

Funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema*

(sažeti prikaz osnovnih rezultata istraživanja)

Uvodne napomene

Ovaj tekst sadrži osnovne elemente projekta, istraživačkih postupaka i rezultata do kojih se došlo u sistematskom praćenju dosadašnje prakse delegatskog sistema u SR Hrvatskoj. Istraživanje se provodi u okviru znanstvene djelatnosti Fakulteta političkih nauka u Zagrebu u suradnji s odgovarajućim znanstvenim institucijama u svim republikama i pokrajinama.

U pisanju teksta korišten je projekt istraživanja kao i prilozi pojedinih autora koji su na njemu surađivali, njihovi rezultati i interpretacije, te tekst kao cjelinu treba smatrati sažetim izvještajem grupe istraživača.

Na kraju je navedeno nekoliko pitanja i dilema koje proizlaze iz rezultata istraživanja. Neke od navedenih dilema vjerojatno nisu prave, neke nužno zahtijevaju daljnju provjeru sistema u praksi, a neke možda zadiru u otvorene probleme sistema koje je moguće primjereno rješavati organiziranom društvenom akcijom. Cilj navođenja tih dilema je poticanje razmjene mišljenja, postavljanje primjerenijih pitanja i eventualno traženje pojedinih odgovora.

I. Polazne osnove

Usvajanjem novog Ustava i uvođenjem delegatskog sistema javlja se hitna i ozbiljna potreba za naučnom analizom i istraživanjem novih političkih i društveno-političkih odnosa koji se time uspostavljaju, i zapreka koje se na tom putu javljaju.

Delegatski sistem novim Ustavom utvrđen je kao *univerzalni princip* organizacije i ostvarivanje samoupravnog socijalističkog sistema koji se uspostavlja i izgrađuje na društvenim sredstvima za proizvodnju i vlasti radničke klase i svih radnih ljudi.

Delegatskim sistemom se, kao bitnim sastavnim dijelom sistema soci-

* Tekst je za štampu pripremio Ivan Šiber, rukovodilac istraživanja.

jalističkog samoupravljanja, osigurava odlučivanje radnika i svih radnih ljudi o svim bitnim pitanjima društvene reprodukcije i društvene politike u cjelini, na različitim stupnjevima organiziranja samoupravnog društva. Tim sistemom se želi ostvariti neotuđivo pravo radnika da *raspoložu ostvarenim dohotkom* na svim razinama svog udruživanja, da vrše vlast i obavljaju druge društvene poslove.

Kao društveno-politički odnos delegatski sistem je ustavno-pravno *institucionaliziran*. Taj je institucionalni mehanizam sastavljen od više međusobno povezanih i uvjetovanih elemenata. Njegovim funkcioniranjem u praksi i realnim odnosima treba uspostaviti i ostvariti delegatski sistem kao društveni odnos.

Osnovni smisao i bit takvog koncepta delegatskog sistema jest da radnom čovjeku, organiziranom u osnovne samoupravne organizacije i zajednice, samoupravne interesne zajednice i društveno-političke organizacije omogući da odlučuje o društvenim poslovima, a posebno da stvaraočima dohotka osigura odlučivanje i raspolaganje dohotkom u cjelini odnosa društvene reprodukcije. Nadalje, taj sistem mora u procesu odlučivanja o društvenim poslovima omogućiti pravovremeno i adekvatno *izražavanje autentičnih potreba i interesa* svake osnovne samoupravne organizacije i zajednice a i svih njih zajedno; demokratsko *usklađivanje* tih interesa i potreba, te njihovo *zadovoljavanje* u skladu s društvenim mogućnostima, s tim da se u tom procesu osigura dominacija potreba i interesa radničke klase.

Omogućujući i osiguravajući radnim ljudima odlučivanje o društvenim poslovima, delegatski sistem uvodi samoupravnu strukturu u samo *funkcioniranje države* i dovodi do njene bitne *transformacije*. Samoupravno organizirani radni ljudi, razvijajući tako sporazumijevanje, dogovaranje i solidarno zadovoljavanje svojih potreba i demokratsko usklađivanje interesa, ubrzavaju i produbljuju proces *odumiranja države i svih oblika dominacije*.

Delegatski sistem, uspostavljen na principu ravnopravnosti, konfrontiranja i usklađivanja bitnih interesa organiziranog radnog čovjeka u udruženom radu, mjestu stanovanja, društveno-političkim organizacijama i samoupravnim interesnim zajednicama, osigurava dominaciju interesa radnih ljudi u udruženom radu i ostvarivanje njihovih neotuđivih prava da odlučuju o dohotku, a istodobno razvija i učvršćuje *samoupravne odnose* i socijalističku samoupravnu demokraciju u cjelini *kao poseban oblik diktature proletarijata*.

Delegatski sistem mijenja i sam karakter države, jača njen radničko-klasni sadržaj i čini da ona u funkcijama, u kojima je nužna, bude još izraženiji i potpuniji instrument organizirane radničke klase i svih radnih ljudi.

S takvim ciljevima i sadržajem delegatski sistem, dugoročno gledano, realno omogućuje proces *eliminiranja središta moći* otuđenih od radnog čovjeka, a time i ostvarivanje političke *dezalijenacije* i uspostavljanje vlasti i samoupravljanja udruženih proizvođača.

Delegatski sistem je uspostavljen i ostvaruje se u jugoslavenskom dru-

štvu u kojemu, na ovom stupnju razvoja, postoje određene proturječnosti, različiti, a nekada i proturječni interesi između pojedinih dijelova društva, pa i unutar radničke klase. Ostvaruje se u takvim uvjetima u kojima nisu nestale osnove za javljanje grupnosvojskih tendencija, a samoupravljanje nije dovoljno razvijeno. Istovremeno razina materijalnog razvoja jugoslavenskog društva ne omogućuje zadovoljavanje svih potreba i interesa, pa ni onih koji se mogu smatrati društveno opravdanim. Te objektivne i subjektivne okolnosti utjecat će na karakter i stupanj ostvarivanja delegatskog sistema, što treba imati u vidu pri istraživanju njegova funkcioniranja i ostvarivanja.

