

*Sadržaj rada općinskih skupština
od vremena konstituiranja delegatskog
sistema*

Ivan Grdešić

Delegatski sistem u novom Ustavu utvrđen je kao univerzalni princip organizacije i ostvarivanja samoupravnog socijalističkog sistema, njegovi temeljni ciljevi: ostvarivanja vlasti i odlučivanje o drugim društvenim poslovima, ostvaruju se u okviru Ustava i drugih dokumenata određenih institucija delegatskog sistema. Kao društveno politički odnos on je ustavno pravno institucionaliziran.

Istraživanja projekta »Funkcioniranje i ostvarivanje delegatskog sistema« usmjereno je prvenstveno prema aktivnostima subjekata sistema, odnosno pojedinim elementima društveno političkog sistema.

Osnovni sadržaj istraživanja jest rekonstrukcija, analiza i vrednovanje procesa donošenja odluka u delegatskom sistemu. U ovoj fazi istraživanja izvršena je analiza procesa odlučivanja na nivou općinske skupštine.

Općina, prema normativnom konceptu, je samoupravna i osnovna društveno politička zajednica utemeljena na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi. Oni u općini ostvaruju ovako određene ciljeve odlučivanjem putem osobnog izjašnjavanja ili preko delegata. Ovo osnovno područje djelatnosti kao i drugi sadržaji rada skupštine općine kao društveno političke zajednice manifestiraju se velikim dijelom u zaključcima koje vijeća skupština donose na svojim sjednicama.

Stavovi i zaključci skupštine osnova su djelovanja izvršnih organa, odnosno onih subjekata na koje se odnose.

Odluke nisu uvijek u funkciji normativnog djelovanja ili nekih praktičnih interesa koje treba zadovoljiti, već mogu biti i usvajanje informacija, »uzimanje na znanje« itd. Prema tome odluke skupštine ne samo da pravno obavezuju na izvršenje i time imaju relevantno značenje, već stvaraju i određenu društveno-političku klimu, ma kako rutinske ili sporedne one izgledale.

Stvarno značenje odluka kao osnovica šire društvene akcije i pokazatelja rada u skupštini, a time razvijenosti i funkcioniranja delegatskog sistema, određuje ih kao jedan od osnovnih interesa i predmeta istraživanja.

Odgovoriti na pitanje što je i kakav je sadržaj rada skupština zasnovanih na delegatskom principu i u uvjetima novog skupštinskog sistema zadatak je ove analize.

Primijenjeni postupak

Primijenjeni postupak sastojao se u pravljenu popisa svih odluka donesenih u pojedinim općinskim skupštinama. Osnovni izvor podataka za popis bili su zapisnici sjednica. Popis je rađen kronološki, od vremena konstituiranja općina na delegatskom principu (travanj 1974) do 1. siječnja 1977. Obuhvaća sve odluke sjednica pojedinih vijeća ili zajedničkih sjednica.

U stručnim službama općinskih skupština ustalila se pravna terminološka praksa koja zaključke skupštine određuje kao odluke ili kao izvještaje, informacije, rezolucije itd. Tako je odluka, u takvom značenju, opći akt kojim skupština regulira značajne odnose i probleme. Ako smatramo da bilo kakav zaključak skupštine, ako i nema akcione ili druge značajne posljedice, ima društveno-političko značenje, tada pod ovako uskim određenjem odluke velik dio aktivnosti izmiče analizi i popisi odluka nisu potpuni.

Zbog toga je za potrebe istraživanja operacionalno definirana odluka, kako bi se izbjegli mogući nesporazumi. Odlukom je smatran svaki stav koji su jedno vijeće ili zajednička sjednica skupštine općine donijeli u formi zaključka. Stav se donosi glasanjem delegata kao zaključak o točki dnevnog reda. Prijedlog odluke na dnevnom redu delegati su mogli prihvatiti ili odbiti, ali su se o odbijanju također morali odlučiti glasanjem, pa je i neprihvatanje prijedloga smatrano odlukom. Tako formiran popis pokazuje stvarnu aktivnost skupštine općine, sve probleme s kojima se ona susreće i rješenja koja stvara.

