

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 352.075.1 : 342.826 + 321.74.075.12(497.1)

Interesi i moć: sadržaj rada općinskih skupština u SR Hrvatskoj

Ivan Grdešić

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Sadržaj rada općinskih skupština SR Hrvatske korišten je kao indikator političke moći, odnosno kao mjera uspješnosti pretvaranja posebnih potreba i interesa ili zastupanih alternativnih rješenja značajnih problema u sadržaje rada političko-reprezentativnog tijela. Sam podatak o tome koji su sadržaji na dnevnom redu nekoga političkog tijela ukazuje na interesnu konfiguraciju u društvu. Sadržaj rada općinskih skupština analiziran je s obzirom na: sadržaj, interesnu usmjerenost odluke, organ koji donosi odluku i stupanj ekonomske razvijenosti općine.

Rezultati istraživanja pokazuju da znatan dio aktivnosti općinske skupštine (25%) jesu odluke o konstituiranju i financiranju sistema. Odlučujuća usmjerenost odluka prema samoj općini (74%) kao društveno-političkoj zajednici pokazuje da skupština još uglavnom djeluje kao organ vlasti i dio državnoga upravljačkog sistema. Interesi delegatske baze ne nalaze mjesto na skupštinskim prioritetima kako zahtijeva ustavni koncept. Ravnopravna nadležnost skupštinskih vijeća u odlučivanju pretežna je u svim sadržajima; nedovoljna selektivnost i specijalizacija poslova rezultiraju svodenjem skupštine na jednodomno tijelo. Omjeri zastupljenosti pojedinih sadržaja rada u razvijenim i nerazvijenim sredinama gotovo su jednaki. Dominantan utjecaj izvršno-upravnih struktura, slaba inicijativnost delegatske osnovice, monotipnost organizacije čine se glavnim uzrokom delegatskim načelima primjerena rada skupštinskih vijeća.

Jugoslavenska je općina Ustavom iz 1974. godine projektirana kao prostor ostvarivanja vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi. U toj projekciji ustavno-pravno naglašavanje samoupravnog karaktera općine teži njezinom prerastanju u zajednicu, a skupštine u radno tijelo — platformu delegatske (samoupravne) koordinacije interesa svih društvenih subjekata.

Desetogodišnje iskustvo i znanstvena istraživanja općinskog delegatskog sistema¹ pružaju dovoljno osnova za procjenu stupnja ostvarenosti ustavnog

¹ Znanstveno-istraživački projekt »Funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema«, kojeg je nosilac Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, sistematski istražuje

koncepta općine. Da li se ona uspjela konstituirati i djeluje li kao samoupravna zajednica ili je poprimila osobine svojevrstne ekspoziture državnog aparata — organa vlasti?

U Nacrtu rezolucije o ostvarivanju ustavne koncepcije općine, ističe se, u odgovoru na ovo pitanje, relativno spor razvoj općine kao integralnog sistema samoupravnih demokratskih odnosa i njezino pretežno djelovanje kao organa vlasti, uz zadržavanje elemenata predstavničkog sistema.²

Istraživački nalazi što su izloženi u ovom tekstu potvrđuju i ilustriraju ovakve procjene razvijenosti ustavnog projekta općine. Temeljeći se na podacima analize sadržaja rada vijeća općinskih skupština (premda su tek manji dio prikupljenih podataka) oni ukazuju na neke trendove u aktivnosti općinskih skupština i na ustaljenost nekih oblika njihove delegatske prakse.

Primijenjeni istraživački postupak

Delegatski sistem je dio cjelokupnog sistema socijalističkog samoupravljanja koji treba da omogući da radni ljudi i građani odlučuju o svim bitnim pitanjima u društvu. Delegatski je sistem tako i formalni okvir unutar kojeg se odlučuje o najrazličitijim interesima i problemima društveno-političke zajednice. Polazimo od jednostavne pretpostavke da se mnoge inicijative, problemi i prijedlozi razrješavaju unutar različitih upravnih organa, a dnevni red vijeća općinske skupštine ispunjavaju one interesne odluke koje su za određenu zajednicu šire značajne.

Pod sadržajem rada mislimo, dakle, na sadržaje dnevnih redova vijeća općinskih skupština. Točke dnevnih redova sjednica općinskih skupštinskih vijeća indikatori su njihove aktivnosti. Razumljivo je da se aktivnost općine kao društveno-političke zajednice ne iscrpljuje u radu skupštinskih vijeća. Potpuni i sveobuhvatni odgovor na pitanje o sadržaju rada općine pružilo bi tek istraživanje aktivnosti svih institucija političkog sistema na općinskoj razini.

Delegatska, skupštinska vijeća jesu mjesta donošenja društvenih odluka širih dosega i u tome nalazimo opravdanje za usmjerenost istraživačkog interesa samo na ta tijela političke reprezentacije.

