

*Procesi delegatskog odlučivanja u  
općinskim skupštinama\*  
Rezultati predistraživanja*

Ivan Šiber

Usvajanjem novog Ustava i uvođenjem delegatskog sistema dani su novi normativni okviri i određeni postupci odlučivanja u svim sferama društvenih odnosa. Međutim, u svom uvođenju, funkcioniranju i postizavanju određenih rezultata, sistem neminovno dolazi u sukob s ranijim oblicima ponašanja, tim prije što, polazeći od najširih društvenih interesa i zasni- vajući se na angažmanu svih društvenih slojeva, zahtijeva visoki stupanj poznavanja, svijesti i usklađenosti postupaka i uloga svih subjekata si- stema.

Uvođenje neke nove tehnologije u proizvodni proces nužno zahtijeva određeno vrijeme »uhodavanja«, prilagodbe, upoznavanja. Procesi odlučivanja u okviru delegatskog sistema ne samo da su nova tehnologija, već nose u sebi i potpuno nov društveni odnos, tako da je nerealno očekivati da bi samo usvajanje novih normativnih rješenja neposredno dovelo i do željenih rezultata. Stoga je potrebno uložiti znatne stručne i znanstvene napore u proučavanju funkcioniranja i ostvarivanja sistema, analizi svih zapreka, poteškoća, i dostignuća neposredne društvene prakse.

*Metode istraživanja*

Za analizu takve kompleksne problematike kao što je funkcioniranje društveno-političkog sistema i procesa odlučivanja u sistemu, potrebno je razviti posebne metodološke postupke. Na žalost, analiza širih društvenih procesa do sada je rijetko kada bila predmet razrađenih i sistematskih istraživanja. Istraživanja su se, uglavnom, ograničavala na neke segmente društvenih procesa (gotovo isključivo radne organizacije) i u okviru njih

\*  
Prilozi I. Šibera, I. Grdešića i P. Novosela  
rađeni su u okviru istraživačkog projekta  
»Funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog

sistema«, koji se provodi na Institutu za  
političke znanosti i novinarstvo Fakulteta  
političkih nauka u Zagrebu.

na usko precizirane probleme, koji su najčešće omogućivali samo parcijalne uvide bez mogućnosti širih društvenih uopćavanja.

Primijenjene metode su uglavnom analiza sadržaja zapisnika tijela koja donose odluke, prisustvovanje sastancima na kojima se odluke donose, i analiza sudjelovanja pojedinaca u odlučivanju, odgovori ispitanika o raspodjeli utjecaja (percepcija utjecaja), i ponekad, mada veoma rijetko, pojedine »studije slučajeva« u kojima se pokušavalo na pojedinačnim primjerima analizirati odnose u odlučivanju. Sve te metode imaju svoje prednosti i nedostatke, s time da im je vjerojatno najveća zamjerka u činjenici da samo zahvataju pojedine aspekte istraživanih pojava, odnosno, da se zadržavaju na pojedinim slučajevima onda kada pokušavju biti sveobuhvatne (studija slučaja). Isto tako moramo naglasiti da u našoj istraživačkoj praksi ne postoje sistematske analize koje bi mogle poslužiti za ovo istraživanje.

Prema tome, nužno je, zbog longitudinalnog karaktera ovog istraživanja, razviti određene metodološke postupke koji će imati svoju težinu (u prvom redu objektivnost u mjeri u kojoj je to moguće), i koji će biti osnova vrednovanja realizacije normativnih postavki.

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

1. na osnovi popisa odluka donesenih u protekloj godini (1976) u okviru pojedine općinske skupštine sačinjen je uzorak od 10 do 15 odluka različitog sadržaja i nivoa usmjerenosti, za koje se, s obzirom na njihovu prirodu, moglo očekivati da su prošle kroz različite faze delegatskog odlučivanja;

2. na osnovi zapisnika sa sjednica na kojima su te odluke donesene (odnosno, na osnovi razgovora s predsjednikom odgovarajućeg vijeća ili tajnikom, ako zapisnici nisu sadržavali odgovarajuće podatke) utvrđeni su pojedinci koji su sudjelovali u donošenju odluke;

3. od tako utvrđenih pojedinaca traženo je da navedu one osobe za koje oni znaju da su također sudjelovale u procesu donošenja odluke;

4. od svih ispitanika je traženo:

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

5. na osnovi uvida u pisani materijal u vezi pojedine odluke, i na osnovi razgovora s različitim pojedincima koji su sudjelovali u procesu odlučivanja, odnosno koji su mogli dati relevantne podatke (tajnici, skupštine, predsjednici skupštine i pojedinih vijeća i sl.) analitičar je procjenjivao pojedine elemente funkcioniranja delegatskog sistema.

Na taj način prikupili smo određene objektivne i subjektivne pokazatelje 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 samog analitičara.

Istraživanjem su obuhvaćene ukupno 63 odluke u 5 općina (3 u SR Hrvatskoj, i po jedna u SR BiH i SR Makedoniji).

Neki pojedinci, u prvom redu tajnici općinskih skupština, zatim predsjednici skupština pojedinih vijeća i izvršnih vijeća, nužno su se javljali kao sudionici u procesu donošenja većeg broja odluka. Međutim, oni su uvijek davali odgovore s obzirom na *jednu, određenu odluku*, određivali svoje sudjelovanje i procjenjivali utjecaje. Na taj način, dobili smo *ukupno 565 odgovora* što znači da je u prosjeku u vezi svake pojedine odluke razgovarano s devet ljudi različitog položaja u delegatskom sistemu.

### *Opis varijabli*

U ovom smo istraživanju suočeni s *pet* osnovnih grupa varijabli koje ćemo ukratko opisati, i onda postaviti određene probleme, ovisno o njihovim međusobnim odnosima.