Bitan činilac institucionalnog organizma delegatskog sistema je *delegacija*. Njen je zadatak da kao stalno radno tijelo svojim planskim, organiziranim radom pridonosi pravodobnom i kvalitetnom uključivanju radnih ljudi u proces odlučivanja o društvenim poslovima. Delegacija, dakle nije supstitut radnih ljudi i građana organiziranih u osnovne organizacije i zajednice, već živa karika koja ih čvrsto i višestranu povezuje s tijelima i organima u kojima se donose odluke.

Delegacija je istodobno sastavni dio skupština društveno-političkih zajednica i skupština samoupravnih interesnih zajednica, koje trajno organizaciono i radno povezuje s radnim ljudima i građanima.

U funkcioniranju i ostvarivanju delegatskog sistema *delegat* je subjekt koji izražava interese svoje delegatske osnove, djeluje u skupštinama u skladu sa smjernicama koje dobije od osnovne samoupravne organizacije ili zajednice, te u skladu s osnovnim stavovima koje dobija od delegacije koja ga je izabrala. Na toj osnovi delegat djeluje u procesu odlučivanja kao procesu povzivanja i usaglašavanja posebnih, zajedničkih i općih interesa.

Za ostvarivanje delegatskog sistema potrebno je postojanje određenih društvenih pretpostavki. Ako takve pretpostavke ne postoje, delegatski sistem može, uz samoupravne odnose, na višim razinama organizacije društva *reproducirati različite birokratske, tehno-menedžerske i grupno- vlasničke tendencije*, tim lakše ukoliko u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama ne prevladaju samoupravni društveni odnosi, ukoliko ne postoji politička i samoupravna organiziranost radničke klase i svih radnih ljudi u osnovnim organizacijama i zajednicama, odnosno u društvenoj bazi u cjelini.

Delegatski sistem ne može se ostvarivati kao spontan proces, već je za to kao bitna pretpostavka potrebna odgovarajuća institucionalna izgrađenost i organiziranost društvene baze, a posebno je nužno *smišljeno djelovanje društveno-političkih organizacija* udruženih u SSRN kao jedinstvenu frontu svih organiziranih socijalističkih snaga na čelu sa Savezom komunističara.

Polazeći od navedene ustavne koncepcije delegatskog sistema kao univerzalnog principa organizacije samoupravnog i političkog odlučivanja u našem društvu, ovaj projekt je usredotočen na istraživanje ostvarivanja i funkcioniranja delegatskog sistema u onim sferama upravljanja i odlučivanja koje predstavljaju funkcije skupština društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica i njihovih tijela i organa.

II. Ciljevi istraživanja

Ciljevi ovog istraživanja su slijedeći:

a) pratiti razvoj funkcioniranja i ostvarivanja delegatskog sistema u društvenoj praksi;

b) utvrditi u kojoj mjeri delegatski sistem pridonosi razvijanju socijalističkog samoupravljanja, učvršćenju samoupravnog položaja radnih ljudi u društvu, posebno učvršćenju samoupravnog položaja stvaralaca dohotka, podruštvljavanju sredstava za proizvodnju, osnova i uvjeta rada i socijalizacije cjelokupnih uvjeta čovjekove društvene egzistencije;

c) ustanoviti u kojoj mjeri i na koji način delegatski sistem osigurava da u procesu odlučivanja budu prisutni interesi formirani u samoj osnovi društva;

d) pokazati u kojoj mjeri delegatski sistem pridonosi transformaciji političkog odlučivanja u procesu zajedničkog svjesnog djelovanja samoupravnog organiziranih subjekata, dakle u stanje u kojem oni putem povezivanja, usaglašavanja, dogovaranja i sporazumijevanja uređuju svoje međusobne odnose i nalaze zajednička rješenja za svoje potrebe i interese;

e) utvrditi u kojoj mjeri delegatski sistem sprečava i onemogućuje pojavu i postojanje birokratskih, tehnokratskih i grupno-vlasničkih oblika i tendencija upravljanja i raspolaganja sredstvima društvene reprodukcije.

III. Osnovni sadržaj istraživanja

Temeljni ciljevi delegatskog sistema (odlučivanje radnih ljudi o društvenim poslovima) ostvaruju se u okviru Ustava i drugih dokumenata određenih *institucija* delegatskog sistema aktivnostima subjekata toga sistema. U mjeri u kojoj su te aktivnosti po svom karakteru, usmjerenju, vezama koje uspostavljaju i odnosima koje impliciraju usklađene s osnovnim intencijama sistema, ostvarivat će se ciljevi sistema i on će odgovoriti svojoj osnovnoj namjeni. Iz toga proizlazi da istraživanje mora biti prvenstveno upravljeno prema ključnim aktivnostima subjekata sistema, nastojeći ih analizirati i ocijeniti sa stajališta njegovih osnovnih zadataka. Metodologija istraživanja mora biti usklađena s takvom temeljnom upravljenošću cjelokupnog projekta.

O kakvim je temeljnim procesima riječ? Koje su te temeljne aktivnosti koje bi se u istraživanju morale pratiti, analizirati i vrednovati?

S obzirom na to da je glavni zadatak delegatskog sistema ostvarivanje svjesno određenog koncepta odlučivanja, očito je da se taksonomija tih aktivnosti može izvesti jedino iz glavnih konstitutivnih elemenata samog *procesa odlučivanja*. Pri tome, naravno, nije moguće ograničiti se samo na uži proces donošenja oduke, nego i na sve ono što je odluci prethodilo i što iza nje slijedi.

