

---

*Direktni troškovi funkcioniranja  
delegatskog sistema na razini  
općinske skupštine*

---

Vlatko Mileta

Od uvođenja delegatskog sistema izvršene su različite analize i napisane monografije o procesima transformacije društveno-političkih odnosa u nas, i s tim u vezi različitim drugim zbivanjima u razvoju našeg društvenog sistema. Izvršene analize ni u jednom aspektu nisu se doticale jednog od nezanemarlivih pitanja svakog društvenog sistema — troškova funkcioniranja, iako je očito da, kao i svaki društveni mehanizam, i delegatski sistem ima svoje troškove, koji su prisutni na različitim razinama i koji su različitih veličina.

O tome koliki su troškovi delegatskog sistema često se daju paušalne ocjene koje se, ako se zanemari nova kvaliteta društvenih odnosa, često svode na konstataciju o nerazmjerno većim troškovima delegatskog sistema od troškova bivšeg predstavničkog sistema. Kako su paušalne ocjene najčešće neargumentirane i zasnovane na impresijama, najbolji im je onaj odgovor koji daje argumente i konkretne indikatore preko kojih se može doći do stvarnog zaključka.

Može se reći da su ideju o snimanju troškova delegatskog sistema potakle spomenute paušalne ocjene, a u njezinoj razradi nametala su se mnoga pitanja, među kojima je bitno pitanje obuhvata. Kako je delegatski sistem prisutan u svim mehanizmima političkog sistema, prihvatljiv je zaključak o njegovoj materijalno-financijskoj obradi na svim razinama. Drugim riječima, obrada bi trebala da obuhvati troškove delegatskog sistema na razini društveno-političkih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i organizacija udruženog rada.

Tako široko postavljena tema zahtijevala bi golemc radne napore i nemale materijalne izdatke, pa je stoga nužno selekcioniranje. To je razlog što smo iz promatranja najprije isključili organizacije udruženog rada, zatim samoupravne interesne zajednice i, na kraju, od društveno-političkih zajednica zadržali smo se na općinskim skupštinama.

Troškove funkcioniranja delegatskog sistema na razini organizacija udruženog rada izostavili smo zato što ta materija zaslužuje posebnu pažnju i dodatni fokus promatranja. Tu, naime, nije riječ samo o tome koliko sistem

kao takav stoji, nego i koji je njegov utjecaj na usuglašavanje materijalne i društvene sfere i, u krajnjoj liniji, na produktivnost rada i privredni napredak.

Za samoupravne interesne zajednice jasno je samo po sebi da su to novi izdaci, njih u prethodnom sistemu nije bilo, jer se, praktično, troškovi različitih bivših fondova ni izdaleka ne mogu uspoređivati s troškovima SIZ-ovskih struktura. U delegatskom sistemu SIZ-ovi su nova kvaliteta koja ne dopušta tretiranje sizovskih troškova kao pukih materijalnih izdataka. Drugo je, naravno, pitanje njihove efikasnosti, kako u društvenom smislu — obavljaju li uspješno povjerene zadatke ili su nova forma za stare sadržaje — tako i materijalnom smislu, naime može li njihov mehanizam biti efikasniji, a time i jeftiniji nego što je sada.

Osim toga, da bi se ocijenilo da li je nešto skupo ili nije, potrebna je odgovarajuća usporedba, što kod SIZ-ova nije moguće postići. Sličnog mehanizma u prethodnim etapama našeg društveno-političkog razvoja nismo imali, pa je takvu usporedbu nemoguće učiniti. Moguće je samo utvrditi kretanje troškova u SIZ-ovima, pozitivne ili negativne tendencije koje su pri tome prisutne, što zaslužuje pažnju, ali ne odgovara postavljenom zadatku.

Ostalo je, dakle, da se koncentriramo na društveno-političke zajednice. Kako se pod pojmom društveno-političke zajednice obuhvaćaju različite institucionalno-teritorijalne zajednice našeg sistema, koje su različitog nivoa i znatnijeg broja, trebalo je pobliže odrediti razinu promatranja i obuhvat jedinica na danoj razini. Kako smo već istakli, razina je svedena na općinu, jer se i cijela analiza delegatskog sistema prati na razini općine, a broj jedinica promatranja sa standardnih dvanaest sveden je, zbog kompleksnosti istraživanja, na četiri.

