću odnosno OUR-u znatno iznad kolektivnog proseka.

16 J. Županov, »Samoupravljanje i društvena moć«, Naše teme 1969. *Sociologija i samoupravljanje*, Školska knjiga, 1977. V. Rus, J. Županov, J. Jarovšek, »Industrijska sociologija«, Naše teme 1971. J. Obradović »Struktura participacije u procesu donošenja odluka na sjednicama radničkih savjeta o ekonomskoj politici preduzeća«, čas. Revija za sociologiju, br. 1, 1972.

17 J. Županov, *Samoupravljanje i društvena moć*, str. 175.

U okviru značajne sociološke teme istraživanja participacije, J. Obradović je u svojim novijim studijama utvrdio,¹⁸ na osnovu veoma reprezentativnog uzorka, da na području politike ekonomskog poslovanja u OUR-u inicijativu monopoliziraju rukovodioci i stručnjaci. Naročito je to karakteristično za područja ekonomske ekspertize, u kojima dominantan utjecaj, ne samo u fazi inicijative, nego i u celokupnom procesu odlučivanja, imaju stručnjaci odgovarajućeg profila (za tržište, kredite, radnu snagu, raspodelu dohotka i sl.). Participacija u fazi inicijative, posmatrana u ekonomskoj oblasti, ne samo da ne postoji ili je zanemarljiva, nego je ona »ravna nuli« i u procesu odlučivanja.

Međutim, inicijative koje se odnose na stručno upravljanje u radnim organizacijama sve više postaju područje za koje su isključivo nadležni stručnjaci, a da radnicima ostaje da odlučuju demokratski jedino o izboru elemenata među ponuđenim vrednostima. Informacije koje su neophodne u procesu upravljanja postaju na taj način sve više stvar stručnjaka, u čijoj nadležnosti ne samo da je njihova produkcija, nego i način selekcije prilikom upotrebe u procesu kolektivnog odlučivanja. Franc Bučar je u jednoj svojoj diskusiji pod nazivom »Razlikovanja vrsta odluka« naglasio da radnom kolektivu i njegovim predstavničkim organima, kao i menadžerskoj hijerarhiji, izmiče iz kontrole veći i značajni deo odluka koje se donose u području ekonomskog poslovanja. Upravljanje u radnim organizacijama u smislu donošenja odluka sve više postaje područje stručnjaka, kojemu je tuđe kako samoupravno tako i menadžersko hijerarhijsko odlučivanje (...) »Nema se, naime, o čemu demokratski odlučivati — kategoričan je F. Bučar — »ako se radi o odlukama u stručnom procesu.«¹⁹ Sličnog je mišljenja i D. Biladžić koji je u više svojih članaka²⁰ razvio ideju da stručnjaci imaju zadatak da u svojoj oblasti neometano vrše stručne ekspertize, predlažući kolektivu više varijanti predloga o kojima će oni odlučiti odnosno čije će posledice iz odluka prihvatiti i uzeti kao svoje.

Delegatska funkcija inicijative, koja se vezuje za OUR i prelazi njegove okvire, pod uticajem je centrifugalne sile koja se raspršuje u delegatskom sistemu.

Snažna produkcija inicijative, koja je institucionalno favorizovana u delegatskoj bazi, stvarno je izostala jer je njezin izvor veoma slab.²¹ Usled toga, nedostatak inicijative iz »baze« nadoknađuje se inicijativom iz centra, tj. od strane izvršnih organa društveno-političkih zajednica i organizacija.

Podaci do kojih se došlo u istraživanju SOUR-a PKB dokazuju postojanje veoma niskog stepena aktivnosti radnika na zborovima na kojima se raspravlja o pitanjima iz delokruga delegatskog odlučivanja. U prvom

18
J. Obradović, »Utjecaj veličine organizacije na strukturu odlučivanja i ponašanja pojedinaca u procesu donošenja odluka«, Sociologija, br. 4/1977.

19
Franc Bučar, »Proizvodne organizacije i samoupravljanje«, Sveska II — Čovjek i sistem — Zagreb 1975. str. 66.

20
D. Biladžić, »Kako radnici mogu stvarno upravljati preduzećem«, Zbornik — Radnička klasa u socijalizmu, Naše teme, 1969. str. 143—165.