#### *1. Osobine odluke*

Pod ovim razumijemo dvije osobine same odluke i četiri osobine procesa njenog donošenja.

a. *Nivo na kojem se odluka donosi*. Općinska skupština je na određeni način jedna od ključnih karika u sistemu odlučivanja u okviru društveno-političkih zajednica, gdje se izražavaju interesi delegatske osnove (u okviru organizacija udruženog rada i mjesnih zajednica) i usklađuju s interesima republika i Federacije.

b. *Sadržaj odluke*. Svakako da nije zahvalno veliku raznolikost sadržaja stavljati u neke unaprijed određene okvire, ali radi analize to je nužno, tako da smo uzeli ukupno devet kategorija (koje smo za potrebe kasnijeg istraživanja proširili).

c. *Organ donošenja odluke*. Tu su obuhvaćena pojedina vijeća općinske skupštine i ostale moguće kombinacije odlučivanja.

d. *Trajanje procesa odlučivanja*. Pod ovim se razumijeva vrijeme proteklo od inicijative do odluke. Informacije su dobivene ili na osnovi pisanog materijala ili na osnovi razgovora s tajnikom skupštine.

e. *Kvorum prilikom odlučivanja*. Podaci su dobiveni na osnovu zapisnika i izraženi u postocima.

f. *Da li je problem bio na javnoj raspravi*. Podaci su također objektivnog tipa.

#### *2. Osobine pojedinca*

Kako smo ranije naglasili, u vezi sa svakom odlukom razgovarali smo s onim sudionicima delegatskog sistema za koje je ustanovljeno da su

sudjelovali u procesu odlučivanja. Položaj tih pojedinaca u strukturi delegatskog sistema svakako je dragocjen pokazatelj tko sudjeluje u procesu donošenja pojedinih odluka.

### 3. Osobine sudjelovanja u delegatskom odlučivanju

Proces odlučivanja nije ispravno izjednačiti sa samim činom donošenja odluke. Postoji cijeli akcioni ciklus procesa odlučivanja s nizom pojedinih faza, veoma značajnih, pa čak i odlučujućih za samu konačnu odluku. U ovom istraživanju tražili smo od sudionika da naznače svoje sudjelovanje u pojedinim fazama i da procjene svoj odnos s delegatskom osnovom.

### 4. Procjena utjecaja

Zadatak je bio svakog ispitanika da na određenoj ljestvici procjeni utjecaj pojedinih subjekata na proces donošenja *konkretne* odluke.

### 5. Procjene analitičara

Na osnovi cjelokupnog uvida u procese donošenja pojedine odluke analitičar je procjenjivao tko je nosilac procesa u pojedinim fazama, kakva je bila suradnja s delegacijama i delegatskom osnovom, kakvo je bilo izvještavanje delegatske osnove, da li je bilo neformalnih procesa usaglašavanja, i, na kraju, kako općenito funkcioniра delegatski sistem s obzirom na konkretnu odluku.

## Osnovni problemi istraživanja

U istraživanju smo suočeni s velikim brojem varijabli, tako da je u ovom radu nemoguće obuhvatiti i interpretirati sve postojeće odnose. Budući da smo orijentirani prvenstveno na metodološke aspekte istraživanja, tj., da li nam dobiveni rezultati omogućavaju smislenj uvid u istraživane fenomene, mi ćemo se ovdje zadržati na globalnijim odnosima.

*Prvo*, prikazat ćemo odnos donesenih odluka i subjekata koji su sudjelovali u procesu odlučivanja, s posebnom analizom u kojim su se faza procesa pojavili. Prema tome, ovdje imamo tri moguća problema:

1. koji subjekti delegatskog sistema općenito sudjeluju u procesu odlučivanja;
2. u kojim fazama procesa sudjeluju pojedini subjekti;
3. da li postoje razlike u sudjelovanju s obzirom na vrstu pojedinih odluka.

*Drugo*, analizirat ćemo percepciju utjecaja, tj. procjenu aktivnih subjekata delegatskog sistema o tome tko je imao utjecaj u donošenju neke konkretne odluke i koliki je taj utjecaj bio. Ovdje imamo dva osnovna problema:

1. kakav je utjecaj pojedinih subjekata delegatskog sistema s obzirom na osobine odluka (različiti sadržaji, organi donošenja i sl.;

2. da li pojedinci, ovisno o svom položaju u delegatskoj strukturi različito procjenjuju utjecaj pojedinih subjekata na procese odlučivanja.

Treće, navest ćemo sintetske procjene analitičara i promatrati njihove ocjene funkcioniranja delegatskog sistema s obzirom na osobine odluke, s time da ćemo posebno analizirati nosioce inicijative, onako kako su ih utvrdili analitičari.

### *Rezultati istraživanja*

Budući da je ovdje riječ o rezultatima predistraživanja, obrada podataka je uglavnom deskriptivne prirode, da se ustanove neki osnovni odnosi kako bi se u kasnijim analizama mogli primijeniti i kompleksniji statistički postupci koji će vjerojatno dati cjelovitiji uvid u međusobne odnose istraživanih varijabli. U ovom radu nećemo prikazivati sve nađene odnose, već jedino one za koje smatramo da doprinose razumijevanju istraživanih pojava.

#### *1. Položaj sudionika odlučivanja u strukturi delegatskog sistema*

Prilikom istraživanja ovih odnosa polazi se od pretpostavke da će uključenost pojedinih subjekata u procese odlučivanja biti različita ovisno o osobinama odluka koje se donose, odnosno, da ćemo u pokušaju rekonstruiranja procesa naići na različiti broj pojedinih kategorija ispitanika kod raznih vrsta odluka. Što je broj delegata i ostalih subjekata iz redova delegacija i delegatske osnove — organizacija udruženog rada i mjesnih zajednica — koji su sudjelovali u procesu odlučivanja veći, pretpostavka je da je i proces odlučivanja to više u skladu s normativnim očekivanjima.

**Tabela 1.**  
**Struktura subjekata u procesu odlučivanja**

delegati u vijećima	46%
predsjednik vijeća, član odbora ili komisije	13%
predsjednik općinske skupštine	3
član izvršnog vijeća	9
član stručne službe	23
predstavnik OUR-a mjesne zajednice	2
nadležni SIZ, stručne institucije	3

S izuzetkom tajnika skupštine i predsjednika pojedinih vijeća, ostali ispitanici nisu bili unaprijed određeni. Kriterij njihova izbora bio je isključivo na osnovi *ustanovljene uključenosti* u procese odlučivanja. Prema tome, podaci koje dajemo u gornjoj tabeli, pokazuju globalne odnose *aktivnog* sudjelovanja pojedinih struktura u procesima donošenja analiziranih odluka.