Sažeto, procesi delegatskog sistema sastoje se od slijedećih elemenata:

- iniciranja rješavanja nekog pitanja
- prihvatanja ili odbacivanja inicijative
- spoznaje i artikulacije problema
- zauzimanja stavova i određivanja smjernica
- zauzimanje stavova i određivanje smjernica
- donošenja odluka (u užem smislu)
- izvještavanja delegatske osnove
- provođenja odluka.

Grafički prikazano, oblici i procesi delegatskog sistema trebali bi imati slijedeće odnose:



Napomena:

Ova skica sadrži samo osnovne oblike i procese. U raznim vidovima delegatskog sistema (OOUR, mjesne zajednice, društveno-političke organizacije) postoje značajne razlike.

IV. Istraživački postupci i uzorak

Problematika istraživanja delegatskog, a možemo reći i općenito društveno-političkog sistema, svakako je veoma kompleksan zadatak koji zahtijeva dugotrajan, promišljen i intenzivan angažman mnogih znanstvenika i društveno-političkih radnika, koji nije moguće apsolvirati jednim istraživanjem, pa ma kako kompleksno i promišljeno zasnovanim.

U ovom slučaju radi se o longitudinalnom istraživanju, što svakako ne znači samo praćenje neke pojave u pojedinim sukcesijama vremena, već ujedno i svijest istraživačkog tima da je nužno određeno vrijeme da bi se spoznala sva kompleksnost istraživačkog zadatka i tome prilagodila primjerena istraživačka metoda.

Bez obzira na svu ambicioznost postavljenog zadatka, u prvoj fazi istraživanja, koja prvenstveno obuhvaća problematiku funkcioniranja i ostvarivanja delegatskog sistema u 1976. godini, postojala je nužnost određenog usmjeravanja istraživanja, zahvaćanja samo nekih, po mišljenju istraživača, osnovnih problema u okviru cjeline projekta.

Istraživački zadatak je sužen na dvije osnovne grupe problema:

1. funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema u okviru društveno-političkih zajednica;
2. Funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema u samoupravnim interesnim zajednicama.

U oba slučaja problemi su analizirani na svim razinama: od osnovnih organizacija udruženog rada i njenih zajednica do nivoa općinskih skupština i skupština samoupravnih interesnih zajednica.

Analiza procesa odlučivanja

Istraživački postupci u ovoj analizi sastojali su se, ukratko, u slijedećem:

1. Na temelju popisa odluka donesenih protekle godine (1976) u okviru pojedine općinske skupštine ili skupštine samoupravne interesne zajednice sačinjen je uzorak od 10 do 15 odluka različitog sadržaja i nivoa usmjerenosti, za koje se, s obzirom na njihovu prirodu, moglo pretpostaviti da su prošle kroz različite faze delegatskog odlučivanja.

2. Na temelju zapisnika sa sjednica na kojima su te odluke donesene (odnosno, na temelju razgovora sa predsjednicima odgovarajućih vijeća ili tajnicima, ako zapisnici izlaganja onih koji su sudjelovali svojom diskusijom ili nekom drugom aktivnošću u procesu donošenja odluke nisu bili potpuni.

3. Od ispitanika je traženo da navedu one osobe koje su, prema njihovom znanju, također sudjelovale u procesu donošenja odluke.

4. Od svih ispitanika je traženo:

- a. da navedu sve faze odlučivanja u kojima su sudjelovali,
- b. da procijene utjecaj pojedinih subjekata delegatskog sistema, odnosno drugih tijela i pojedinaca na donošenje konkretne odluke.

5. Na temelju uvida u sve pisane materijale u vezi pojedine odluke kao i na temelju razgovora s različitim pojedincima koji su sudjelovali u procesu odlučivanja, odnosno s onima koji su mogli dati relevantne podatke, analitičar je procjenjivao pojedine elemente funkcioniranja delegatskog sistema u vezi s pojedinom odlukom.

Na taj način prikupljeni podaci su objektivni i subjektivni pokazatelji procesa odlučivanja:

a. *objektivni*: osobine odluke, osobine pojedinca (prvenstveno njegov položaj u delegatskoj strukturi)

b. *subjektivni*: izjave pojedinca o sudjelovanju u pojedinim fazama odlučivanja, njegove procjene utjecaja i procjene analitičara.

Analiza rada delegacije

Delegacija je ključna karika u delegatskom sistemu koja povezuje delegatsku osnovu i delegate, koja artikulira stavove i smjernice i koja vjerojatno snosi najveću odgovornost za primjereno funkcioniranje cjeline sistema.

Analiza rada delegacija (kako u osnovnim organizacijama udruženog rada, tako i u mjesnim zajednicama) vršena je na temelju normativnih dokumenata, analiza zapisnika i razgovora s predsjednikom i pojedinim članovima delegacije. Analiziran je samo sadržaj zapisnika delegacija za društveno-političke zajednice i delegacije za samoupravne interesne zajednice iz 1976. godine.

U okviru ove analize zahvaćene su slijedeće grupe varijabli:

- osobine delegacije (pod tim se misli na vrstu osnovne organizacije, princip formiranja delegacije, izbor delegata i sl.),
- normativno reguliranje položaja delegacije,
- program rada (postoji li i koji mu je sadržaj),
- sadržaj rada (dok su prethodni podaci više bili usmjereni na neke pretpostavke samog rada, ovdje smo suočeni sa stvarnim sadržajem).

Odnos pojedinca prema delegatskom sistemu

Ovaj odnos istraživao je standardnom anketnom metodom s odgovarajućim upitnikom koji je sadržavao određene stavove, percepcije, znanja, vrednovanja sistema i njegove realizacije i slično.