Popis odluka napravljen je za 12 općinskih skupština: Trnje — Zagreb, Županja, Osijek, Zabok, Koprivnica, Vrginmost, Vrbovsko, Gospić, Knin, Split, Omiš i Pula.

Ovaj empirijski materijal pruža značajne mogućnosti obrade i interpretacije dobivenih pokazatelja sadržaja rada. Za potrebe predistraživanja izvršena je klasifikacija na osnovi glavnih pokazatelja osobina odluka.

Rezultati istraživanja

Tabelarni prikaz sadrži sumarni popis odluka svih 12 općina. Kriteriji klasifikacije su: nivo prema kojem je odluka sadržajno upućena, sadržaj odluke, organ donošenja odluke, prihvaćanje prijedloga odluke, postupak donošenja. Ovi kriteriji su dalje raščlanjeni na jedinice klasifikacije. Za svaku je jedinicu klasifikacije izraženo koliko se ukupno odluka odnosi na nju i koliki je to postotak, koliko je pojedino vijeće donijelo tih odluka, koliko na zajedničkim sjednicama i koliko na drugim oblicima zasjedanja (sa skupštinom SIZ-a).

Prvi broj u pojedinoj koloni znači stvarni broj odluka, a drugi broj je postotak od ukupne sume odluka.

Tabelarni prikaz odluka donesenih na sjednicama vijeća 12 općinskih skupština u razdoblju od IV 1974. g. do 1. I 1977. g.

Kriterij klasifikacije	Jedinica klasifikacije	Ukupno	DPV %	VUR %	VMZ %	Zajedno %	Ostalo %						
	Konstituiranje deleg. sistema i normativno funkcioniranje općine	1261	27,37	346	52,64	241	20,30	157	18,36	506	37,85	11	6,85
	Formiranje prihoda općine i zadovoljenje potreba funkc. općine	889	19,29	216	20,38	251	21,15	173	20,23	233	17,34	16	9,47
	Zdravstvo, socijalni rad i briga	299	6,49	74	6,98	94	7,92	44	5,15	68	5,09	19	11,24
	Školstvo, kultura, znanost	236	5,12	62	5,85	68	5,73	21	2,46	65	4,86	20	11,83
Sadržaj odluke	Kriminal, privredni krim.	51	1,11	17	1,60	9	0,76	6	0,7	16	1,20	3	1,78
	Komunalna politika i djelatnost	717	15,56	100	9,43	212	17,86	235	27,49	112	8,38	58	34,32
	Privreda i poljoprivredna djelatnost	464	10,07	67	6,32	195	16,43	74	8,65	107	8,00	21	12,43
	Narodna obrana i društvena samozaštita	190	4,12	37	3,49	34	2,86	21	2,46	94	7,03	4	2,37
	Planovi razvoja općine	203	4,41	28	2,64	52	4,38	83	9,71	32	2,39	8	4,73
	Pravosudna djelatnost	85	1,84	61	5,75	1	0,08	1	0,12	21	1,57	1	0,59
	Ostale djelat. koje se ne mogu klasif.	213	4,62	52	4,91	30	2,53	40	4,68	83	6,21	8	4,73

Kriterij klasifikacije	Jedinica klasifikacije	Ukupno	DPV %		VUR %		VMZ %		Zajedno %		Ostalo %		%
Nivo prema kojem je odluka sadržajno upućena	Federacija	7	0,15							7	52		
	Republika — pokrajina	53	1,15	90	0,94	10	0,84	9	1,05	23	72	1	0,59
	Zajed. općina — grad	191	4,14	71	6,70	43	3,62	27	3,16	50	74		
	Općina	3610	78,34	799	75,38	870	73,29	637	74,50	1151	09	153	90,53
	Radna organizacija	532	11,55	137	12,92	216	18,20	89	10,41	76	69	14	8,28
	Mjesna zajednica	215	4,67	43	4,06	48	4,04	93	10,88	30	24	1	0,59
Organ donošenja odluke	Društ. političko vijeće	1060	23,00										
	Vijeće udruženog rada	1187	25,76										
	Vijeće mjes. zajednica	855	18,55										
	Ostale mogućnosti	169	3,67										
Prihvaćanje prijedloga	Prihvaćen prijedlog	4606	99,96										
	Prijed. nije prihvaćen	2	0,04										
Postupak donošenja	Postupak je redovan	4530	98,31	1048	98,87	1148	96,71	835	97,66	1330	48	169	100
	Hitni postupak	78	1,69	12	1,13	39	3,29	20	2,34	7	52		
	UKUPNO	4608	100	1060	100	1187	100	855	100	1337	1	169	100