U prvi moment mislilo se obuhvatiti istih dvanaest općina naše republike koje se već i u drugim aspektima sistematski prate. Međutim, kako se dublje ulazilo u problem, vidjelo se da bi to bilo teško izvodivo. Naime, činjenica što općinske skupštine ne vode analitiku troškova delegatskog sistema, a nisu vodile ni analitiku predstavničkog sistema, znatno bi otežala cijeli posao, to prije što i zaključni računi općina u našoj republici nisu u svim stavkama identični, pa je do rezultata moguće doći samo knjigovodstvenom rekonstrukcijom. Ako se želi doći do troškova bilo delegatskog ili predstavničkog sistema, nema drugog puta nego za dano razdoblje detaljno analizirati rashodne stavke općinskih budžeta, prebaciti preko ruku cjelokupnu knjigovodstvenu arhivu i za svaku godinu izdvojiti od drugih budžetskih rashoda koji se odnose na predstavnički, odnosno delegatski sistem.

Na izvršenju zadatka angažiran je određen broj stručnih radnika iz svake promatrane općine, a metodološke osnove provedenog istraživanja usuglašene su sa stručnjacima Službe društvenog knjigovodstva SRH. Bez suradnje s tim radnicima postavljeni zadatak ne bi se mogao izvršiti, a osim toga oni su dali i niz korisnih primjedaba koje su omogućile da se znatno poboljša kvaliteta analize.

Uložen trud nije bio uzaludan, jer su dobiveni interesantni podaci, a i posao rekonstrukcije troškova predstavničko-delegatskog sistema ima veliko značenje i znatnu društvenu relevanciju, pogotovo zato što tu nije samo riječ o troškovima, nego i o realnim zbivanjima u društvenoj osnovi, čija analiza može poslužiti za daljnje akcije u pravcu dogradnje danog sistema.

Provedenom analizom obuhvaćene su ove općine naše republike: V. Gorica, Knin, Split, Osijek. Izabrane općine višestruko su heterogene, kako sa stajališta prostorne veličine i broja stanovnika, stupnja privredne razvijenosti, tako i sa stajališta udjela društvenog sektora privrede u strukturi ostvarenoga društvenog proizvoda i narodnog dohotka. Tu je riječ o općinama različite ekonomske snage, pa na jednoj strani imamo razvijene općine, a na drugoj općine koje imaju status nerazvijenih. Za dvije općine podaci su u cijelosti sređeni (V. Goricu i Split), dok su za ostale u fazi obrade. To znači da ovdje iznosimo prethodne podatke ukupne analize. Tako je to određeni nedostatak, ali sigurni smo da će daljnja obrada samo potvrditi zaključak do kojeg smo već sada došli, i koji se može formulirati na ovaj način:

— *direktni troškovi funkcioniranja delegatskog sistema na razini općinskih skupština u bili nisu veći od troškova za funkcioniranje bivšega predstavničkog sistema.*

Zaključak formuliran u prethodnoj rečenici izveden je iz analize osnovnih pokazatelja promatranih društveno-političkih zajednica, rashoda budžeta za rad općinske uprave i funkcioniranja predstavničko-delegatskog sistema i analize direktnih troškova funkcioniranja predstavničkog, odnosno delegatskog sistema. Drugim riječima, izveden je iz analize odnosa budžeta i narodnog dohotka, odnosa troškova za rad općinske uprave i rashoda budžeta, i odnosa troškova za funkcioniranje predstavničko-delegatskog sistema prema troškovima za rad općinske uprave i ukupnim rashodima budžeta. I na kraju, izveden je iz promatranja strukture direktnih troškova — materijalnih troškova, osobnih troškova i takozvanih ostalih troškova sistema.

Dobiveni podaci pokazuju da su budžetski prihodi, pa prema tome i budžetski rashodi, promatranih društveno-političkih zajednica imali izrazitu tendenciju rasta. U odnosu prema prvoj godini promatranja (1970), krajem promatranog razdoblja (1977) rashodi budžeta porasli su za odgovarajući broj indeksnih poena: V. Gorica 441, Knin 330, Split 438 i Osijek 374. Porast budžetskih rashoda bio je tri, odnosno četiri puta sporiji od rasta narodnog dohotka. U istom razdoblju narodni dohodak porastao je u V. Gorici na 685, u Kninu na 464, u Splitu na 434, a u Osijeku na 477 indeksnih poena.