Podatak u prikazanoj tabeli koji je posebno uočljiv, svakako je da se u samo 2% slučajeva u analizi procesa odlučivanja došlo do razgovora s nekim pojedincem iz redova delegatske osnove ili delegacije! Nadalje, vidljiva je velika zastupljenost stručnih službi (općine, stručnih institucija, nadležnog SIZ-a zastupljenog svakako po stručnoj osobi), ukupno 26%.

## 2. Sudjelovanje subjekata delegatskog sistema u pojedinim fazama procesa odlučivanja

Kao što smo ranije naglasili, proces odlučivanja svakako nije određen isključivo momentom donošenja odluke, što je zapravo samo finalni produkt jednog dugotrajnog procesa, u kojem postoje mnoge faze koje veoma često mogu usmjeravati konačnu odluku. U ovom istraživanju razlikujemo ukupno *osam* faza:

1. inicijativa
2. prihvaćanje inicijative
3. razrada inicijative
4. ocjene i primjedbe
5. diskusija na sastanku
6. predlaganje
7. odlučivanje
8. realizacija

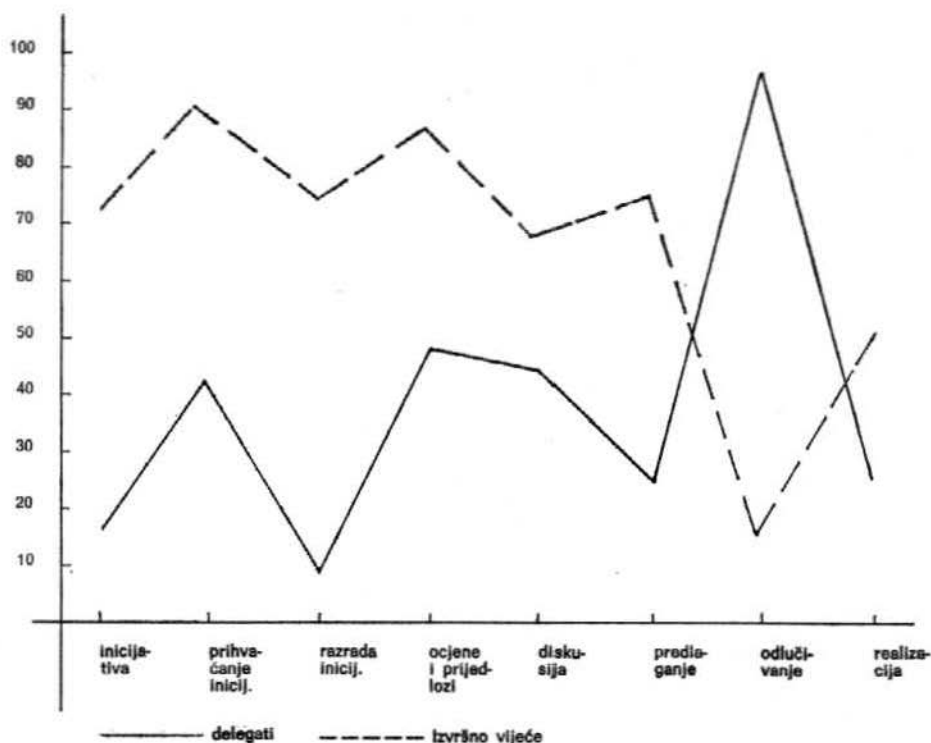
Budući da je istraživanje provedeno s onim pojedincima za koje je ustanovljeno da su sudjelovali u procesu donošenja pojedinih odluka, ovdje nas zanima u kojoj su fazi oni sudjelovali. Kako bi rezultati bili pregledniji, prikazat ćemo samo četiri skupine ispitanika: delegate, članove odbora i komisija, članove Izvršnog vijeća i pojedince u stručnim službama.

**Tabela 2.**  
**% sudjelovanja angažiranih pojedinaca u pojedinim fazama odlučivanja**

	delegati	odbori komisije	izvršno vijeće	stručne službe
inicijativa	17	44	74	43
prihvaćanje inicijative	45	64	94	66
razrada inicijative	10	40	78	49
ocjene i primjedbe	50	76	90	60
diskusija	45	56	70	44
predlaganje	25	42	76	51
odlučivanje	99	76	15	6
realizacija	24	32	51	66

**Napomena:** Ovi podaci znače da je npr. od ukupno obavljenih razgovora s delegatima koji su sudjelovali u procesu odlučivanja, njih 17% sudjelovalo u fazi inicijative za neku odluku, a od ukupnog broja obavljenih razgovora s članovima Izvršnog vijeća njih 74%!

Slika 1.  
Prisutnost delegata i članova Izvršnog vijeća u pojedinim fazama odlučivanja



U danoj tabeli, a još preglednije u grafičkom prikazu, vidljivo je da su delegati pojedinih vijeća nosioci (možemo reći i isključivi) faze odlučivanja, što je uostalom i u skladu s normativnim postavkama. U svim ostalim fazama, koje pripremaju samu konačnu odluku, njihova je prisutnost međutim, znatno manja od ostalih subjekata. Ovdje moramo posebno naglasiti da je tu riječ o onim delegatima koji su aktivno sudjelovali u procesu odlučivanja, tako da nije potrebno posebno napominjati da je angažman ostalih delegata gotovo isključivo vezan uz formalnu fazu odlučivanja. Čak i oni pojedinci iz redova delegata koji se nalaze u pojedinim odborima ili komisijama, a sudjelovali su aktivno u procesu odlučivanja uz neku od analiziranih odluka, pokazuju znatno niži stepen uključenosti od članova Izvršnog vijeća. Po svemu sudeći Izvršno vijeće ima glavnu ulogu od pokretanja inicijative do samog momenta odlučivanja kada pripremljeni materijal predaje na formalno izglasavanje. Uostalom, pregledom zapisničkog materijala naišlo se na veoma mali broj diskusija iz redova delegata, tako da je prijedlog (u kojem su delegati veoma malo sudjelovali sudeći po ovim rezultatima) najčešće ujedno bio i konačna odluka. Posebno je indikativna faza prihvatanja inicijative, koja po svemu sudeći obavezno prolazi kroz filter Izvršnog vijeća. Ne bismo željeli donositi pre nagljene za-