Jedinice analize

- a. općinska skupština (12 općina, 147 analiziranih odluka),
- b. skupštine samoupravnih interesnih zajednica (SIZ-ovi kulture, usmjerenog i osnovnog obrazovanja, socijalne zaštite i zdravstva, ukupno 12 OSIZ-ova, 104 analizirane odluke),
- c. osnovne organizacije udruženog rada (151 OOUR — 119 u privredi i 32 u vanprivrednim djelatnostima),
- d. 75 mjesnih zajednica (gradske, prigradske i seoske),
- e. 2575 ispitanika obuhvaćeno je anketom (delegatska osnova, članovi delegacija, delegati u skupštinama).

V. Rezultati istraživanja

1. Normativno konstituiranje delegatskog sistema

Delegacije često nemaju poslovnik o radu, a u postojećim poslovnicima mnoga osnovna pitanja nisu regulirana.

Nepovoljni podaci o programima rada indirektno ukazuju na postojanje nedovoljne koordinacije i povezanosti različitih subjekata u funkcioniranju delegatskog sistema.

U SIZ-ovima normativno uređenje odnosa delegacije sa skupštinom SIZ-a, kao i način utvrđivanja smjernica za rad delegacije pokazuju da pozicija delegacije kao središnjeg elementa cjelokupnog sistema u većini slučajeva nije dovoljno normativno razrađena.

Nedovoljna pažnja posvećena je problemu povezivanja, sporazumijevanja i dogovaranja i traženja zajedničkih stavova bez sistema glasanja i prinude.

Malo je pažnje posvećeno normativnom reguliranju društveno-političkog vijeća.

2. Socijalni sastav delegatskih struktura

Delegacija: prevladava učestće muškaraca od 37 do 46 godina starosti. Najčešće su završili srednju školu, zaposleni su kao radnici u oblasti industrije i rudarstva, imaju duži radni staž. Članovi su SK i Saveza sindikata, ali bez funkcija.

Delegati u skupštinama: još znatnija naglašenost starijih muškaraca višeg obrazovnog nivoa, u većem broju zaposlenih u vanprivrednim djelatnostima, u OUR-u često obavljaju neku izbornu funkciju. Aktivni su u Savezu sindikata, SSRN-u i SK, te u tim organizacijama obavljaju neku od funkcija.

Više delegatske strukture: izrazito naglašena prisutnost muškaraca preko 47 godina starosti, više i visoke stručne spreme. Raste prisutnost osoba iz *neprivrednih djelatnosti, složenijih OUR-a* koji tamo obavljaju *poslovodne reizborne ili izborne funkcije*. Gotovo svi su članovi SK, gdje obavljaju neku od funkcija. U SSRN vrše funkcije i izvan svoje, obično gradske, mjesne zajednice. U znatnijoj mjeri bilježimo prisutnost učesnika NOR-a, odnosno članova Saveza boraca i NOR-a.

Struktura članova ukazuje na to da je na nižim nivoima delegatskih struktura moguće realizirati proporcionalnu zastupljenost s obzirom na ranije navedene varijable, odnosno uskladiti teoriju i praksu. Na višim nivoima, gdje dolazi do sučeljavanja interesa i gdje logika sistema »traži« najsposobnije, delegatski sistem prestaje biti reprezentativan.

3. Sadržaji rada i procesi odlučivanja u općinskim skupštinama

Donesene odluke velikim su dijelom usmjerene na nivo općine, a tek neznatno prema širim društveno-političkim zajednicama. Osnovni nivo OUR-a i mjesne zajednice također je nedovoljno zastupljen. To nas navodi na zaključak o zatvorenosti i slaboj suradnji općina, koja bi upravo trebala biti osnovna karika povezivanja u političkom sistemu.

Sadržaji odluka u vremenu 1974—1976. godine u 47% slučajeva odnose se na konstituiranje i uvođenje novog sistema, formiranje prihoda i zadovoljenje potreba funkcioniranja općine. To nam pokazuje kako svako uvođenje promjena u sistem zahtijeva velike dodatne napore i sredstva što za posljedicu ima zanemarivanje redovne aktivnosti institucija.

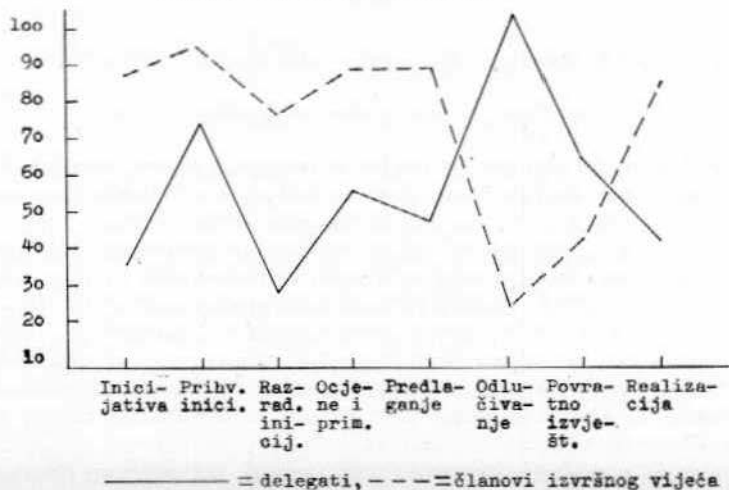
U pogledu broja donesenih odluka sva tri vijeća su podjednako zastupljena. Vijeće udruženog rada nije ostvarilo svoju ustavnu poziciju osnovnog vijeća. Velik broj odluka, po pravilu značajnih, je u zajedničkoj nadležnosti, što nije u skladu s principima delegatskog odlučivanja. Vjerojatno je to posljedica neprincipijelnog rada skupštinskih službi po inerciji predstavničkog sistema.

Samo dva od 4608 prijedloga podnesenih skupštini je odbijeno. Pokazuje li to minimalnu aktivnost delegata i slabo funkcioniranje skupština ili je to možda posljedica uspješnog usaglašavanja i dogovaranja prije predlaganja odluke?