21
M. Pešić — Lj. Dragović, str. 60—65.

redu radi se o ogromnom učešću onih radnika (44,8%) koji prisustvuju zboru, ali ne daju nikakve predloge, niti imaju bilo kakvu inicijativu. Za ovom grupom ne zaostaju ni druge nešto manje grupe radnika (42,1%), koji veoma retko prisustvuju zboru. Nešto je povoljnija situacija na zborovima na kojima su pojedine tačke dnevnog reda posvećene problemima i pitanjima iz delokruga skupštine SIZ-ova. Na ovim zborovima veći je procenat radnika koji prisustvuju, ali ne daju predloge, dok je procenat onih koji ne prisustvuju zboru isti kao i u prethodnom slučaju. Učešće preostalog broja zaposlenih (15,8%) na zboru, što se tiče davanja predloga i inicijative na kojem se raspravlja iz delokruga rada skupština opštine, relativno je malen. Bolja je, neznatno, situacija u pogledu učešća (17,9%) radnika prilikom raspravljanja pitanja vezanih za interesne zajednice (SIZ-ove). Istraživači su na kraju sledećim rečima konstatovali činjenicu veoma niske aktivnosti zaposlenih u PKB u pogledu ispoljavanja delegatske inicijative.

»Gotovo petina, tačnije 17 odsto radnih ljudi je veoma aktivno i stvaralački uključeno u delegatski sistem. Oni redovno prisustvuju zboru osnovne organizacije i aktivno učestvuju u njihovom radu davanjem predloga i inicijativa za razmatranje i rešavanje određenih pitanja i problema u delegatskim skupštinama.«²²

Međutim, ustaljena komunikacija između delegatske »baze« i delegacija na kojima bi se potencirao veći broj inicijativa veoma je ograničena. Retki su zajednički sastanci delegacija i pojedinih kolektivnih subjekata OUR-a u PKB. Od svih izabranih delegacija — kako su zabeležili autori — u »preko 90% delegacija u toku 1978. i 1979. godine nije održala nijedan zajednički sastanak ni sa jednim organizovanim subjektom socijalne baze. Svega oko tri odsto delegacija je održalo pet i više takvih sastanaka. Retki su i sporadični pojedinačni kontakti članova delegacija sa organima i telima delegatske baze po zadatku delegacije.«²³

Nešto su povoljniji rezultati do kojih se došlo na osnovu projekta »Funkcionisanje i ostvarivanje delegatskog sistema« a koji se odnosi na istraživanje u SR Hrvatskoj i SAP Vojvodini, o saradnji između delegacija i organa samoupravljanja u OUR-u i mesnoj zajednici. Tako, na primer u Vojvodini je utvrđeno da su u 38% slučajeva, od ukupno 772 ispitanih, samo neki od članova delegacije prisustvovali sednicama samoupravnih organa.

U mnogim drugim kontaktima, između članova delegacija i organa samoupravljanja i mesnih zajednica preovlađuju, uglavnom, razni vidovi međusobnog informisanja na što se delegatski odnos isključivo reducira.

Na osnovu ocena o odlučujućem uticaju u fazi inicijative u radnoj organizaciji, dobijenih u SR Hrvatskoj, J. Županov je došao do znatno povoljnijih konstatacija. Njegova distribucija uticaja inicijative od strane pojedinih nosilaca ima sledeći izgled:

a) Zborovi radnih ljudi (22,73%) ili radnički savet (20,30%) su u 43,03% slučajeva odlučujuće uticali u fazi delegatske inicijative u OUR-ima.

b) Stručne službe (10,85%) i rukovodioci OUR-a (17,62%) su u 28,47% daljnjih postotaka uticali u istoj fazi inicijative.

c) Preostalih oko 30% slučajeva inicijative dele, najviše, DPO (13,33%) a zatim dolaze delegacije i delegati, pojedina veća i skupštine SIZ-ova, kao i stručne službe u opštini, SIZ-u i neformalne grupe.²⁴

Distribucija odlučujućeg uticaja u fazi delegatske inicijative u mesnoj zajednici slična je strukturi u OUR-u. Razlika nastaje samo u pogledu toga što zborovi građana imaju odlučujućeg uticaja na inicijativu u nešto manjem postotku nego što ga imaju zborovi u OUR-u. Društveno-političke organizacije imaju znatno veći uticaj na delegatsku inicijativu u mesnoj zajednici.

Kod pregrupisanih podataka o pojedinim nosiocima uticaja na inicijativu u OUR i mesnoj zajednici redosled njihovog učešća se menja i on ima drugi izgled.

Sada zborovi radnih ljudi (22,73%) odnosno zborovi građana (19,56%) tj. sa svojom 1/5 udela, doprinose uticaju na delegatsku inicijativu. Veći deo (4/5) uticaja razdeljen je nejednako unutar OUR-a na delegatska tela (radnički savet, delegacije i delegate), DPO i rukovodiocce kao i stručne službe. Neznatnog uticaja na inicijativu imaju i neki faktori izvan OUR-a. Najveći deo (4/5) uticaja u mesnoj zajednici razdeljen je između nosilaca izvršne vlasti, delegacija i delegata. Uticaj organizacija, organa i tela izvan mesne zajednice je, isto tako, primetan.