Kriterij klasifikacije

1. Nivo prema kojem je odluka sadržajno upućena

Sadržaj odluke uvijek je usmjeren prema nekom subjektu ili pojavi koja se javlja na određenom položaju u društveno političkom sistemu. Identifikacijom na koji od nivoa je odluka sadržajno upućena možemo dobiti sliku usmjerenosti djelovanja općinske skupštine. To bi bio pokazatelj ne samo na kojim nivoima odluke skupštine reguliraju odnose već i stvarnog dometa njezinog djelovanja.

U ovoj fazi predistraživanja pokušali smo do svih podataka, o opsegu djelovanja i otvorenosti općine, doći na osnovi podataka koliko odluka je adresirano, upućeno prema određenim subjektima. Identifikacija nivoa vršena je na osnovi naslova odluke i to je osnovno ograničenje ovog postupka. Zbog velikog broja odluka nije se mogla provesti analiza sadržaja svih odluka što bi podacima dalo mnogo veću pouzdanost.

Za analizu ovog aspekta odluka potrebno je upotrijebiti i druge indikatore otvorenosti sistema, posebno koliko je općina otvorena na utjecaje širih zajednica i koliko je ona inicijator problema od šireg značenja.

Razrađeniiji sistem indikatora i postupaka mogao bi dati valjane odgovore na hipoteze poput:

— velik dio odluka i poslova općinske skupštine određeno je unutar-njim, konkretnim zadacima dnevnih situacija,

— koncentracija na vlastite probleme može veoma lagano dovesti i do situacije zatvaranja općine,

— nedovoljna suradnje s općinama u zajednici općina, time i nedovoljna koordinacija planova i programa razvoja,

— općina se javlja samo u transmisiji odluka kao jedan od elemenata u političkom sistemu, ograničena u svom djelovanju zakonskom regulativom republike,

— probleme organizacija udruženog rada tretira skupština općine samo u pitanjima kada se OUR javlja kao inicijator ili kada je to zakonski predviđeno,

— funkcija mjesne zajednice kao dijela teritorijalnog političkog sistema zamišljenog kao temelj skupštinskog sistema, pretežno se iscrpljuje u organizaciji i provođenju izbora a interesi mjesne zajednice još ne nalaze u dovoljnoj mjeri svoja rješenja u skupštini općine.

Samo na osnovi podataka izraženih u tabeli o nivou odluka koje donosi skupština općine ne možemo donositi općenitije zaključke ali mogu poslužiti u naznačavanju mogućih situacija i trendova u radu skupštine, a u fazi predistraživanja već i ovim pokazateljima možemo biti zadovoljni.

2. Sadržaj odluke

Drugi kriterij klasifikacije jest prema sadržaju odluke. Odluke su razvrstane u 10 različitih oblika djelatnosti kako bi se vidjelo koje teme

dominiraju radom općinske skupštine. Svaka klasifikacija manje je ili više proizvoljna, no smatramo da ovi modaliteti pružaju osnov za opći pregled.

a. Konstituiranje delegatskog sistema i normativno funkcioniranje općine iznosi ukupno 27.37% svih odluka.

Popis odluka obuhvaća vrijeme ustavnog konstituiranja općine na delegatskom principu i velik broj odluka ovog sadržaja je time objašnjen.

Konstituiranje novog sistema zahtijevalo je niz odluka imenovanja, uspostavljanja službi, izbora, verifikacija mandata, definiranja djelatnosti, odluka o udruživanju i organiziraju itd. Faza ustavnog konstituiranja tražila je i niz predradnji u pripremama izbora, biračkih spiskova, izradi normativnih akata, poslovnika, programa rada, organizacija službe za praćenje i rad na uvođenju delegatskog sistema, informativnih djelatnosti itd.