Delegatske strukture nisu još ni izdaleka postigle takav stupanj aktivizacije u pokretanju, predlaganju i raspravi skupštinskih odluka kakav bismo očekivali na osnovi njihove normativne uloge. Umjesto njih pojedinim ključnim fazama procesa odlučivanja u općini dominira izvršno vijeće kao trajna profesionalna struktura općinskog mehanizma odlučivanja. Zajedno sa stručnim službama općine izvršno je vijeće glavni inicijator skupštinskih odluka. Njegovi članovi pokazuju najveći angažman u pokretanju, pretresanju i formuliranju prijedloga odluka različitih sadržaja. U gotovo tri četvrtine promatranih slučajeva izvršno se vijeće javlja kao podnositelj konačnog prijedloga odluke pred skupštinskim vijećima, a skupština te prijedloge najčešće usvaja bez ikakvih izmjena.

Slika 1.

Prisutnost delegata i članova izvršnog vijeća u pojedinim fazama odlučivanja



Visoko učešće izvršnog vijeća u raznim fazama odlučivanja, od inicijative do podnošenja formalnog prijedloga, ima za posljedicu velik utjecaj tog organa na konačan ishod procesa odlučivanja u općini. Odlučujući utjecaj izvršnog vijeća percipiraju podjednako aktivni sudionici procesa odlučivanja, anketirani delegati i istraživači-analitičari.

U interpretaciji ovih istraživačkih rezultata bilo bi korisno razlikovati tri grupe faktora koji uvjetuju takvu poziciju i utjecaj općinskog izvršnog vijeća.

Jedno su endogeni faktori u koje spadaju struktura članstva, stupanj profesionalizacije, frekvencija interakcije i druge značajke institucije kao takve, te osobne karakteristike, stavovi i mišljenja članova izvršnih vijeća. Tako, na primjer, okolnost da su općinska izvršna vijeća pretežno sastavljena od vodećih operativnih funkcionera koji su, htjeli to ili ne, pod snažnim utjecajem činovničkog aparata, ima stanovit odraz na funkcioniranje izvršnog vijeća.

U drugu grupu svrstali bismo one faktore koji djeluju u društveno-političkom sistemu općine, a mogu utjecati na rad i ponašanje članova ovog tijela (veličina i sastav skupštine, odnosi između delegata i delegatske baze, uloga društveno-političkih organizacija itd.). Istraživanje je primjerice pokazalo da izvršno vijeće ima značajno veći utjecaj kod odluka koje donose sva tri skupštinska vijeća zajedno, što znači da je pozicija izvršnog vijeća u stanovitoj vezi sa stupnjem diferencijacije skupštinskog mehanizma i metodama njegova djelovanja.

Konačno, najširi krug faktora su karakteristike društvene sredine u kojoj delegatski sistem i izvršno vijeće djeluju. Među njima posebnu važnost ima stupanj društvenoekonomske razvijenosti općine. Rezultati ukazuju na to da izvršno vijeće u nerazvijenim općinama ima više inicijative u delegatskom odlučivanju i veći utjecaj na njegov krajnji ishod. U daljem istraživanju bilo bi vrijedno dublje ispitati ovu povezanost između značajki sredine i djelovanja izvršnog vijeća u delegatskom sistemu općine.

4. Organiziranost i efikasnost delegatskog sistema

a. Odluke općinske skupštine

Iako je delegatski sistem još uvijek u procesu institucionalizacije, već se u ovoj fazi mogu naslutiti određene pravilnosti u odnosu između političke i tehničke efikasnosti. Proces donošenja većine odluka traje od 15 dana do 3 mjeseca, a najviše je odluka za čije je donošenje potrebno 1-2 mjeseca. To relativno kratko vrijeme moglo bi zadovoljiti kriterij tehničke efikasnosti, ali se čini da pokazatelji koji upućuju na interesnu efikasnost, kao što su, prije svega, provođenje javne rasprave i postupka usaglašavanja traže više vremena. Optimalno trajanje procesa je, izgleda, 3-4 mjeseca, što je, naime, vrijeme u kojem se postiže maksimalna interesna efikasnost; povećana tehnička efikasnost (kraće trajanje) dovodi do naglog smanjenja interesne efikasnosti. Isto tako daljnji gubici na tehničkoj efikasnosti ne vode povećanju interesne efikasnosti, već njenom opadanju.

Značajni su i rezultati o odnosu stupnja razvijenosti općine i efikasnosti delegatskog sistema koji pokazuju da se sa stupnjem razvoja naglo povećava interesna efikasnost sistema, ali da je ona praćena i povećanjem troškova (vremena — znači smanjenjem tehničke efikasnosti).

Uz opažanje vrlo jakog utjecaja izvršnih vijeća jasno se pokazuju i razlike koje ukazuju na to da se demokračičnija, do neke mjere policentrična distribucija utjecaja, opaža u većoj mjeri kod redovnih nego li kod hitnih postupaka, kod odluka o kojima je provođena javna rasprava i kod kojih je došlo do postupka usaglašavanja. Prema percepcijama aktivnih sudionika optimalno vrijeme s obzirom na interesnu efikasnost delegatskog sistema kreće se između 4 i 6 mjeseci. Kod usaglašavanja razine delegatska konferencija je ona na kojoj se ostvaruje najveći utjecaj većine sudionika delegatskog sistema.

b. Odluke SIZ-ova

Proces donošenja odluka uglavnom traje od 15 dana do 2 mjeseca; najveći je broj odluka za čije je donošenje potrebno od 15 do mjesec dana. Javna rasprava kao indikator interesne efikasnosti pojavljuje se kod najkraćeg trajanja gotovo u istoj mjeri kao i kod znatno dužeg, dok usaglašavanja ima podjednako kod svakog trajanja do 2 mjeseca. Kod dužih trajanja procesa odlučivanja ne pokazuju se više nikakve pravilnosti u odnosu na postupak usaglašavanja. Čini se da kod SIZ-ova suprotnost interesne i tehničke efikasnosti nije gotovo uopće izražena.