Analizu aktivnosti delegata na sjednicama općinske skupštine, posredstvom tema o kojima su raspravljali i odlučivali, možemo provesti na dvije razine:

(1) deskripcijom sadržaja dnevnih redova, ukazujući pritom na različita obilježja tema s obzirom na primijenjenu klasifikaciju;

(2) ukazivanjem na obilježja procesa odlučivanja i formiranja specifičnih odnosa moći.

U našem pristupu dnevni redovi predstavljaju listu problema koji na duže ili kraće vrijeme, s manjim ili većim intenzitetom, zaokupljaju pažnju svih relevantnih subjekata: od članova delegacija do najviših upravno-izvršnih funkcionara.

funkcioniranje delegatskog sistema na razini općine u proteklome desetogodišnjem razdoblju.

² Usporedi prijedlog teksta »Nacrt rezolucije o ostvarivanju ustavne koncepcije općine«. Skupština SFRJ, AS br. 355/1, Beograd, veljača 1984, str. 5.

Indikator političke moći u ovom istraživanju jest uspješnost pretvaranja posebnih potreba i interesa ili zastupanih alternativa za rješenje nekih značajnih problema u sadržaj rada političko-reprezentativnih tijela.

U SR Hrvatskoj je za svaku od 12 općinskih skupština u uzorku istraživanja napravljen popis svih točaka dnevnih redova sjednica vijeća općinske skupštine. Prepisani su dnevni redovi sjednica svih vijeća u svim nadležnostima. Popis je sadržavao sve što je uvršteno kao točka dnevnog reda: od odluka o budžetu općine i programu rada do izvještaja o radu, informacija, zaključaka itd. Kriterij nije bila formalna karakteristika neke točke dnevnog reda (stupanj obveznosti ili sl.), nego sama činjenica da je na dnevnom redu i da su o njoj delegati raspravljali i izjašnjavali se. Popis je rađen kronološki i sadrži tri istraživačka ciklusa:

- (1) od travnja 1984. do 31. prosinca 1986.
- (2) od 1. siječnja 1977. do 31. prosinca 1979.
- (3) od 1. siječnja 1980. do 31. prosinca 1983.

Uz svaku odluku (odluku definiramo kao bilo koji sadržaj na dnevnom redu) upisana su njezina osnovna objektivna obilježja. Tih pet osnovnih obilježja čine i klasifikacijsko načelo prema kojem je provedena i deskriptivna analiza. Za svaku odluku raspoložemo ovim podacima: redni broj odluke, općina, razdoblje istraživanja, razina odluke (interesna sfera prema kojoj je upućen sadržaj odluke), organ koji donosi odluku, prihvaćanje ili neprihvatanje odluke, redoviti ili hitni postupak odlučivanja. Ukupno je analizirano 23.905 točaka dnevnih redova.

Rezultati istraživanja

(a) Sadržaj odluka

U globalnom pregledu aktivnosti općinskih skupština prikazat ćemo zastupljenost različitih vrsta sadržaja u dnevnim redovima skupštinskih vijeća. Varijabla »sadržaj« upućuje nas na područje skupštinske aktivnosti, a zaključak o sadržaju donešen je na temelju naslova odluke. Zbog golemog broja odluka nije bilo moguće analizirati zapisnike i »materijal« svake odluke, tako da je ova klasifikacija nešto »grublja«, ali je još dovoljno pouzdana.

U Tabeli 1. primijenjena je jednostavna klasifikacija sadržaja odluka koju je bilo moguće relativno sigurno i brzo provesti. Svaka druga klasifikacija koja bi polazila od općenitijih ili analitičnijih kriterija zahtijevala bi analizu svake pojedine odluke što u ovom istraživanju nije bilo moguće, a niti je njegov cilj bila analiza izvora i okolnosti procesa odlučivanja o svakoj točki dnevnog reda.

U podacima se odmah uočava da odluke vezane uz konstituiranje i funkcioniranje delegatskog i upravnog sistema općine zaokupljaju najviše vremena i pažnje delegata. Pod prvim modalitetom (konstituiranje delegatskog sistema) razvrstane su sve odluke o izborima, imenovanjima, izradi normativnih akata i svim ostalim poslovima koji su vezani uz izgradnju novih institucija i njihovo kadrovsko popunjavanje. Dnevni red skupštinskih vijeća bio je tim temama posebno opterećen početkom 1974. godine, kada je bilo potrebno konstituirati veliki broj tijela koja su uvedena novim Ustavom. U to je vrijeme čak 39,63% svih odluka bilo unutar ove grupe zadataka.

Tabela 1.