Istovremeno, rashodi za rad organa općinske uprave (državnih organa) rasli su brže nego budžetski rashodi u ukupnim veličinama, odnosno brže nego što je rastao narodni dohodak. Od četiri promatrane općine izuzetak je samo V. Gorica gdje su rashodi općinske uprave rasli sporije od porasta narodnog dohotka.

Pretpostavljamo da je na rast troškova za funkcioniranje općinske uprave bitno utjecao proces decentralizacije upravnih funkcija, i u sklopu toga prenošenje niza funkcija s viših društveno-političkih zajednica na niže. Ostaje pri tome neistraženo zašto su istovremeno rasli rashodi za funkcioniranje državne uprave na višim razinama. Također je neistraženo zašto su i na razini općinske uprave rashodi za rad njezinih organa imali takvu dinamiku rasta kad se zna da su mnoge »upravne funkcije« djelomično ili u cijelosti prenesene s razine općinske na novoformirane SIZ-ove.

Dinamiku kretanja budžetskih prihoda i rashoda, zatim rashoda za rad organa općinske uprave i dinamiku kretanja narodnog dohotka pokazuju podaci u sljedećoj tablici.

**Indeks kretanja narodnog dohotka, prihoda i rashoda budžeta i rashoda za rad organa općinske uprave**

— tekuće cijene  
— razdoblje 1970—1977.

D P Z	1970.	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
<b>V. GORICA</b>								
ND	100	137	191	268	247	360	447	685
BP	100	144	147	151	230	298	362	458
BR	100	138	142	146	219	238	333	441
ROOU	100	146	178	209	293	405	447	549
<b>KNIN</b>								
ND	100	140	164	205	291	372	318	464
BP	100	141	163	186	221	241	263	316
BR	100	139	164	190	224	249	269	330
ROOU	100	160	200	239	308	400	547	580
<b>SPLIT</b>								
ND	100	133	155	225	202	318	349	434
BP	100	172	207	242	303	328	364	434
BR	100	182	212	242	297	328	352	438
ROOU	100	190	234	279	325	426	579	682
<b>OSIJEK</b>								
ND	100	139	166	196	297	326	368	477
BP	100	146	189	231	289	272	314	363
BR	100	150	192	233	294	277	320	374
ROOU	100	174	244	313	410	526	609	761

ND — narodni dohodak  
BP — budžetski prihodi  
BR — budžetski rashodi  
ROOU — rashodi organa općinske uprave

Izračunato prema podacima  
SGH odgovarajuće godine.

Osim izvedenih zaključaka, dobiveni podaci pokazuju stalan porast udjela troškova za funkcioniranje općinske uprave u ukupnim rashodima budžeta. U V. Gorici udio troškova za funkcioniranje općinske uprave u ukupnim rashodima budžeta iznosio je u 1970. godini 44,8 posto, a krajem promatranog razdoblja, 1977. godine 55,8 posto. U istom vremenu

taj je porast u Kninu sa 38,7 posto na 68,0 posto, u Splitu sa 32,4 posto na 50,2 posto, a u Osijeku sa 25,3 posto na 51,4 posto.

Kad budžetski rashodi ne bi imali tako izraženu dinamiku rasta, kako je to pokazano u tablici, ova pojava bila bi sasvim uobičajena. Naime, kako je u drugom dijelu razdoblja koje proučavamo prenesen dio funkcija s općinskih organa na novo osnovane SIZ-ove, logično je da u strukturi rashoda budžeta rastu one funkcije koje se i dalje prate budžetom. Međutim, promjene koje su se zbile gotovo nisu ostavile posljedice na općinske budžete, jer je njihov rast kontinuiran i svake godine bilježi gotovo standardan broj indeksnih poena. Ostaje, dakle, da se ta pojava istraži i vidi da li je prijenos funkcija (proces decentralizacije) u direktnoj vezi s kontinuiranim porastom financijskih sredstava u budžetima.