Uz opću percepciju vrlo jakog utjecaja stručnih službi i izvršnih odbora u percepcijama aktivnih sudionika pokazuje se da kod redovnog postupka, relativno dužeg i najdužeg trajanja procesa odlučivanja, javnih rasprava i postupaka usaglašavanja postoji i utjecaj svih subjekata delegatskog sistema u znatno većoj mjeri nego li kod ostalih procesa odlučivanja. To vrijedi naročito za subjekte koji čine osnovu delegatskog sistema: za delegatsku bazu i delegacije.

Govoreći o interesnoj efikasnosti delegatskog sistema SIZ-ova, treba naglasiti razlike među SIZ-ovima pojedinih područja, pri čemu izgleda da su SIZ-ovi odgoja i obrazovanja znatno ispred ostalih u ostvarenju interesne efikasnosti.

5. Sadržaj rada i procesi odlučivanja u sistemu SIZ-ova odgoja i obrazovanja

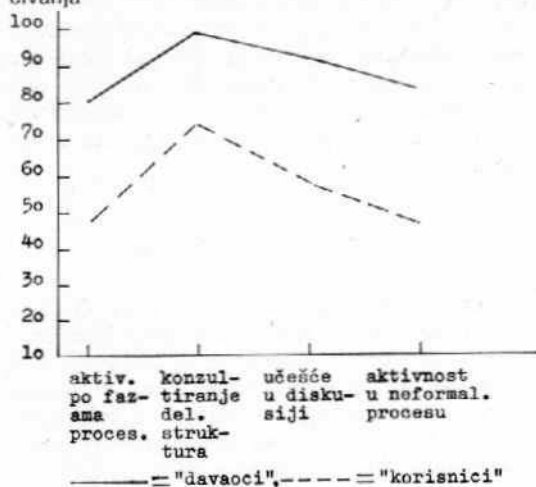
Analiza sadržaja odlučivanja pokazuje da su se interesne zajednice, suprotno često isticanim mišljenjima u javnosti, bavile i politikom odgoja i obrazovanja, a ne samo pribavljanjem financijskih sredstava i više nego što se očekivalo.

Analiza *aktivnosti* pojedine populacije sudionika odlučivanja pokazuje da su u procesu odlučivanja najaktivniji bili članovi stručne službe, izvršnog odbora, komisije i delegati skupštine SIZ-a. Članovi delegacije dava-

laca bili su aktivniji od članova delegacije korisnika, a delegati davalaca više su obavještavali i konzultirali delegaciju i delegatsku osnovu nego delegati korisnika.

Slika 2.

Postotak sudjelovanja »davalaca« i »korisnika« u svim oblicima i fazama procesa odlučivanja



U fazi pripreme odluka najviše sudjeluje stručna služba, zatim skupština SIZ-a, pa izvršni odbor i delegacija, dok, sudeći po nalazu analitičara, komisija nije još našla svoje mjesto.

6. Ostvarivanje delegatskog sistema u mjesnoj zajednici

Zadovoljavajuće su organizacione pretpostavke djelovanja delegatskog sistema u mjesnim zajednicama u pogledu izbora delegata i konstituiranja delegacija za VMZ. Te su pretpostavke temeljitije u seoskim i prigradskim sredinama, što je uvjetovano već postojećim organizacionim rješenjima u formiranju MZ — manje zajednice života i rada imaju bolje pretpostavke u istraživanju i usklađivanju interesa i njihovom iznošenju na delegatsku scenu.

Neadekvatna su rješenja interesnog organiziranja u mjesnim zajednicama jer: a) opće ili zajedničke delegacije za vijeće korisnika SIZ-ova najčešće ne mogu, ni kadrovski, ni interno udovoljiti svojim delegatskim obavezama spram velikog broja različitih društvenih djelatnosti za koje su SIZ-ovi konstituirani; b) malen je broj formiranih OSIZ-a što zatvara propusnost interesnog izražavanja delegatske osnove, te kazuje o slaboj vzzi interesnog organiziranja na nivou MZ s onim na nivou općine.

Pomoć koju pruža delegacijama eventualna stručna služba MZ u nedovoljnoj mjeri prati organizirana pomoć skupštine općina i SIZ-ova, a i ona koja se može dobiti najčešće se svodi samo na informiranje delegacija.

U većini sredina delegacija nije postala kolektivno radno tijelo u kojem su svi članovi podjednako aktivni i odgovorni za svoj rad te je, dakle, krug aktivnih nosilaca delegatskih funkcija prilično uzak.

Više delegatske strukture bliže su početnim fazama odlučivanja u odnosu na delegatsku osnovu i članove delegacija kojima su najčešće namijenjene već prihvaćene odluke. Proces informiranja reduciran je najčešće na već formulisane prijedloge o kojima se delegatska osnova izjašnjava.

Delegacije nastupaju sa interesnom problematikom sredine, ali bez aktivnog sudjelovanja same sredine, odnosno bez konzultacija s delegatskom osnovom i bez njezinih inicijativa.

Delegatski odnosi između samoupravnih organa i delegacija MZ, te povezivanje njihova rada pokazalo se u dosadašnjoj praksi nedorečeno.

Skupštine osnovnih društveno-političkih zajednica i općinskih STZ-ova mjesta su na kojima se gotovo isključivo mogu pokretati pitanja od neposrednog interesa za radne ljude i građane. Odnosno — MZ su u nedovoljnoj mjeri povezane s delegatima u skupštinama širih društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica.

Aktivnost društveno-političkih organizacija prema delegacijama različitog je sadržaja i oblika, neujednačena i raznolika. I pored ocjena o nedovoljnoj aktivnosti društveno-političkih organizacija na unapređivanju rada delegacija, članovi ovih organizacija pokazali su se često jedinim nosiocima cjelokupne aktivnosti u MZ.