ključke, jer je delegatski sistem tek u uvođenju, tako da se može i očekivati da neko tijelo privremeno preuzme u svoje ruke kontinuirani tok određenih procesa nužnih za funkcioniranje sistema, ali moramo biti svjesni da se to veoma lako može pretvoriti u svoju suprotnost, odnosno u uzurpiranje ovlaštenja na koja u okviru delegatskog sistema ne bi imali pravo. Članovi odbora i komisija, koji su ujedno najčešće i delegati, pokazuju veći stupanj angažiranosti od angažiranih delegata, ali ipak znatno manje od članova Izvršnog vijeća. Može se očekivati da su odluke koje smo ovdje analizirali, bile na raspravi upravo na tim komisijama i odborima čiji su oni članovi, ali ipak se njihov angažman ne razlikuje mnogo od pojedinaca u stručnim službama. Interesantna je uloga stručnih službi, čiji pripadnici su znatno više angažirani od delegata i u onim fazama kada to nije logično očekivati, kao što su inicijativa (koja bi ipak trebala ići od delegatske osnove!), i predlaganje. Isto tako treba naglasiti da su neke uloge za koje bismo očekivali da su bliske stručnim službama, kao što je razrada inicijative, i dijelom, ocjene i primjedbe, sada prešle u ingerenciju izvršnog vijeća.

Podatak koji svakako treba imati u vidu kada se interpretiraju ovi rezultati, jeste da su »delegati« veoma heterogeni, i da su oni aktivno sudjelovali samo u pojedinim odlukama, dok su članovi izvršnog vijeća i stručnih službi znatno više sudjelovali u svim fazama odlučivanja, i što je vjerojatno za sistem potencijalno znatno opasnije, i da je tu riječ o nekim pojedincima prisutnim kod svih, ili bar većine odluka!

### 3. Odnos subjekata delegatskog sistema s delegatskom osnovom

Uloga delegata svakako je i u kontinuiranoj suradnji s delegacijama i samom delegatskom osnovom, u određenim konzultacijama, prenošenjima stavova i prijedloga. Prilikom izbora odluka za analizu, htjeli smo da budu zahvaćene prvenstveno one odluke koje po svom značenju trebaju proći kroz mehanizme delegatskog odlučivanja, od osnove do same skupštine. U tabeli 3. dajemo podatke o postotku delegata koji su konzultirali svoje delegatsko zaleđe s obzirom na svoj angažman u procesu odlučivanja, strukture koje su konzultirali i oblike konzultacije.

**Tabela 3.**  
**Povezanost delegata s delegatskim strukturama**

	% koji su konzultirali			ukupno	oblik konzultacije		
	predsj. delegac.	delegacija deleg.	deleg. osnova		razgovor s pojedin- cem	sudjel. na sast.	pismeni stav deleg.
delegat u DPV	5	23	12	40	28	61	10
delegat u VMZ	1	79	6	86	8	79	13
delegat u VUR	4	55	15	74	12	85	3

Prikazani podaci pokazuju znatno veću povezanost delegata u VMZ i VUR-u s odgovarajućim delegatskim strukturama, nego što je to slučaj s delegatima u DPV. Vjerojatno je tome razlog znatno određeniji sadržaj rada tih vijeća, i priroda interesnog organiziranja u okviru mjesne, odnosno



radne situacije. Isto tako možda bi trebalo uzeti u obzir i stupanj konstituiranja delegatskog sistema u različitim sredinama, što indirektno pokazuje podatak o znatno češćim konzultacijama na pojedinačnom nivou delegata u DPV, nego što je to slučaj kod delegata u preostala dva vijeća. Ipak, cjelovitija ocjena ovih podataka trebala bi ići u pravcu pozitivnog vrednovanja odnosa delegata i njihovog zaleđa barem u ovom slučaju kada smo suočeni s angažiranim delegatima. Ili, da to drugačije formuliramo: kada su delegati angažirani u procesu odlučivanja, onda je taj angažman u suradnji sa strukturama koje su ih delegirale. Na žalost, kao što smo to ranije spomenuli, taj angažman nije previše čest.

#### 4. Percepcija utjecaja

Percepcija utjecaja je svakako subjektivan pokazatelj procesa delegatskog odlučivanja. Korisnost takve vrste podataka, pored određenih globalnih pokazatelja vrednovanja nekih aspekata sistema, u ovom slučaju vidimo u činjenici da se procjenjuje utjecaj na donošenje nekih konkretnih odluka, tako da nam analiza omogućava zaključivanje ne samo s obzirom na usporedbu različitih nosilaca procesa, već i s obzirom na neke osobine samih odluka. Isto tako, metodološki veoma značajno, utjecaj procjenjuju oni pojedinci koji su neposredno sudjelovali u procesu odlučivanja, što znači da imaju realnu osnovu za svoje procjene.

Utjecaj je procjenjivan na standardnoj ljestvici od pet stupnjeva: vrlo veliki, znatan, osrednji, mali, nikakav, — uz mogućnost da ispitanik odgovori da ne može procijeniti utjecaj nekog subjekta. U daljim tabelama podatke ćemo prikazati, kao što je to uobičajeno u okviru ovog postupka, u odgovarajućim aritmetičkim sredinama.

##### a. Percepcija utjecaja pojedinih subjekata i percepcija vlastitog utjecaja

Ovdje smo suočeni s problemom kakav je utjecaj općenito, odnosno kakav je prosječan utjecaj pojedinih subjekata na donošenje 63 analizirane odluke, i ujedno kako pojedini subjekti procjenjuju svoj utjecaj u odnosu na procjene ostalih subjekata.

Tabela 4.