SADRŽAJ ODLUKE

	n.	%
1. Konstituiranje delegatskog sistema i normativno funkcioniranje općine	4201	17,62
2. Formiranje prihoda općine i zadovoljavanje potreba funkcioniranja	3914	16,42
3. Zdravstvo, socijalni rad i briga, predškolski odgoj, nezbrinuti, itd.	1242	5,21
4. Školstvo, kultura, znanost	2071	8,69
5. Kriminal, privredni kriminal, socijalna patologija, delinkvencija, red i mir	382	1,60
6. Komunalna politika i djelatnost	3895	16,34
7. Privredna i poljoprivredna djelatnost	3464	14,53
8. Narodna obrana i društvena samozaštita	1058	4,44
9. Pravosudna djelatnost	701	2,94
10. Planovi razvoja općine	1955	8,20
11. Ostale djelatnosti	953	4,00
TOTAL	23836	100,00%

Sadržaji vezani uz konstituiranje delegatskog sistema (ali i ostalih tijela i organa političkog sistema) dolaze na dnevni red u redovitim četverogodišnjim razmacima izbornih procesa. Promatrajući desetogodišnje razdoblje tijekom triju istraživačkih ciklusa, a unutar svakog je jedna izborna godina, možemo zaključiti kako je odluka te vrste prosječno sve manje. Tabela 2. ukazuje na taj trend, premda je i deset godina za jedan društveno-politički sistem malo da bi se moglo govoriti o zakonitostima. Vidljivo je stanovito ustaljivanje nekih aktivnosti i oslobađanje vremena i kadrovske energije za bavljenje »pravim« zadacima općine, izvan poslova formalnih procedura organizacijske izgradnje.

Tabela 2.

ODLUKE O KONSTITUIRANJU DELEGATSKOG SISTEMA I NORMATIVNOM FUNKCIONIRANJU OPĆINE

	n	%
1. Od ožujka 1974. do 31. prosinca 1976.	1128	24,58
2. Od 1. siječnja 1977. do 31. prosinca 1979.		
3. Od 1. siječnja 1980. do 31. prosinca 1983.	1623	12,60
TOTAL	4198	
koeficijent kontingencije		0,25

Od ukupnog broja analiziranih odluka u prvome trogodišnjem istraživačkom ciklusu, na modalitet uspostave i formalizacije institucija i odnosa u sistemu odnosilo se 24,58% odluka. Taj postotak se vremenom smanjuje i u posljednje četiri godine zauzima četvrto mjesto po učestalosti.

Na drugom mjestu po učestalosti (prosječno u proteklih deset godina) jesu odluke vezane uz formiranje prihoda općine i zadovoljavanje financijskih

potreba općine. Taj sadržaj neposredno se odnosi na upravni i delegatski pogon općine, osiguranje (najčešće materijalnih i financijskih) preduvjeta za njegovu normalno djelovanje.

Zbrojivši odluke prve i druge grupe, nalazimo da one čine oko četvrtine svih aktivnosti skupštinskih vijeća. Sudeći prema učestalosti na dnevnim redovima, primjećujemo i stanoviti pad te zastupljenosti posljednjih nekoliko godina. Taj nam podatak ukazuje na poželjnu »uhodanost« sistema i relativnu trajnost i stabilnost njegova »hladnog pogona«. To pruža više prostora za rad na »delegatskim sadržajima« i više stabilnosti i predvidljivosti u funkcioniranju upravnog aparata.

Od preostalih tema, općinska se skupština najviše bavi komunalnom problematikom. Odluke o toj problematici trajno zauzimaju oko 16% dnevnog reda i pokazuju najviše stabilnosti u proteklom vremenu. Od odluka koje se odnose na sam delegatski sistem, one su i najučestalije.

Odmah iza komunalnih tema jesu odluke vezane uz privredni život općine i poljoprivrednu djelatnost. Ovdje je potrebno upozoriti na promjenu zastupljenosti tih tema u istraživanom razdoblju.

Tabela 3.

ZASTUPLJENOST SADRŽAJA PRIVREDNE I POLJOPRIVREDNE DJELATNOSTI

	n	%
1. Od ožujka 1974. do 31. prosinca 1976.	462	10,07
2. Od siječnja 1977. do 31. prosinca 1979.	840	13,31
3. Od siječnja 1980. do 31. prosinca 1983.	2158	16,75
TOTAL	3460	
koeficijent kontingencije		0,25

Premda je riječ o porastu od samo 6% u proteklih deset godina, riječ je ipak o značajnom porastu u apsolutnom iznosu: s 462 odluke na 2158 u posljednje četiri godine. Čini se da više brige koju skupština posvećuje privredi i poljoprivredi valja, prije svega, »zahvaliti« rastućim ekonomskim teškoćama općinskih radnih organizacija. Podaci kojima raspolažemo u ovome istraživanju ne mogu odgovoriti na pitanje o konkretnom sadržaju odluka što se odnose na privredu. Jedan dio odgovora vjerojatno je i u sve učestalijim posezanjima za uvođenjem privremenih mjera društvene zaštite u radne organizacije.³

Odluke vezane uz društvene djelatnosti (kulturu, znanost, obrazovanje, zdravstvo, socijalni rad itd.) zauzimaju skromnih 5% dnevnih redova. To je posljedica uspostavljenog sistema interesnog organiziranja koji je te djelatnosti u cijelosti preuzeo od skupštine općine.