Ostvarivanje međusobne suradnje delegacija skromno je po obliku i sadržaju.

Društveno političke organizacije u delegatskom sistemu

Savez komunista još uvijek je organizacija koja obavlja veći dio posla namijenjenog masovnim političkim organizacijama. To znači da se druge društveno-političke organizacije još uvijek nisu uspjele afirmirati u svojim specifičnim funkcijama i osloboditi se pozicija »pomoćnog« organa Saveza komunista.

Promatranje građana i radnih ljudi pokazuje da su oni pretežno nisu zadovoljni radom političkih organizacija na izgradnji takvog sistema odlučivanja, koji će u tom procesu omogućiti stvaran utjecaj građana.

Političke organizacije mijenjaju svoj način rada, napustile su neposredno direktivne pozicije, ali nisu posebno razvile one oblike svog funkcioniranja koji će ih afirmirati u njihovoj novoj ulozi. Društveno-političke organizacije rijetko zauzimaju stavove o otvorenim problemima. Najčešći oblik njihovog djelovanja sastoji se u iniciranju rješavanja problema i u sudjelovanju i izboru delegata i delegacija.

Društveno-političko vijeće u skupštinama općina obavlja u velikoj mjeri posao i ostalih vijeća. Po sadržaju rada ne može se vidjeti neka posebna prisutnost društveno-političkih organizacija u delegatskom odlučivanju

u sklopu ustavno projektiranog sistema. Delegati DPV prosječno se najslabije konzultiraju sa svojim delegatima, te bi se moglo zaključiti da u DPV do izražaja ne dolazi stav političkih organizacija o pojedinim pitanjima, već prije svega stav pojedinih predstavnika tih organizacija.

Prilikom analize percepcije možemo zaključiti da se demokratska strana procesa odlučivanja afirmira, da je utjecaj rukovodećih funkcionera i stručnih službi jak, a da je programirana djelatnost SK i ostalih organizacija uglavnom slabo zastupljena.

Kad se pak procjenjuje utjecaj u cjelini, društveno-političke organizacije dobivaju najjači utjecaj! Tome ide u prilog i struktura delegatskih tijela, gdje polovinu članstva čine članovi SK, a u višim tijelima taj postotak čak prelazi 90% sastava.

8. Struktura potreba i angažiranosti

Mjesna zajednica

Postoji značajna povezanost između *strukture potreba i razvijenosti općine: primarne potrebe* (infrastrukture, materijalne pretpostavke i zadovoljavanje osnovnih potreba u razmjeni rada) izraženije su u nerazvijenim općinama, sekundarne potrebe (komunalni problemi, urbanizam, trgovina, vrtići, PTT, djelatnosti društveno-političkih organizacija) izraženije su u srednje razvijenim i visoko razvijenim općinama.

Problemi rada u društvenopolitičkim organizacijama, nezainteresiranost i neinformiranost prvenstveno su osobine gradske sredine. Taj podatak treba promatrati s obzirom na »otvoreni«, odnosno »zatvoreni« socijalni prostor u kom se pojedinac kreće, što olakšava, odnosno otežava organiziranje društveno-političkog rada.

Pojedinci izvan radnog odnosa znatno su usmjereniji na svoju neposrednu životnu sredinu i u njoj traže zadovoljenje svojih potreba i interesa.

Dva razloga neangažiranosti u aktivnosti mjesne zajednice koji se najčešće navode su: pomanjkanje vremena i mišljenja da pojedinac svojom aktivnošću ne može djelovati na procese odlučivanja. Prvi razlog vjerojatno je određen vid racionalizacije, budući da je poznato da su na zborovima angažiraniji upravo oni koji su i inače aktivni izvan mjesne zajednice.

Spremnost za rad pokazuje velik dio ispitanika, što daje široke mogućnosti u angažiranju ljudi u delegatskim procesima.

Na osnovi podataka dobivena je slijedeća tipologija građana: aktivni, konformisti i nezainteresirani. Među njima su očite razlike u percepciji potreba sredine u kojoj žive i rade.

Organizacije udruženog rada

Varijabla koja je najviše povezana sa strukturom potreba je vrsta djelatnosti. Nađena je slijedeća struktura potreba: *poslovanje, samoupravljanje, uvjeti rada, odnos prema radu, kadrovi*.

Jedino je faktor »samoupravljanje« povezan s tipom organizacije udruženog rada. Što su složeniji organizacijski oblici u kojima djeluju organizacije udruženog rada, to su i znatniji problemi u realizaciji samoupravljanja.

Problemi koje uočavaju pojedinci prvenstveno su uvjetovani samim organizacijama, odnosno vrstom djelatnosti. Osobine općine i osobine ispitnika nisu povezane sa uočnom problematikom, što ukazuje na funkcionalnu uvjetovanost problema OUR-a, pa vjerojatno zahtijeva i odgovarajuće, funkcionalno postavljene oblike rješavanja.

Angažiranost u OUR-u povezana je s dužinom staža. Vrijeme od 2 godine omogućuje potpuno uključ enje u problematiku organizacije.

S obzirom na nađenu tipologiju konformni radnici značajnije su od ostalih usmjereni na konkretne probleme s kojima su oni kao pojedinci suočeni.

Kritički radnici uočavaju slabosti unutar svoje radne organizacije, odnosno ono što bismo mogli nazvati subjektivnim faktorom.

Angažirani radnici uočavaju probleme od šireg materijalnog i općeg društvenog značaja za svoju organizaciju.

9. Neke značajke komuniciranja u delegatskom sistemu

Upotreba kanala komuniciranja pokazuje izrazitu polarizaciju. Na jednoj strani grupirali su se kanali društveno-političkih organizacija, »viših« delegatskih tijela, samoupravnih tijela u organizacijama udruženog rada i posebno pripremljenih materijala, a na drugoj strani, kanali zborova građana u mjesnim zajednicama, zborova radnika u organizacijama udruženog rada, članova delegacija.