Velik dio ljudskih kapaciteta i vremena, posebno u toku 1974, angažiran je na tim poslovima. To je posebno vidljivo iz podatka da u prvoj godini odluke ovog sadržaja čine 39,63% a u 1976. godini 16,26%.

b. Formiranje prihoda općine i zadovoljenje potreba funkcioniranja općine, čine drugi najveći postotak odluka od 19,29%. Uspostavom novog sistema, a to znači i otvaranjem novih radnih mjesta, novih sadržaja rada, bilo je potrebno osigurati materijalna sredstva za njihovo financiranje. Ulaskom u novu budžetsku godinu (1975) još nisu bila osigurana sredstva za rad općinskih službi i za financiranje provođenja delegatskog sistema. Skupštinska djelatnost je usmjerena na donošenje odluka o privremenom financiranju rada, na određenje poreskih stopa i taksa, stopa doprinosa, ali i na rashode za djelovanje niza službi i financiranje opće društvenih potreba na području općine.

Konstituiranje delegatskog sistema i formiranje prihoda općine zajedno čine 46.66% cjelokupne aktivnosti općinske skupštine izražene odlukama. To je posljedica faze konstituiranja i donošenja financijskih rješenja za pokretanje rada cjelokupnog mehanizma i programa aktivnosti društveno političkih zajednica. Najveći broj ovih odluka donesen je u 1974. i početkom 1975. godine.

Djelatnosti koje su programom rada predviđene kao redovne ili proizlaze iz ustavnih i zakonskih određenja funkcija društveno političke zajednice, čine drugu polovinu aktivnosti skupština:

- c. zdravstvo, socijalni rad i briga — 6.49%,
- d. školstvo, kultura, znanost — 5.12%,
- e. kriminal, privredni kriminal, socijalna patologija — 1.11%,
- f. komunalna politika i djelatnost — 15.56%,
- g. privredna i poljoprivredna djelatnost — 10.07%,
- h. narodna obrana i društvena samozaštita — 4.12%,
- i. planovi razvoja općine — 4.41%,
- j. pravosudna djelatnost — 1.84%,
- k. ostale djelatnosti — 4.62%.

Samoupravne interesne zajednice preuzele su dio aktivnosti skupština općina, posebno kada je riječ o zdravlju, socijalnom radu, komunalnoj djelatnosti, znanosti i kulturi. S druge strane, značajnu djelatnost financiranja proširene reprodukcije preuzele su većim dijelom same organizacije udruženog rada.

Općinska skupština u novim uvjetima skupštinskog sistema, kao što je već rečeno, morala bi preuzeti i zadatak društvenog planiranja razvoja općine. Suprotstavljeni ekonomski interesi, različiti pristupi daljem razvoju, na skupštini općine trebali bi biti usklađeni i koordinirani u pravcu efikasnijeg i racionalnijeg djelovanja. Analize mogućnosti općinske privrede, najekonomičnijih investicionih projekata, osnova politike društveno-ekonomskog razvoja postaju novi zadaci stručnih potencijala općine.

U jednom idealnom nacrtu skupštinskih zadataka ona postaje pozornica ispoljavanja svih potreba i interesa putem inicijativa delegatskih tijela mjesnih zajednica i organizacija udruženog rada. Te manifestirane interese često i suprotstavljene, ona putem delegatskih oblika odlučivanja, a to znači sporazumijevanjem i dogovaranjem, mora uskladiti. Preduvjeti takve djelatnosti jesu razrađeni programi i planovi prostornog, društvenog i ekonomskog razvoja.

Podatak da je odluka takvog sadržaja (planovi razvoja općine) bilo samo 4.41% ne ohrabruje i ne pokazuje da su općinske skupštine, za sada, u većoj mjeri preuzele takve djelatnosti planiranja i organiziranja. Naravno, nužan preduvjet za to je razvijenost delegatskih odnosa i u drugim delegatskim strukturama.