Osim toga, navodi na razmišljanje činjenica da su u sve četiri općine na kraju promatranog razdoblja (1977) u strukturi rashoda budžeta troškovi za funkcioniranje općinske uprave veći od 50 posto. Davno je uočeno da troškovi uprave ne mogu rasti upravno proporcionalno broju stanovnika na danom području, odnosno da troškovi uprave kod većeg broja stanovnika moraju biti relativno manji nego kod manjeg broja stanovnika. Kod naših općina ta zakonitost, čini se, ne vrijedi, odnosno uglavnom je vrijedila, ali sada više ne vrijedi. Kod malih općina i privredno slabije razvijenih u 1970. godini udio rashoda organa općinske uprave u rashodima budžeta iznosio je oko 40 posto. Istovremeno, kod velikih općina i razvijenih rashodi organa općinske uprave u rashodima budžeta iznosili su oko 29 posto. Međutim, u 1977. godini kod svih promatranih općina rashodi općinskih organa sudjelovali su u rashodima budžeta s više od 50 posto.

Kretanje udjela troškova organa općinske uprave u rashodima budžeta pokazuje sljedeća tablica.

**Udio rashoda organa općinske uprave u rashodima budžeta**

— u postotku  
— tekuće cijene

D P Z	1970.	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
V. GORICA								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	44,8	47,6	56,2	64,3	59,9	66,0	64,3	55,8
KNIN								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	38,7	44,5	46,8	48,6	53,0	61,9	78,5	68,0
SPLIT								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	32,4	33,7	35,7	37,3	35,5	42,0	53,2	50,2
OSIJEK								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	25,3	29,2	32,1	33,9	35,2	38,0	48,1	51,4

RB — rashodi budžeta  
ROOU — rashodi organa općinske uprave

Izračunato prema SGH  
odgovarajuće godine.

Korisno je primijetiti da u vremenu zamjene sistema, dakle prijelaza s predstavničkog sistema na delegatski sistem (1973. na 1974), nema nekih uočljivih indikatora koji bi govorili o tome da su istovremeno porasli i rashodi budžeta, kao posljedica takve promjene. Osim rijetkih izuzetaka (u pojedinim godinama), i kod strukture troškova primjećuje se određena zakonitost o kontinuitetu porasta bez obzira na dane promjene, iako je realno bilo očekivati stanovita pomicanja.

Na kraju ostaje da vidimo što se zbivalo s troškovima predstavničkog, odnosno delegatskog sistema, kakav je udio tih troškova u rashodima budžeta, te kakvi su odnosi troškova za rad općinske uprave i rashoda za funkcioniranje danih sistema.

Podaci pokazuju da su troškovi za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema rasli sporije od rasta budžeta i troškova za rad općinske uprave. Taj zaključak izvodimo iz analize dviju općina, jer kao što smo uvodno rekli za druge dvije općine podaci još nisu sređeni. Međutim, primjer V. Gorice i Splita dovoljno je ilustrativan da se može izvesti spomenuti zaključak.

Kod V. Gorice troškovi za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema u 1977. godini, u odnosu prema 1970. godini, porasli su na 404 indeksna poena, dok su istovremeno rashodi za funkcioniranje organa općinske uprave porasli na 549 indeksnih poena, a rashodi budžeta na 441 indeksni poen. Kod Splita porast troškova za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema u istom je vremenu iznosio 401 indeksni poen, rashodi organa općinske uprave 682 indeksna poena, a ukupni rashodi budžeta 438 indeksnih poena. Kod obje općine dinamika rasta troškova za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema nešto je izraženija na prijelazu iz 1973. na 1974. godinu, što znači da se u strukturi troškova prijelaz s predstavničkog sistema na delegatski sistem osjetilo stanovito pomicanje. Približno, pomicanje je iznosilo 40 indeksnih poena, ali kako je u tome »normalni« porast za otprilike 20 indeksnih poena, to znači da je prijelaz označen s daljnjih 20 indeksnih poena. Ta je dinamika nastavljena i u toku idućih godina primjene delegatskog sistema.

Usporedni prikaz kretanja rashoda budžeta, rashoda za rad općinskih organa uprave i rashoda za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema dajemo u sljedećoj tablici.