Percepcija utjecaja subjekata delegatskog odlučivanja i procjena vlastitog utjecaja

	subjekti								
	DPV	VMZ	VUR	od. kom.	IV	str. sl.	pr. vij.	del. os.	DPO
prosječan utjecaj	2.95	3.13	3.25	2.66	3.88	3.40	2.47	2.81	3.30
percepcija vlastitog utjecaja	3.18	3.76	3.68	3.27	3.26	3.48	2.84	+	+
razlika	+0.23	0.63	0.43	0.61	-0.62	0.08	0.37		

**Napomena:** znak »+« = nije bilo dovoljno jednanica promatranja

U prvom redu tabele 4. prikazali smo prosječan utjecaj. Nećemo ovdje primjenjivati neke posebne statističke postupke, nego ćemo, na osnovi empirijskog materijala, konstruirati četiri grupe utjecaja na slijedećim granicama:

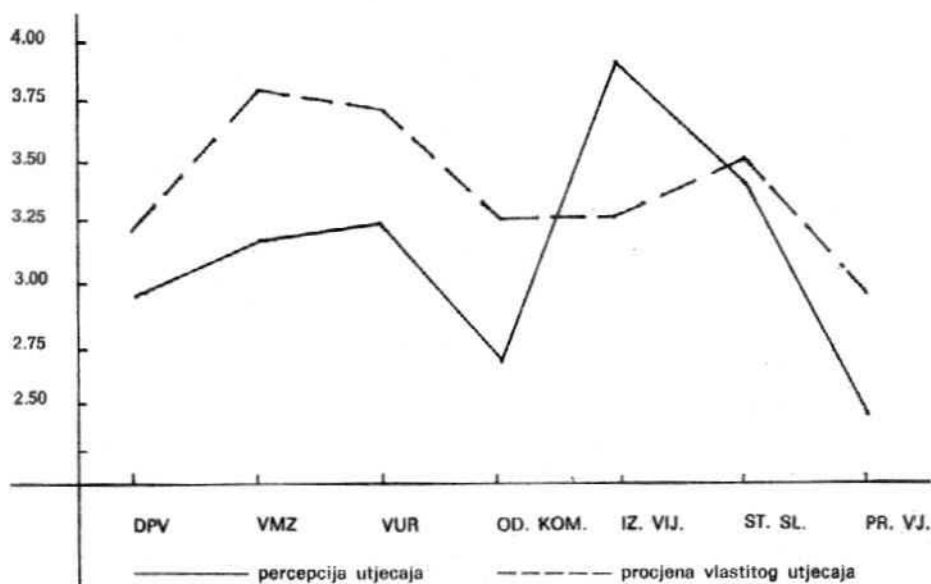
znatan utjecaj	— 3.76 — 4.25	Izvršno vijeće
natprosječan	— 3.26 — 3.75	stručne službe, društveno-političke organizacije
prosječan utjecaj	— 2.76 — 3.25	delegati pojedinih vijeća, delegatska osnova
mali utjecaj	— 2.26 — 2.75	odbori i komisije, predsjednici vijeća

Kao što vidimo, na osnovi mišljenja ispitanika, izvršno vijeće ima znatno najveći utjecaj na donesene odluke. Ovaj podatak u skladu je s ranijim nalazom o sudjelovanju pojedinih subjekata u procesima odlučivanja. U slijedećoj grupi nalaze se stručne službe u općini i društveno-političke organizacije, da bi se tek u trećoj s »osrednjim« utjecajem našle prave delegatske strukture — delegati u pojedinim vijećima i delegatska osnova. I, na kraju, još dvije strukture usko povezane s mehanizmom delegatskog odlučivanja — komisije i odbori i predsjednici pojedinih vijeća. Dok podatak za predsjednike vijeća ne mora posebno iznenaditi, jer i nema nekog posebnog razloga za njihov veći utjecaj, dotle su podaci za odbore i komisije svakako iznenađujući. Po svemu sudeći, riječ je o formalnim tijelima, koja, bar za sada, još nisu našla svoje područje rada, odnosno, njihove zadatke je vjerojatno preuzelo izvršno vijeće. Da li je tu riječ o uzurpiranju prava, ili o potrebi da se određene aktivnosti vrše i kad se pojedina tijela ne angažiraju, pitanje je za sebe.

Interesantna je usporedba percepcije svog utjecaja s percepcijom drugih subjekata. Razlike su dane u trećem redu. Vidljivo je da uglavnom sve strukture procjenjuju svoj utjecaj znatno većim nego što njihov utjecaj doživljavaju drugi, s izuzetkom stručnih službi, gdje su razlike minimalne, i kod članova Izvršnog vijeća, koji svoj utjecaj na donošenje konkretnih odluka prosuđuju znatno manjim, nego ostali subjekti. Tu je svakako riječ o vrijednosno-normativnoj korekciji, gdje svi subjekti procjenjuju svoj utjecaj u skladu s onim što se od njih očekuje (pri čemu bi delegati pojedinih vijeća trebali imati znatniji utjecaj od drugih, a izvršno vijeće manji), i o određenoj tendenciji »prosjeku«, odnosno da se svoj utjecaj promatra u prilično neutralnoj kategoriji »osrednji«.

Slika 2.

Percepcija utjecaja pojedinih subjekata i doživljaj vlastitog utjecaja



Na slici 2. smo zorno grafički prikazali te odnose. Vjerojatno bi podaci bili znatno interesantniji da su dopunjeni tzv. »idealnim« ili »željenim« utjecajem pojedinih subjekata na konkretne odluke. Na žalost, taj aspekt u ovom istraživanju nije obuhvaćen.

#### b. Sadržaj odluke i percepcija utjecaja

Kao što smo već ranije naglasili, utjecaj se procjenjivao uvijek s obzirom na konkretnu odluku, što u analizi omogućava da se usporede utjecaji s obzirom na neke osobine odluka. Mi nećemo ovdje navesti sve subjekte čiji se utjecaj procjenjivao, već samo one koje smatramo značajnijim.

Tabela 5.  
Utjecaj pojedinih subjekata na odluke različitog sadržaja

sadržaj	DPV	VMZ	VUR	od. ko.	Iz. vij.	st. sl.	DPO	del. os.	SIZ
konstituiranje	2.92	2.82	2.70	2.92	<b>3.58</b>	3.23	3.17	2.10	1.21
formiranje prihoda	3.13	<b>3.34</b>	3.08	2.47	<b>4.15</b>	<b>3.31</b>	3.11	2.67	2.06
zdravstvo soc. rad	<b>3.44</b>	<b>3.31</b>	<b>3.27</b>	2.50	<b>3.78</b>	2.96	<b>3.57</b>	2.52	3.22
školstvo kultura	<b>3.32</b>	<b>3.85</b>	<b>3.27</b>	2.84	<b>3.86</b>	<b>3.52</b>	<b>4.00</b>	<b>3.53</b>	<b>3.26</b>
kriminal soc. pat.	<b>3.50</b>	<b>3.91</b>	<b>3.33</b>	2.00	<b>4.33</b>	<b>4.00</b>	3.11	3.08	2.00
komunalna politika	2.67	3.50	3.20	2.93	<b>4.09</b>	<b>3.46</b>	3.23	2.86	2.12
privreda poljopr.	2.63	2.55	<b>3.67</b>	1.92	<b>3.75</b>	<b>3.62</b>	3.08	2.83	1.87
ONO i dr. samozaš.	2.87	2.78	2.87	<b>4.41</b>	<b>3.28</b>	<b>3.44</b>	<b>3.87</b>	2.11	2.89

**Napomena:** U tabeli su potcrtane sve vrijednosti veće od **3.25** za koje smatramo da pokazuju znatniji utjecaj pojedinih subjekata. To je donja granica »iznad prosječnog utjecaja« koju smo ranije odredili.