Promatrajući ovu grupu podataka kao cjelinu u toku protekle tri godine funkcioniranja delegatskog sistema, uočava se porast njezinog procentualnog učešća u sadržajima rada posljednjih godina. U početnoj godini opći interes i svi potencijali bili su usmjereni prema konstituiranju delegatskog sistema. Posljedica toga je i izvjesno objektivno zanemarivanje ovih sadržaja, koji nakon uvođenja sistema ponovno se javljaju u većoj mjeri na dnevnim redovima sjednica.

3. Organ donošenja

Društveno-političko vijeće od ukupnog broja odluka donijelo je 23%, vijeće udruženog rada 25.76%, vijeće mjesnih zajednica 18.55%.

Prilično ujednačena aktivnost vijeća općinske skupštine ukazuje i na njihovu ravnopravnost, a iz nešto većeg broja odluka koje je donijelo vijeće udruženog rada ne može se izvesti zaključak o osnovnom položaju tog vijeća u skupštinskom sistemu općine, kako je normativno predviđeno.

Velik je broj odluka koje se nalaze u ravnopravnoj nadležnosti. Premda to pruža i mogućnost različitih rješenja istog problema, slučajeva usaglašavanja stavova vijeća, kao što pokazuju ostali rezultati, bilo je izrazito malo.

Na zajedničkim sjednicama doneseno je 29.01% odluka. Zajednička sjednica, zbog principa samostalnosti i ravnopravnosti vijeća, protivna je

duhu Ustava, posebno kada je riječ o nekim bitnim odlukama. Kako delegati odgovaraju svojoj delegatskoj osnovici i dužni su biti u vezi sa svojim delegacijama, zasjedanje zajedničkih sjednica protivno je tom osnovnom delegatskom principu jer ga ograničava.

Na ovim sjednicama mogu se obavljati poslovi izbora zajedničkih funkcionara ili iznositi ekspozeci ali zbog demokratičnosti procesa odlučivanja potrebno je donositi odluke na odvojenim sjednicama. Ovaj visok postotak pokazuje da stvarna društvena praksa ne slijedi ustavnu ideju.

Podaci pokazuju da se zajedničkim sjednicama daje visok stupanj važnosti, vrlo često na njima se donose budžeti i druge značajne odluke.

Teško je reći koliko je to izraz stvarnih potreba, a koliko posljedica neprincipijelnog sazivanja i organizacija sjednica, u duhu tradicionalnog predstavničkog sistema gdje su zajedničke sjednice bile pretežni oblik rada skupštine.

Ostali oblici odlučivanja: vijeće udruženog rada sa skupštinom samoupravne interesne zajednice, po dva skupštinska vijeća, čine samo 3.67%.

Kada se odlučuje o djelatnostima socijalne politike, obrazovanja i kulture, zdravstva, u skupštini društveno-političke zajednice ravnopravno su uključene i skupštine SIZ-ova. Time se nastojalo ustavnim sistemom onemogućiti zanemarivanje tih djelatnosti na nivou općinske skupštine.

Mali broj odluka donesenih zajedno sa samoupravnom interesnom zajednicom ukazuje da taj princip još nije realiziran. Tome može biti više razloga:

— da SIZ-ovi još nisu bitan faktor novih društveno-ekonomskih odnosa,

— izrazito slaba suradnja interesnih zajednica s općinskom skupštinom gdje se problemi interesne zajednice ne javljaju na dnevnim redovima općinske skupštine i ona na njih nema većeg utjecaja,

— da su nosioci suradnje izvan vijeća općinske skupštine (stručne službe i izvršno vijeće općine).

Analiza procesa odlučivanja u skupštinama samoupravnih interesnih zajednica trebala bi nam pružiti elemente za obrazloženje ovog problema, a u okviru ovog rada ograničeni smo na njegovo uočavanje.

4. Prihvatanje prijedloga odluke

Četvrti kriterij klasifikacije, koliko je prijedloga odluka skupština usvojila a koliko odbacila, potiče na dalju analizu i razradu. Samo 0.04% prijedloga odluka je odbijeno, dakle samo dva od 4608 svih odluka.