Bez obzira što se radi o pregrupisanim podacima o obimu uticaja pojedinih subjekata, oni nisu mogli da promaknu pažnji J. Županova, tj. da kod njega ne izazovu opravdanu sumnju u njihovu tačnost. Upoređujući perceptivni uticaj nekih subjekata delegatskog sistema, u pojedinim fazama procesa odlučivanja, J. Županov je ustanovio neopravdana preterivanja u početnoj (inicijativnoj) i završnoj fazi, koja su neodrživa u realnosti.²⁵

Prema tome, celokupna inicijativa koja se stvara u OUR-u kao i u mesnoj zajednici podeljena je na nejednake delove, sa suprotnim pravcem gravitiranja. Ona inicijativa, koja gravitira oko ekonomske funkcije unutar OUR-a, distribuirana je svojim najvećim delom na stručne i profesionalne službe uprave, odnosno na rukovodeće poslovodne organe. Svojim manjim delom inicijativu dele DPO i radnici.

Inicijativa, pak, koja je u funkciji delegatskog sistema, distribuirana je tako da su njeni osnovni nosioci stručni i rukovodeći odnosno izvršni i predstavnički organi, međusobno povezani, u OUR-u i izvan njega.

U znatno manjem, ili zanemarljivom broju slučajeva, delegatsku inicijativu imaju i radnici koji su prisutni na zboru i njegovi samoupravni organi.

24
J. Županov, »Distribucija utjecaja u delegatskom sistemu u općini«, 1240—45.

25
Ibid, str. 1247.

Od svih konstatacija, najvažnija je ona koja ističe saznanje da se inicijativa koja se produkuje u OUR u mesnoj zajednici, po svom načinu distribucije kao i pravcu gravitiranja, bitno razlikuje od inicijative koja se stvara za potrebe centara političke moći, a koji su se obrazovali u delegatskom sistemu pod rukovodstvom izvršne i upravne vlasti.

* * *

Osnovni zaključak o distribuciji inicijative najdirektnije bi mogao da se formuliše na sledeći način: U delegatskom sistemu, na makro nivou, radnici u najvećem broju slučajeva nisu nosioci inicijative koja pokreće na samoupravni način rešavanje strateških (ekonomskih i političkih) pitanja i odluke, te nisu, usled toga u stanju da promene ogromne jednostrane materijalne posledice koje podnose u društvu.

Ali su zato delegacije i delegati iz OUR-a i mesnih zajednica nosioci u nešto većem broju slučajeva inicijative na mezo nivou, a znatno više na mikro nivou, u čijim okvirima se pokreću i rešavaju na parcijalizovan (raspršen) način konkretna i egzistencijalna pitanja.

Pa ipak, takav obim inicijative, a da i ne govorimo o njegovom kvalitetu, svakako je nedovoljan da bi radnici pomoću nje mogli efikasnije da pokreću pitanja i donose jedinstvene odluke u društvu.

Horizontalna distribucija inicijative je neravnopravno raspoređena na pojedinim nivoima delegatskog odlučivanja, dok je vertikalna struktuirana jednosmerno po hijerarhijskom obrascu, povezujući makro nivo sa mikro nivoom. Inicijativa koja se obrazuje na makro nivou izvedena je na posredan način iz mikro nivoa, a neposredno iz mezo nivoa. U tom pogledu, distribucija inicijative na nivou republičke i pokrajinske skupštine, kao i Skupštine SFRJ predstavlja difuznu mešavinu koja nastaje na osnovu uticaja koji ide iz pravca mezo ka makro nivou. Po pravilu je takav uticaj inicijative koji ide iz lokalnog centra neefikasan. Efikasna inicijativa, pak, stoga je proizvod centara najviše izvršno-upravne (birokratske) moći koja potiskuje inicijativu što se obrazuje na nižim nivoima delegatskog sistema.

To znači, u delegatskom sistemu, prema oceni njegovog stvarnog projekta, osnovno težište inicijative nije locirano u osnovne proizvodne asocijacije (OUR) i političke organizacije i zajednice (OOSK, OOSS, mesne zajednice itd.), u kojima bi radnici i građani bili osnovni nosioci inicijative. Naprotiv, ona je proizvod političko-profesionalnih (birokratskih) faktora, koji je na jednostavan način pod uticajem moći distribuiraju na dve suprotne sfere društvenog života: iluzornu i stvarnu. Iluzornom inicijativom se uglavnom bave široki slojevi radnika i građana, a stvarnom zatvoreni krug funkcionera izvršno-upravnih organa političke i državne vlasti.