**Indeks kretanja ukupnih rashoda budžeta, rashoda za rad općinskih organa uprave i rashoda za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema**

— razdoblje 1970—1977.  
— tekuće cijene

D P Z	1970.	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
V. GORICA								
RB	100	138	142	146	219	238	333	441
ROOU	100	146	178	209	293	405	477	549
RS	100	170	173	190	233	311	389	404
SPLIT								
RB	100	182	212	242	297	328	352	438
ROOU	100	190	234	279	325	426	579	682
RS	100	118	132	150	202	246	321	401

RB — rashodi budžeta  
ROOU — rashodi organa općinske uprave  
RS — rashodi predstavničkog, odnosno delegatskog sistema

Izračunato prema SGH odgovarajuće godine i prema izvornim podacima dobivenim istraživanjem.

Slične odnose dobivamo i kad promatramo strukturu budžetskih rashoda tih dviju općina. Već smo spomenuli da je udio rashoda za rad organa općinske uprave sve prisutniji u rashodima budžeta, a isto tako smo naveli pretpostavke zbog kojih se to događa. Za razliku od troškova organa općinske uprave, rashodi za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema ne pokazuju bitnija odstupanja. Odnosno, prisutnost rashoda za funkcioniranje »sistema«, kako to uvjечно nazivamo, gotovo je stalna. Istina, prisutna su stanovita pomicanja, ali u prvoj i posljednjoj godini promatranog razdoblja udio troškova za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema gotovo je isti.

S kojim dijelom u rashodima budžeta društveno-političkih zajednica sudjeluju troškovi organa općinske uprave i troškovi za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema pokazuje sljedeća tablica.

## Udio ukupnih troškova za rad općinske uprave i troškova za financiranje sistema u rashodima budžeta

- u postotku  
 — tekuće cijene  
 — razdoblje 1970—1977.

D P Z	1970.	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.
V. GORICA								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	44,8	47,6	56,2	64,3	59,9	66,0	64,3	55,8
RS	5,8	7,0	7,0	7,5	6,1	7,5	6,7	5,3
SPLIT								
RB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ROOU	32,4	33,7	35,7	37,3	35,5	42,0	53,2	50,2
RS	2,9	1,9	1,8	1,8	1,9	2,2	2,6	2,6

- RB — rashodi budžeta  
 ROOU — rashodi organa općinske uprave  
 RS — rashodi predstavničkog, odnosno delegatskog sistema

Izračunato prema SGH odgovarajuće godine i prema izvornim podacima dobivenim istraživanjem.

Kao što se vidi, u 1970. godini troškovi predstavničkog sistema više su teretili budžetske rashode nego što čine delegatski troškovi u 1977. godini. Stoviše, kod Splita imamo kontinuiran pad udjela rashoda za funkcioniranje predstavničkog sistema, odnosno za funkcioniranje delegatskog sistema. Kod V. Gorice nije tako, nego je vidljiv određen porast udjela rashoda za funkcioniranje predstavničkog, odnosno delegatskog sistema u rashodima budžeta. Detaljnija analiza, koju ovdje ne možemo izvesti, pokazuje da je taj porast posljedica dodatnih izdataka vezanih uz proslavu dana općine, pa je otvoreno pitanje mogu li se svi troškovi dana općine vezati uz delegatski sistem, odnosno prije toga uz predstavnički kako smo to mi učinili.

Mogu se, naravno, sada dalje analizirati pojedini oblici troškova predstavničkog i delegatskog sistema, stavljati u određene relacije i izvoditi daljnji zaključci, posebno zato što će svi ovi podaci biti prebačeni na stalne cijene, zbog čega će biti uvjerljiviji. Međutim, to su izvođenja izvan pažnje ovog skupa. Oni koje to više zanima moći će dobiti cjelovitu studiju kad svi rezultati budu konačno obrađeni.

I, na kraju, iz cjelokupnog promatranja u spomenutim i drugim dimenzijama može se izvesti zaključak da, sa stajališta troškova i rashoda budžeta društveno-političkih zajednica na razini općinskih skupština, nije problem u predstavničkom, odnosno delegatskom sistemu ili, još bolje rečeno, u samoupravljanju, nego u državi. Država košta, a ne samoupravljanje, i njezini su troškovi relativno sve veći.