U ovoj tabeli pažnju treba obratiti na dvije stvari: *prvo*, koji sve subjekti imaju znatan utjecaj na odluke određenog sadržaja, i *drugo*, koliko subjekata ima značajan utjecaj. Ovaj drugi podatak govori općenito o interakciji utjecaja u procesu odlučivanja, odnosno, o tome kolika je općenito angažiranost subjekata delegatskog sistema s obzirom na pojedine sadržaje. U procjenjivanju ovih podataka svakako treba imati u vidu i samu potrebu da neki subjekt bude angažiran ili ne, kao što je to slučaj na primjer sa SIZ-ovima. U svakom slučaju i ovdje je očit dominantan utjecaj izvršnog vijeća, i to kod svih sadržaja, s izuzeikom problematike narodne obrane i društvene samozaštite, i dijelom, problematike školstva, kulture i znanosti.

Interesantno je da se odbori i komisije, za koje smo ustanovili u dosadašnjoj analizi da veoma malo sudjeluju u procesu odlučivanja, kod sadržaja narodne obrane i društvene samozaštite pojavljuju kao dominantan nosilac utjecaja. Prema tome, očito je da odbori i komisije mogu djelovati, samo je pitanje njihovog postavljanja, i, rekli bismo odgovornosti delegata koji se u njima nalaze.

### c. Javna rasprava o problemu i percepcija utjecaja

U ovom dijelu analize svakako treba poći od pretpostavke da javna rasprava znači i uključenje svih delegatskih struktura, u prvom redu delegatske osnove, pa da će prema tome postojati značajne razlike u utjecaju u odnosu na odluke koje nisu bile na javnoj raspravi.

**Tabela 6.**  
**Javna rasprava o problemu i percepcija utjecaja**

	DPV	VMZ	VUR	Iz. vij.	str. sl.	del. os.
problem je bio na javnoj raspravi	2.93	3.45	3.25	4.11	3.31	2.73
problem nije bio na javnoj raspravi	2.84	2.96	3.26	3.71	3.53	2.81

Ovi podaci nam pokazuju da pretpostavka nije bila na mjestu, odnosno, da je percepcija utjecaja delegatske osnove ista, bez obzira da li je problem bio na javnoj raspravi ili ne. Razlike su jedino kod vijeća mjesnih zajednica i izvršnog vijeća, čiji je utjecaj veći kod odluka koje su bile na javnoj raspravi. Ako je percepcija utjecaja valjan pokazatelj stvarnog utjecaja, a ona je, u ovom slučaju vjerujemo bar približna, jer je riječ o pojedincima koji poznaju situaciju i sami su u njoj sudjelovali, tada se čini da javna rasprava automatski ne osigurava i veći utjecaj delegatske osnove.

### 5. Procjene analitičara

Na osnovi cjelokupnog uvida u procese odlučivanja analitičar je trebao procijeniti određene relevantne momente tog procesa:

- a. tko je dao inicijativu
- b. tko je formalni nosilac prijedloga
- c. suradnju s delegacijama i delegatskom osnovom
- d. izvještavanje delegatske osnove

- e. postojanje usaglašavanja i na kojem nivou  
 f. dati opću procjenu o funkcioniranju delegatskog sistema

Sve te karakteristike procesa odlučivanja razmatrat ćemo s obzirom na pojedine osobine samih odluka.

#### a. Inicijativa

U ranijoj analizi (tabela 2) pokazali smo sudjelovanje pojedinih subjekata delegatskog sistema u određenim fazama odlučivanja, uključivo i fazu inicijative. Podaci koje su utvrdili analitičari ne razlikuju se mnogo.

**Tabela 7.**  
**Tko je nosilac inicijative**

a. pojedinačno		b. grupno	
izvršno vijeće	45%	profesionalne strukture	69
stručne službe	15	delegatske strukture	18.6
delegatska osnova	15	ostalo	12
stručne institucije	9		
društ. pol. organizacije	6		
SIZ	4		
komisije, odbori	3		
više strukture DPZ	2		
vijeće udruženog rada	0.6		

Na gornjoj tabeli vidimo da uzeti zajedno svi subjekti delegatskog sistema u užem smislu (delegatska osnova, komisije i odbori, pojedina vijeća) iz svojih redova daju inicijative u manje od 20% slučajeva! S druge strane, profesionalni organi i službe, u ovom slučaju izvršno vijeće, stručne službe i stručne institucije, nosioci su inicijative čak u 69% slučajeva.

U različitim sadržajima inicijativa pojedinih subjekata je drugačija, i to je prikazano u slijedećoj tabeli.

**Tabela 8.**  
**Nosilac inicijative i sadržaj odluke**

a. pojedinačno		b. grupno		
<b>konstituiranje</b>	izvršno vijeće	52	profesional. str.	80
	stručne službe	28	delegatska str.	20
	komisije, odbori	20	ostalo	—
<b>formiranje prihoda</b>	izvršno vijeće	38	profesional. str.	51
	delegatska osn.	24	delegatska str.	24
	stručne instit.	13	ostalo	24
	društ. pol. organ.	12		
	više str. DPZ	12		
<b>zdravstvo, soc. rad</b>	društ. pol. org.	44	profesional. str.	56
	stručne službe	36	delegatska str.	—
	izvršno vijeće	12	ostalo	44
	stručne instit.	8		
<b>školstvo, kultura</b>	stručne službe	43	profesional. str.	81
	izvršno vijeće	38	delegatska str.	—
	društ. pol. org.	19	ostalo	19
<b>kriminal</b>	izvršno vijeće	100	profesional. str.	100
			delegat. str.	—
			ostalo	—