3 Podaci o uvedenim privremenim mjerama u organizacije udruženog rada u SR Hrvatskoj potvrđuju ovu pretpostavku. U toku 1982. i prvih 9 mjeseci 1983. godine, privremene mjere društvene samozaštite uvedene su u 142 organizacije udruženog rada. Indeks kretanja broja privremenih mjera u prvih 9 mjeseci 1983. povećan je u odnosu na 1982. godinu za 34%. Izvor podataka: Informacija o uvođenju privremenih mjera društvene zaštite u SR Hrvatskoj u razdoblju 1982. — 30. IX 1983. godina«, Vijeće saveza sindikata Hrvatske, ožujak 1984.

Kao što smo već ustvrdili, mjesto na dnevnom redu nadležnog tijela — dakle, »dovođenje« interesa na mjesto gdje se donosi odluka o njegovu (ne)zadovoljavanju — jest indikator političke moći. Ne samo što su mogućnosti društva da rješava sve iskazane potrebe načelno ograničene te da zbog toga u procesu selekcije i izbora prioriteta mnogi koji su uspjeli doći na »dnevni red« ne zadovoljavaju i svoj interes, već je i sam kapacitet nadležnih odlučivačkih institucija ograničen. Postoje realna fizička ograničenja u procesu odlučivanja u raspoloživome vremenu i broju ljudi te tehničkim mogućnostima. Taj kapacitet nije nepromjenljiv i može se povećavati, ali samo do mjere koja ne smanjuje očekivanu političku efikasnost.

Inicijative i prijedlozi koje bi nosioci interesa željeli pretvoriti u pravomoćne odluke i rješenja moraju čekati na red da bi postali predmetom odlučivanja. Neki čekaju dulje, neki kraće, a neki nikada ne uspijevaju zadovoljiti svoj interes. Taj proces dovoljno je složen da bi bio predmetom jedne druge analize, ali recimo tek da će uspješnost u »osvajanju« dnevnog reda biti u funkciji raspoložive moći zainteresiranih subjekata, posljedica čega je i određena slika distribucije moći u zajednici.

Prikazani podaci ne pokazuju tko je nosilac pojedinih interesa, odnosno tko zastupa pojedine sadržaje. No, možemo ukazati na nekoliko uočenih značajki. Kao što smo prikazali, skupština se u značajnoj mjeri bavi izgradnjom delegatskog sistema i njegovim funkcioniranjem. Problemi samog sistema, njegovih institucija, kadrova, materijalnih potreba zauzimaju značajno mjesto; gotovo bismo mogli reći kako 25⁰/₀ mogućnosti djelovanja sistem troši na sebe.

Komunalna problematika je druga po zastupljenosti, što pokazuje da je općina još u značajnoj mjeri u funkciji lokalnoga teritorijalnog upravljačkog sistema vlasti. Upravo nad teritorijalnim pravima (manje nad ekonomskim pravima korištenja prostora) još predstavlja realnu i simboličnu moć države.

Interventna uloga u privrednom životu, što nam pokazuju podaci o rastu odluka privrednog sadržaja u godinama izrazite ekonomske krize, ukazuje na još jedan od državotvornih elemenata u funkcioniranju općinske skupštine.

U proteklih deset godina, s obzirom na sadržaj rada općinskih skupština, možemo ustvrditi tri glavna obilježja:

- (1) smanjenje odluka o kontinuiranju sistema i njihovo stabiliziranje na potrebnoj redovnoj zastupljenosti;
- (2) porast privrednih sadržaja kao posljedice ekonomske krize i odgovora općinskoga delegatskog sistema;
- (3) svi ostali sadržaji stabilizirali su svoje procentualno sudjelovanje u mjeri koja značajnije ne određuje sadržaj delegatskih aktivnosti.

Već i sam podatak o sadržajima dnevnog reda nadležnog tijela (bez obzira da li je riječ o delegatskoj skupštini ili parlamentu) ukazuje na odnose moći — na interesnu konfiguraciju u društvu.

(b) *Interesna sfera odluke*

Svaki je sadržaj odluke upućen prema nekom subjektu, prema nekoj razini u političkom sistemu. Razinu prema kojoj je odluka usmjerena nazvali smo interesnom sferom odluke. Analizom usmjerenosti djelovanja općinske skupštine i njezinih vijeća mogu se postaviti hipoteze o stupnju zatvorenosti

općine u lokalne granice, o njezinoj usmjerenosti na probleme mjesne zajednice ili udruženog rada. Kao i u analizi sadržaja, tako je i ovdje klasifikacija izvršena prema naslovu odluka.

Tabela 4.