Prvima se služe obrazovaniji i bolje društveno integrirani subjekti, drugima su okrenuti »obični« samoupravni i delegatski subjekti.

Tehnološki razvijenija sredstva komuniciranja nisu preuzela funkcije samoupravnog komunijskog mehanizma. S druge strane, učešće javnog mnijenja je veoma slabo — neformalnih, svakodnevnih rasprava o problemima zajednice gotovo i nema. Zbog toga je delegatski subjekt uglavnom nepripremljen za sudjelovanje u odlučivanju.

Opća komunikacijska aktivnost delegatske osnovice i delegata razmjerno je skromna. Tome je tako unatoč učestalih pritužbi na preopterećenost materijalima. Čini se da je spomenuta preopterećenost selektivno raspodijeljena.

Javlja se neka vrsta dualizma komunikacijskog procesa. Kanali koji se upotrebljavaju za dobivanje informacija ne koriste se ujedno i za slanje poruka.

Sadržaji delegatske komunikacije nedovoljni su za stvarno sudjelovanje u rješavanju problema i donošenju odluka. Različita tematska područja veoma su neravnomjerno pokrivena.

Stječe se dojam opće stihijnosti na području komuniciranja u delegatskom sistemu. Komunikacije su svedene na slabo organizirano djelovanje službi informiranja, uz upotrebu najmanje produktivnih i najskupljijih oblika, k tome sklonih velikoj entropiji.

Dileme

1.
Da li je potpuno normativno reguliranje pretpostavka funkcioniranja sistema? Što je neophodno regulirati kao pretpostavku?
2.
Da li je nužno poslovniciima o radu delegacije razraditi probleme odnosa subjekata delegatskog sistema, pokretanje inicijative, usaglašavanje stavova, odgovornost i slično?
3.
Kako to da dobra normativna regulacija u općinama ne dovodi i do dobrog delegatskog rada?
4.
Da li je nužno, kako je to uglavnom slučaj s delegacijom, da se i u »višim« delegatskim strukturama osigura socijalna struktura primjerena delegatskoj osnovi?
5.
Da li je delegatski sistem samo još jedan oblik nagomilavanja funkcija?
6.
Koji su uzroci tome da je općina zatvorena u sebe i što učiniti da se poveća njen utjecaj na složenije oblike, odnosno, da se ona »otvori« prema svojoj osnovi — mjesnim zajednicama i OUR-ima?
7.
Da li postojeća struktura vijeća DPO, MZ, VUR, stvarno odgovara problematici općine?
8.
Da li su zajedničke općinske skupštine rezultat otpora na temelju starog načina rada ili su prirodan rezultat problematike i mogućnosti organiziranja rada?
9.
Da li su izvršna vijeća »uzurpirala odlučivanja« ili su popunila »prazni prostor«?
10.
Da li su svi ciljevi društveno jednako relevantni i da li je nužno sistem vezivati uz totalitet aktivnosti?
11.
Da li je nužno da *svi* sudjeluju u *svemu* ili je moguća selekcija problema i subjekata?

12.

Da li su principi delegatskog organiziranja primjereni svim vrstama mjesnih zajednica?

13.

Da li je moguće da svaka mjesna zajednica ima »svog« delegata kao pretpostavku neposrednosti izražavanja interesa?

14.

Da li su podaci o nevoljkosti da se preuzmu delegatske funkcije pokazatelj »otuđenosti« od politike ili ih, uzimajući u obzir rezultate nekih ranijih istraživanja, treba interpretirati kao sazrijevanje svijesti o pravima i obavezama u sistemu?

15.

Kako u sistem »ukalkulirati« subjektivan faktor — čovjeka sa svim naslijeđima prošlosti, kulture i tradicije?

16.

Da li oblici delegatskog sistema, odnosno određenja mjesnih zajednica, mogu biti jednoznačni bez obzira na osobine konkretnog prostora i vrste problema?

17.

Kako organizirati rad u urbanom prostoru koji je »otvoren«, odnosno u uvjetima u kojima ne postoji prostor kao faktor homogenizacije?

18.

Da li je opravdano općinu smatrati »čvorištem« rješavanja interesa udruženog rada ako su ti interesi određeni funkcijama koje ne priznaju općinske granice?

19.

Da li je promašena uloga DPV budući da analize pokazuju da ona nemaju specifičan sadržaj rada?

20.

Kako to da sve analize pokazuju da društveno-političke organizacije nisu prisutne u sistemskim procesima odlučivanja, a da ipak imaju izrazito velik utjecaj? Da li to pokazuje da društveno-političke organizacije zadržavaju stari način rada?

21.

Da li delegatski sistem otvara perspektivu prevladavanja općine kao jedinice teritorijalnog političkog sistema u društveno-političku zajednicu?

22.

Da li su podaci o različitom ponašanju delegata u pojedinim vijećima valjani pokazatelji za pronalaženje područja rada tih vijeća?

23.

Da li uvesti promjenljivi mandat, odnosno da li otvoriti tu mogućnost za neke djelatnosti (SIZ-ovi)?

24.

Kako osigurati »totalitet« informacija i ujedno selekciju primjerenu mogućnosti prihvata?

25.

Kako osigurati da »komunikacijski dobro pripremljena« samoupravna informacija dođe i do delegatske osnove?

26.

Da li je društveno poželjniji »demokratski« obrazac strukture utjecaja s velikim utjecajem delegatske osnove i manje izvršnih tijela ili »poliarhijski obrazac« sa visokim utjecajem svih subjekata?

27.

Ako se utjecaj prvenstveno ostvaruje posredstvom procesa interakcije, kako povećati interakcije među subjektima? Da li je izlaz u području društvenog komuniciranja?