<b>komunalna politika</b>	stručne službe	11	profesional. str.	73
	stručne instit.	8	delegatske str.	20
	SIZ	7	ostalo	7
	izvršno vijeće	54		
	delegatska osn.	17		
<b>privredna djelatnost</b>	komisije, odbori	3		
	izvršno vijeće	42	profesional. str.	65
	delegatska osn.	25	delegatske str.	28
	stručne službe	14	ostalo	8
	stručne instit.	9		
	SIZ	8		
	VUR	3		

#### b. Formalni nosilac prijedloga

Ustanovljavanje formalnog nosioca svakako je objektivan podatak, a ne subjektivna procjena. Dok je kod davanja inicijativa moguća velika raznolikost subjekata, kod formalnog predlaganja to nije moguće, pošto je taj postupak normativno određen. U ovom slučaju ne pojavljuju se društveno-političke organizacije i stručne službe općine, čije prijedloge, najvjerojatnije, formalno zastupa izvršno vijeće, koje se pojavljuje kao formalan predlagač u 77% slučajeva. Ostali subjekti javljaju se kao predlagači znatno rjeđe: komisije i odbori u 7% slučajeva, SIZ-ovi u 6%, stručne institucije 5%, delegatska osnova 4%, vijeće udruženog rada 1%.

**Tabela 9.**  
Nosilac prijedloga i sadržaj odluke

<b>konstituiranje</b>	izvršno vijeće	58
	komisija, odbori	42
<b>formiranje prihoda</b>	izvršno vijeće	87
	delegatska osn.	13
<b>zdravstvo, socijalni rad</b>	izvršno vijeće	61
	SIZ	39
<b>školstvo, kultura</b>	izvršno vijeće	100
	izvršno vijeće	100
<b>kriminal</b>	izvršno vijeće	83
	SIZ	6
<b>komunalna politika</b>	komisije, odbori	6
	delegatska osn.	5
	izvršno vijeće	64
<b>privredna djelatnost</b>	stručne instit.	24
	SIZ	7
	VUR	5

Ove podatke svakako ne treba generalizirati (kao uostalom i sve do sada navedene rezultate u ovom radu pošto je riječ o malom uzorku odluka), ali je ipak indikativno izrazito naglašena uloga izvršnog vijeća, i veoma mala inicijativnost i formalno predlaganje sa strane pojedinih subjekata delegatskog sistema. To samo još jednom potvrđuje, ranije već spomenutu činjenicu, da delegatski sistem još nije i akciono konstituiran, već da je za sada samo riječ o stvaranju pretpostavki za njegovo funkcioniranje.

### c. Suradnja s delegacijama i delegatskom osnovom

Ova osobina procesa odlučivanja procjenjivana je na ljestvici od četiri stupnja — nikakva, slaba, osrednja, dobra. Ako svakom od ovih modaliteta damo određenu kvantitativnu težinu, tada procjene ispod 2.50 (što je između odgovora »slaba« i »osrednja«) pokazuju nedovoljnu povezanost između organa donošenja odluke i delegacije i delegatske osnove.

Opći prosjek za sve odluke, bez obzira na njihove pojedinačne osobine, je 2.57, što znači nešto malo iznad naznačene kritične granice. Ovdje nema potrebe tabelarno prikazivati sve podatke, već ćemo samo naznačiti neke interesantnije.

Kod *nivoa* na koji se odluka odnosi, najslabija je suradnja s delegatskim strukturama i delegatskom osnovom kod odluka koje se odnose na probleme zajedničke općine ili grada — 1.83, znači između procjena »nikakva« i »slaba«, a najbolja je suradnja kod odluka koje se odnose na probleme radne organizacije — 2.83, ali ni tu još nije dostignuta ni osrednja suradnja.

S obzirom na *sadržaj*, najslabija je suradnja kod odluka koje se odnose na probleme konstituiranja delegatskog sistema — 1.80, a najbolja kod problema formiranja prihoda općine — 3.06, a zatim kod komunalne problematike — 2.79.

### d. Izvještavanje delegatske osnove

U ovom slučaju na prvi pogled se čini da je riječ o istom problemu koji smo ranije razmatrali, pošto je izvještavanje pretpostavka suradnje. Podaci, međutim, pokazuju da to nije tako. Uostalom, suradnja je uzajamni odnos, ovisan o nizu drugih faktora pored dobre i nužne informacije.

U ovim podacima nije toliko značajan nivo na koji se odluka odnosi, kao ni *sadržaj*, što je bilo značajno kod suradnje, već prvenstveno *tijelo koje donosi odluku*. Najbolje je izvještavanje bilo u vezi s odlukama koje su donesene na zajedničkoj sjednici svih triju vijeća — 3.38 (što je između »osrednjeg« i »dobrog« izvještavanja) a najslabije kod odluka koje su donesene na društveno-političkom vijeću — 2.19. Vjerojatno je razlog prvom podatku u većim pripremama za zajedničke sjednice i značenju koje se pridaje odlukama donesenim na tom tijelu, a drugom u nedovoljno preciznom određenju delegacije i delegatske osnove.

### e. Usaglašavanje

Proces usaglašavanja normativno je određen poslovnicima općinskih skupština. Nas, međutim, nije zanimao u ovom slučaju formalno proveden proces, već neformalna usaglašavanja u vezi s pojedinim odlukama koja su mogla nastupiti na različitim organima i nivoima delegatskih subjekata.

Na osnovi uvida u procese odlučivanja, analitičari su ustanovili da je takvog, neformalnog, usaglašavanja bilo u 15% slučajeva, što znači da u 85% slučajeva nije bilo kolizije interesa i različitih potreba. Svakako, ovdje treba biti oprezan, i zadržat se na manifestnim pokazateljima, jer postoji

mogućnost da je bilo sukoba interesa i potreba, ali da nisu izraženi u procesu odlučivanja, zbog slabosti samih procesa.

Interesantno je da postoje značajne razlike s obzirom na pojedine osobine odluka i procesa usaglašavanja.

Kod *nivoa* na koji se odluka odnosi, najviše usaglašavanja je bilo kod odluka u vezi zajednice općina ili grada, čak 60%. Međutim, usaglašavanje je provedeno izvan subjekata nivoa općine ili delegacija i delegatske osobe.