INTERESNA SFERA ODLUKE

	n	%
1. Federacija	45	0,19
2. Republika	527	2,21
3. Zajednica općina (grad)	1082	4,54
4. Općina	18233	76,44
5. Radna organizacija	2818	11,81
6. Mjesna zajednica	1148	4,81
TOTAL	23853	100,00%

Iz Tabele 4. vidljivo je da se 76,44% svih sadržaja rada općinskih skupština odnosi na razinu same općine. Ti sadržaji određeni su općim značenjem za općinu kao cjelinu, a ne usmjerenjem na neki njezin element. U desetogodišnjemu istraživačkom razdoblju takva orijentacija na opće općinske probleme pokazuje se trajnim obilježjem.

Od samo 0,19% odluka koje se odnose na saveznu razinu (samo 45 točaka dnevnih redova), 82,22% odnosi se na konstituiranje delegatskog sistema. Riječ je, vjerojatno, o kandidiranju i izborima za Skupštinu SFRJ.

K razini Republike usmjereno je 2,21% odluka, a 25% odnosi se na konstituiranje delegatskog sistema. Slična je struktura sadržaja rada općinskih skupština koji su usmjereni k zajednici općina (gradu).

Sadržaji odluka koji se odnose na razinu općine gotovo su identični s analiziranim podacima o općem sadržaju rada općinske skupštine. Dominiraju odluke o konstituiranju i zadovoljavanju potreba funkcioniranja općine (ukupno 39,74%), a slijede odluke komunalnog karaktera (15,64%) itd.

Unutar malog broja odluka koje se odnose na osnovne organizacije i zajednice u općini (OUR-e i mjesne zajednice), nešto više ih je usmjereno k radnim organizacijama (11,81%), a vrlo malo (4,81%) bavi se problematikom mjesnih zajednica. Struktura sadržaja odluka koje se odnose na udruženi rad je slijedeća: 32,94% odnosi se na probleme školstva, kulture i znanosti; 21,06% na poljoprivredne i privredne djelatnosti, 16,15% su odluke s područja komunalne djelatnosti itd.

Aktivnosti općinske skupštine usmjerene k mjesnoj zajednici pretežno su komunalnog sadržaja, bilo da je riječ o prostornom planiranju i razvitku ili o neposrednoj komunalnoj problematici.

Na temelju izloženih podataka o usmjerenosti rada općinske skupštine, može se sa sigurnošću govoriti o zatvorenosti općina unutar svojih granica, pretpostavljanju svoga »općinskog interesa« ne samo okolini nego i vlastitim konstitutivnim jedinicama. Minimalna usmjerenost k osnovnim organizacijama i zajednicama ukazuje na dva moguća (ali i međusobno uvjetovana) uzroka takva stanja:

(1) sadržaji rada općinskih skupština dominantno definiraju općinski upravní i izvršni aparat;

(2) minimalne su zainteresiranost i inicijativnost delegatske osnove da svoje interese realiziraju kroz rad općinskih vijeća.

Unutar druge teze moguće su dvije daljnje hipoteze: prvo, delegatska osnova ne percipira općinsku skupštinu kao mjesto zadovoljavanja svojih interesa, te se orijentira na druge institucije i »kanale« formalnog i neformalnog karaktera; drugo, delegatska osnova ne posjeduje dovoljno moći da nametne svoje potrebe i interese kao sadržaje rada općinske skupštine.

Podaci o sadržaju i usmjerenosti problematike kojom se bave općinske skupštine ukazuju da skupština kao organ delegatskog odlučivanja još uglavnom djeluje kao organ vlasti i dio državnoga upravljačkog sistema. Interesi delegatske osnove ne nalaze mjesto na skupštinskim prioritetima, kako to zahtijeva ustavni koncept. Skupština općine nije postala delegatski mehanizam iskazivanja i prijenosa interesa delegatske osnove na šire razine društveno-političkog odlučivanja. Ona se prema širim zajednicama pretežno odnosi u funkciji ustrojstva delegatskih organa ili potreba funkcioniranja državnog aparata.

(c) Organ donošenja odluka

Formalna nadležnost pojedinih vijeća u pogledu različitih sadržaja i tema može biti vrlo raznolika. Pravilnici o radu općinskih skupština pružaju velike mogućnosti kombiniranja nadležnosti pojedinih vijeća, ali pritom moraju voditi računa o ustavnoj funkciji pojedinih vijeća i njihovim specifičnim zadacima u delegatskom sistemu. Analizirana praksa ukazuje na neka tipična grupiranja, pre naglašavanje jednih, a zanemarivanje drugih mogućih oblika nadležnosti.

Trodomno ustrojstvo općinske skupštine jasno ukazuje na potrebu podjele nadležnosti između vijeća u skladu s temeljem njihove konstitucije. Ustavni koncept treba da općinski statuti i poslovnici operacionaliziraju do razine konkretne podjele rada između tih triju vijeća. Unatoč tomu što se vijeću udruženog rada Ustavom pridaje odlučujuće značenje u skupštinskom odlučivanju, u odlučivanju o uvjetima stjecanja dohotka i njegove raspodjele, planova razvoja itd. vijeća su načelno ravnopravna.