Kod odluka koje se odnose na nivo općine, usaglašavanja je bilo u 19% slučajeva, od toga 11% usaglašavanja na nivoima vijeća, a 8% na nivou Izvršnog vijeća.

Kod odluka koje se odnose na radnu organizaciju usaglašavanja je bilo u 12% slučajeva i provedeno je u okviru izvršnog vijeća.

Kod odluka koje se odnose na nivo mjesne zajednice nije bilo usaglašavanja.

Ovi podaci pokazuju da što je nivo na koji se odluke odnose viši, to je i realnija potreba usaglašavanja većeg broja interesa. Taj podatak svakako je u skladu s očekivanjima.

S obzirom na *tijelo* koje donosi odluke, najveći broj usaglašavanja je bio u vijeću udruženog rada — u 37% slučajeva, zatim u vijeću mjesnih zajednica — u 12% slučajeva, i na zajedničkim sjednicama svih vijeća u 8% slučajeva. U okviru društveno-političkog vijeća nije bilo usaglašavanja.

S obzirom na *sadržaj* usaglašavanja *nije bilo* kod odluka koje se odnose na probleme *konstituiranja, zdravstva i socijalne* djelatnosti i problema *kriminalne i socijalne patologije*.

S druge strane, usaglašavanja je bilo kod problema u vezi *školstva i kulture* u 40% slučajeva (od toga u 23% usaglašavanje je bilo na vijeću, a u 17% na izvršnom vijeću), kod problema *komunalne djelatnosti* u 27% slučajeva (od toga 14% na vijeću, 7% na izvršnom vijeću, a 6% drugdje), kod *formiranja prihoda* u 23% (sve na izvršnom vijeću), i kod *privredne djelatnosti* u 13% (od toga 7% na vijeću, a 6% drugdje).

Ovi podaci pokazuju da oni sadržaji koji neposrednije zadiru u interese i potrebe izazivaju različita reagiranja koja u procesu odlučivanja se usaglašavaju u raznim neformalnim oblicima.

#### f. *Opća procjena funkcioniranja delegatskog sistema*

S obzirom na analizirane odluke, analitičari su dosta nepovoljno procijenili funkcioniranje delegatskog sistema — ocjena je identična ocjeni suradnje s delegatskim strukturama — 2.57. To ne znači, međutim, da je jednostavno ta procjena »prenesena« i na ovu drugu varijablu, pošto su s obzirom na neke osobine odluka procjene potpuno drugačije. Ipak, prije nego što navedemo neke konkretne procjene, želimo napomenuti da su u ovom slučaju, kada je riječ o »sintetskoj« ocjeni, razlike između pojedinih procjena znatno manje.



Kod organa donošenja odluka, najslabije su procjenjene, s obzirom na funkcioniranje delegatskog sistema, one odluke koje su donosila *vijeća mjesnih zajednica* — 2.24, a najbolje su procijenjene odluke koje su donesene na *zajedničkim sjednicama svih vijeća* — 2.92.

S obzirom na *sadržaj*, najmanje je funkcionirao delegatski sistem kod problematike kriminala i socijalne patologije — 2.00, i kod konstituiranja samog sistema — 2.30, a najbolje kod problematike formiranja prihoda — 2.99, i privredne djelatnosti — 2.65.

## 6. Zaključak

Iznošenje ovih podataka predistraživanja svakako nije imalo za cilj da dade određeni odgovore o funkcioniranju i ostvarivanju delegatskog sistema. Kao i svako predistraživanje tako je i ovo imalo dva osnovna zadatka: da provjeri primjenjivost odgovarajućih metoda istraživanja i da istakne neke osnovne probleme i tendencije u realizaciji društvenih odnosa. Po našem mišljenju, primijenjena metodologija pokazala je svoju valjanost, pošto su kombinacijom triju vrsta podataka — ustanovljavanjem učešća pojedinih subjekata u pojedinim fazama odlučivanja, percepcijom angažiranih pojedinaca strukture utjecaja u procesu odlučivanja, i procjenama analitičara na osnovi uvida u sve dostupne podatke o procesima — dobiveni sukladni i konzistentni pokazatelji istraživanog fenomena. Posebno želimo naglasiti da je istraživanje bilo usmjereno na *konkretne odluke* i na *angažirane pojedince*, tako da su podaci, koliko god u njima neizbježno bilo subjektiviteta, u znatnoj mjeri valjan pokazatelj istraživane pojave.

Sami dobiveni rezultati, u čijoj interpretaciji treba imati u vidu da je uzorak malen, pokazali su određene tendencije, koje nisu u skladu s normativno postavljenim sistemom. Ipak, čini nam se da ti podaci trebaju poslužiti prije za postavljanje odgovarajućih razrađenih hipoteza istraživanja, i za davanje veće pažnje pojedinim procesima, nego što su pokazatelj djelotvornosti samog sistema, koji, prosuđujući realno, ipak je tek u procesu akcionog konstituiranja, tako da su uočene slabosti prije rezultat neuhodanosti sistema, a ne njegovih stvarnih nedostataka.

*Decision-Making Processes of Delegates  
in Commune Assemblies  
Results of Preliminary Research*

Summary

Ivan Šiber

1. A sample of 10 to 15 decisions which could be expected to have passed through different stages of delegational decision-making was compiled from a list of decisions taken in five commune assemblies during 1976.

2. Individuals were identified who had taken active part in the decision-making process. This was done on the basis of minutes and conversations with responsible officials.

3. All respondents were requested to:  
a. state all the stages of decision-making they had participated in;

b. evaluate the influence of individual subjects on the actual decisions taken;

4. The entire evidence (records and conversations) was used in evaluating the share of the various elements of the system with respect to individual decisions.

The employed research techniques have proved to be valid, since a combination of three sets of data — participation of individual subjects in decision-making stages, perception of the influence set-up, and the investigator's evaluation — produced congruent and consistent indicators of the phenomenon under investigation.

The results indicate that the system of delegacy has still not been constituted as an action system. In result, there are few active participants from among the delegates (Table 2, Figure 1), and a decisive role is performed by the Executive Council, which, on the whole, initiates, proposes and implements decisions.

In matters relating more directly to the interests and needs of the delegates and their constituencies, participation in decision-making is considerably greater.