Tabela 5.

ORGAN DONOŠENJA ODLUKE

	n	%
1. Samostalna nadležnost društveno-političkog vijeća	4001	16,80
2. Samostalna nadležnost vijeća udruženog rada	4998	20,98
3. Samostalna nadležnost vijeća mjesnih zajednica	3074	12,90
4. Ravnopravna nadležnost sva tri vijeća	7058	29,63
5. Ravnopravno VUR i VMZ	827	3,47
6. Ravnopravno VUR i DPV	1392	5,84
7. Ravnopravno DPV i VMZ	497	2,09
8. Zajednička sjednica	1974	8,29
9. Nadležno vijeće i skupština SIZ-a	—	—
TOTAL	23821	100,00%

Sudeći prema podacima istraživanja, skupštinska praksa sazivanja sjednica i formiranja dnevnih redova ne poštuje načelna opredjeljenja i odredbe poslovnika.

Gotovo svugdje dominira ravnopravna nadležnost svih triju vijeća kao formalni oblik donošenja odluka. Razlozi takve prakse mogu biti različiti: praktični — sazivanje delegata svih vijeća istovremeno pojednostavnjuje tehničke i organizacijske pripreme oko održavanja sjednica; definiranje nekog problema tako da o njemu ravnopravno raspravljaju sva tri vijeća pojednostavnjuje posao sazivača i unaprijed izbjegava moguće prigovore oko nadležnosti. Naravno, stanoviti broj pripada i ovoj nadležnosti.

Vjerujemo da se ipak može govoriti o nedovoljnoj selektivnosti i nepri-mjeren učestalosti primjeni načela o ravnopravnoj nadležnosti, što rezultira zanemarivanjem specifične podjele unutar skupštine i njezinim svođenjem na jednodomno tijelo u kojem se gube interesna razlikovanja pojedinih delegatskih osnova. (To je još uočljivije dodaju li se tomu i sjednice u zajedničkoj nadležnosti.) Dosljedna podjela poslova između skupštinskih vijeća, modelom zamišljena specijalizacija, imala bi i svoj praktični efekt. Specijalizacija nadležnosti povećava odlučivački kapacitet, što bi pridonijelo smanjenju točaka dnevnog reda na pojedinim sjednicama, rasterećenju delegata i poboljšanju kvalitete rasprave i odlučivanja.

Vijeće udruženog rada najčešće na svome dnevnom redu ima pitanja privredne i poljoprivredne djelatnosti. Vijeće mjesnih zajednica više od ostalih vijeća raspravlja o komunalnoj politici i djelatnosti. Društveno-političko vijeće, osim što ravnopravno s drugim vijećima raspravlja i odlučuje o raznolikim problemima, u 58,45% slučajeva odlučuje o onom što se u našoj klasifikaciji nije moglo razvrstati — »ostalim djelatnostima«. Ta neizdiferencirana kategorija obuhvaća samo 4% ukupnog uzorka odluka. Potrebno je upozoriti da se ova vijeća češće od drugih bave problematikom koja je neposrednije vezana uz poslove vlasti: izbori i imenovanja, pravosudna problematika, pitanja obrane i društvene samozaštite, kriminala, delinkvencije, održavanja reda itd. Ti pokazatelji upućuju na zaključak da društveno-političko vijeće poprima obilježja općenadležnog vijeća koje se bavi problemima funkcioniranja državnog aparata, a da nije uspjelo postići specifični profil kakav je zamišljen ustavnim određenjima. Općenitost u njegovu radu (usmjerena k sferi »države«) proizlazi i iz njegova delegatskog sastava i načina kandidiranja i izbora. Kao predstavnici općega političkog interesa s mandatom cjelokupnog stanovništva, delegati toga vijeća u skupštini imaju poziciju općih predstavnika radnih ljudi i građana.

Ostali oblici nadležnosti (kombinacije ravnopravnih nadležnosti pojedinih vijeća i zajedničke sjednice) nisu značajnije zastupljeni u načinu rada skupštine.

(d) *Utjecaj ekonomske razvijenosti na sadržaje rada općinskih skupština*

Općine u uzorku razvrstane su u tri kategorije razvijenosti: nerazvijene, srednje razvijene i razvijene općine. Kriteriji klasifikacije općina prema razvijenosti bili su društveni proizvod po stanovniku i postotak zaposlenih u društvenom sektoru. Općine u uzorku istraživanja izabrane su tako da reprezentiraju i regionalnu podjelu SR Hrvatske.

Od ukupnih 23905 odluka u uzorku, u nerazvijenim općinama donešeno je 22,54⁰%, u srednje razvijenim 32,98⁰% i u razvijenim općinama 43,84⁰% odluka.

Dvostruko veća aktivnost u razvijenim općinama, izražena dvostruko većim brojem točaka dnevnih redova, logična je posljedica kompleksnosti razvijenih, pretežno urbanih sredina. Te razlike jesu očekivane i razumljive. Interesantno je ukazati na neke druge indikatore iz ove grupe podataka.

Analiza strukture potreba s obzirom na stupanj razvijenosti općine, koja je polazila od anketnih dogovora o percepciji dominantnih potreba u općini, pokazala je da postoji značajna i logička povezanost iskazanih dominantnih potreba ispitanika s obzirom na stupanj razvijenosti ispitivane sredine. Podaci su oslikavali realnu životnu situaciju ispitanika. Mogla bi se, dakle, postaviti hipoteza da će delegatski sistem, kao način artikulacije i agregacije interesa delegatskih subjekata, izraziti tu postojeću raznolikost potreba i interesa, iskazujući je razlikama u sadržajima rada skupština. Pogledajmo da li podaci o sadržaju rada skupština, s obzirom na stupanj razvijenosti, potvrđuju takvu hipotezu.

Tabela 6.

SADRŽAJI RADA S OBZIROM NA STUPANJ RAZVIJENOSTI

Sadržaj	Stupanj razvijenosti					
	Nerazvijene općine		Srednje razvijene općine		Razvijene općine	
	n	%	n	%	n	%
1. Konstituiranje del. sist. i potrebe funk.	2077	38	2615	33	3387	32
2. Privredna i poljoprivredna djelatnost	713	13	1455	18	1289	13
3. Komunalna politika i djelatnost	834	15	1330	16	1717	16
4. Zdravstvo, socijalni rad, predškolski odgoj	253	5	390	5	591	6
5. Skolstvo, kultura, znanost	344	6	579	7	307	3

Podaci ne potvrđuju postavljenu hipotezu. Dok odgovori ispitanika, njihove percepcije, odražavaju postojeću različitost dostignutog stupnja zadovoljenja potreba, podaci o sadržajima rada skupštinskih vijeća pokazuju da se realno različiti interesi nejednako razvijenih sredina ne odražavaju na aktivnost na formalnim mjestima odlučivanja o zadovoljavanju tih potreba i interesa.

Problemi konstituiranja i funkcioniranja općinskoga delegatskog sistema na svakom stupnju razvijenosti zauzimaju podjednako energije i vremena. Monotipno institucionalno rješenje teritorijalne organizacije i jednoobraznost unutrašnje organizacijske strukture svake općine rezultiraju približno istim opsegom poslova u izgradnji sistema. Nešto više odluka u nerazvijenim općinama posljedica je, pretpostavljamo, donekle izraženijih problema u financiranju općinskog aparata.

Posebno je zanimljivo da su omjeri zastupljenosti pojedinih sadržaja gotovo potpuno jednaki neovisno o stupnju razvijenosti. Čini se da izvršni i upravni organi u općinama — kao dominantni kreatori dnevnih redova skupštinskih vijeća — koriste zajedničke (neformalizirane) kriterije u programiranju rada skupština, gdje se već unaprijed, prema ustaljenoj i općeusvojenoj shemi, raspoređuje kapacitet vijeća, ne respektirajući izražene posebnosti pojedinih sredina. Potrebno je upozoriti da su prikazani podaci prije svega kvantitativnog karaktera. Dakle, riječ je o omjerima i odnosima, a ne i o kvaliteti, odnosno o konkretnom sadržaju pojedinih odluka. Tako se može pretpostaviti kako, bez obzira na iste odnose u zastupljenosti komunalnih tema u različito razvijenim sredinama, u razvijenijim će na dnevnom redu biti komunalni sadržaji kvalitativno višeg standarda (telefoni i sl.), a u nerazvijenim općinama egzistencijalni problemi (vodovod, kanalizacija i sl.). Monotipnost i šabloniziranost u radu općinskih skupština potvrđuju i podaci o usmjerenosti odluka s obzirom na razvijenost. Interesna usmjerenost odluka pretežno je određena sadržajem, ali može poslužiti kao dodatni indikator u opisivanju aktivnosti općinskih vijeća.

Tabela 7.

INTERESNA SFERA ODLUKA I STUPANJ RAZVIJENOSTI

Nivo	Stupanj razvijenosti					
	Nerazvijene općine		Srednje razvijene općine		Razvijene općine	
	n	%	n	%	n	%
1. Općina	4278	79	6119	77	7763	74
2. Radna organizacija	588	11	950	12	1276	12
3. Mjesna zajednica	196	4	357	4	564	5

Na svim stupnjevima razvijenosti dominiraju odluke koje se odnose na opći prostor i pojam općine, a zapostavljena je usmjerenost prema udruženom radu i mjesnoj zajednici. Dominantan utjecaj izvršno-upravnih struktura, slaba ili minimalna inicijativnost delegatske baze (delegata i delegacija), monotipnost u organizacijskoj izgrađenosti najvećim dijelom uzrokuju takvo, delegatskim načelima neprimjereno, programiranje sadržaja rada skupštinskih vijeća.

Na kraju ovog istraživačkog izvještaja recimo još da je od svih predloženih točaka dnevnih redova na sjednicama prihvaćeno 99,63%, a samo 0,37% ili 89 pojedinačnih točaka delegati nisu prihvatili. Nadalje, od 23905 odluka, redovitim je postupkom donešeno 98,39% odluka, a samo 1,61% (384) odluka usvojeno je hitnim postupkom.

U ovom radu pokušali smo pokazati, na temelju podataka objektivnog tipa, neke osobine strukture sadržaja rada vijeća općinskih skupština. Osim saznanja o konkretnim sadržajima rada, načinu odlučivanja i usmjerenosti aktivnosti, ovaj istraživački postupak pruža i neke elemente za analizu strukture moći delegatskog općinskog sistema. Analiza dnevnih redova pokazuje koje teme češće postaju predmetom formalnih odlučivačkih procedura — čiji interesi lakše nalaze put do zadovoljavanja. Za pouzdanije sudove o odnosima

moći potrebno je, na tragu ovih indikatora, ispitati izvore i tokove pojedinih interesa, njihove nosioce i mehanizme njihova zadovoljavanja.

Sudeći po prikazanim podacima o sadržajnoj strukturi dnevnih redova općinskih skupština, pretežnoj usmjerenosti na općinske probleme i interese, možemo ponoviti uvodnu ocjenu o neostvarivanju ustavnog koncepta općine kao samoupravne zajednice. Podaci pokazuju da se općina (sudeći prema aktivnostima skupštine) dominantno bavi poslovima ustrojstva i funkcioniranja društveno-političkog sistema, da je usmjerena prema općini kao društveno-političkoj zajednici, a ne prema svojim konstitutivnim jedinicama. Podaci pokazuju da općinska skupština nije uspjela u dovoljnoj mjeri uspostaviti veze i spona prema delegatskoj bazi ni prema drugim širim zajednicama u svojoj okolini.

Ako aktivnosti općinske skupštine mogu biti kriterij za prosuđivanje stupnja ostvarenosti delegatskih odnosa u općini, onda valja konstatirati da delegatski sistem, prema podacima ovog istraživanja, djeluje kao mehanizam odlučivanja u kojem se ne razrješuju interesi delegatskih subjekata, nego se »procesiraju«, manje ili više, rutinske funkcije sistema.

Metodologijski gledano, takav pristup pouzdan je budući da koristi podatke objektivnog tipa: dokumentirane odluke skupštine. Takva vrsta podataka u političkoj je znanosti prilično rijetka, pa su odluke uvijek jedan od dragocjenih izvora saznanja o procesu odlučivanja.

Ograničenja tog pristupa isto su tako dobro poznata i proizlaze, prije svega, iz arsenala kritika »nondecision« pristupa Bachracha i Baratza. Istraživanje ostaje na pojmu manifestne moći i ukazuje na interese i subjekte koji su već unutar legalizirane procedure i koji su svoju moć izrazili samim zauzimanjem pozicija na odlučivačkome dnevnom redu.

Rezultati su ovog postupka vrijedni zbog njihova objektivnog karaktera, a neposredna interpretacija je pokazala da se njima mogu dokumentirati teze o neostvarenome ustavnom konceptu općinske skupštine. Metodologijski korak dalje od ove vrste istraživanja svakako bi bila analiza cjelokupnog procesa formiranja dnevnog reda.

Ivan Grdešić

INTERESTS AND POWER: THE AGENDA OF COMMUNAL ASSEMBLIES IN SR CROATIA*Summary*

The agenda of the meetings of communal assemblies in SR Croatia have been used as an indicator of political power, or as the measure of the degree to which particular needs and interests, or suggested alternative solutions, have been reflected in the work of these political-representative bodies. The scrutiny of the composition of the agenda of a political body provides information on the interest pattern of that society. The agenda of communal assemblies were analyzed with regard to: content, interest orientation of the decisions, the decision-making agency, and the level of the economic development of the commune.

The findings reveal that a substantial portion of the activities of the communal assembly (25%) concerns decisions related to the constitution and financing of the system. The prevalence of decisions relating to the commune itself (74%) indicates that the assembly still functions mainly as an organ of authority and as a part of the state administrative system. The interest of the delegational base do not figure on the list of the assembly's priorities, as is required by the constitutional concept. The equal competences of the assembly chambers in all decision-making is evident in all agenda; insufficient specialisation and selectivity practically reduce the assembly to a one-chamber body. The proportion of various types of questions figuring on the agenda of communes in economically developed and underdeveloped regions is practically the same. The dominant influence of executive-administrative agencies, low level of initiative of the delegational base, the monotypic character of organisation, these seem to be the main reasons for this tendency in the work of asselby chambers, which departs from the principles of delegation.