Dvije alternativne hipoteze mogu poslužiti kao početni okvir za interpretaciju ovog podatka:

Prvo, dobro funkcioniranje delegatskog sistema u svim fazama koje prethode samom donošenju odluke i suradnja sa stručnim službama, eliminira potrebu da delegati na sjednicama iskazuju nepovjerenje predla-

gaču i traže vraćanje odluke na razmatranje u delegatsku osnovu. Tako se odluke donose bez teškoća i skupština je samo mjesto iskazivanja već ranije postignutog koncenzusa u delegatskim strukturama.

Drugo, stručne službe i izvršno vijeće posjeduju dominantan utjecaj u svim fazama procesa donošenja odluke. Raspoložuci stručnošću, potrebnim informacijama, iniciraju probleme, obavljaju stručne poslove i formalni su predlagači odluka skupštini. Zbog nedovoljne motiviranosti, stavova poput »ionako« je sve unaprijed riješeno«, objektivnih poteškoća u radu, ne postoji podrška i smjernice delegatima, oni izglasavaju sve prijedloge podnesene vijećima. Primjedbe i prijedlozi izneseni na samoj sjednici najčešće su bez većih efekata. To je situacija potpune blokade delegatskog sistema i odlučujućeg utjecaja predlagača.

Podrobnija analiza podataka o utjecajima u pojedinim fazama odlučivanja više ili manje će verificirati postavljene hipoteze.

5. Postupak donošenja odluke

Po hitnom postupku doneseno je 1.69% odluka. Vjerojatno da je takva situacija poželjnija od one u kojoj bi hitni postupci bili izraženiji. Tada bi se moglo opravdano posumnjati u manipuliranje s delegatima i narušavanje delegatskog procesa odlučivanja. Redovni, zakonski i uhodani postupci pružaju više mogućnosti za predlaganje i iznošenje primjedaba i alternativnih rješenja, kroz za to predviđene i osigurane postupke, ne samo na sjednicama već i u pripremi odluke.

Ovaj dio istraživačkog rada ima svoje puno značenje tek u ukupnim rezultatima projekta. Promatran izolirano, on ima svojih ograničenja jer pruža samo kvantitet a ne i kvalitetu — kolika je društvena važnost donesenih odluka.

Ipak on odražava sadržaje rada pa i neke tendencije koje su očite već i u ovom kratkom razdoblju funkcioniranja na novim odnosima. Na žalost, istraživanjem nisu obuhvaćene odluke donesene u posljednjim godinama prije konstituiranja delegatskog sistema, što bi omogućavalo uvid u moguće promjene sadržaja rada skuštinskog sistema. Takva bi usporedba pokazala da li se struktura odluka promijenila ili se nastavljaju stari oblici isadržaja rada.

Prikupljeni empirijski podaci omogućavaju i druge načine interpretacija, na složenijim teorijskim osnovama. Ovdje su izneseni sumarni podaci za 12 općina, oni omogućavaju izvođenje općih zaključaka, a vjerojatno će analiza s obzirom na stupanj razvijenosti, pokazati u kojoj mjeri dostignuti stupanj urbanizacije utječe na profiliranje sadržaja rada općinskih skupština, i funkcioniranje delegatskog sistema.

Smatramo da je ovaj postupak omogućio raspolaganje podacima koji pridonose uvidu u procese odlučivanja koji su uvijek sintetiziran izraz položaja općina, a to je i jedan od zadataka projekta »Funkcioniranja i ostvarivanja delegatskog sistema« — analiza položaja općine u novom skuštinskom sistemu.

The Work of the Commune Assemblies since the Time of the Introduction of the Delegational System

Summary

Ivan Grdešić

With the introduction of the delegational system, there appeared a lively social and scientific interest in investigating and analyzing the new political and socio-political relations thus established.

Within the framework of the research project «The Functioning and Realization of the Delegational System», an analysis has been carried out of all the decisions adopted by 12 commune assemblies since the time of the establishment of the system of delegation.

A list of decisions was compiled according to 5 criteria:

- level to which the decision is addressed,
- content of decision.
- body which passed the decision,
- adoption of the proposal,
- procedure of adoption.

The indicators thus obtained show that, from the time of the introduction of the new system, nearly 50 per cent of the decisions were on matters concerning the establishment and financing of the new system. Matters concerning the exercise of power and other social affairs comprise the other 50 per cent, with their share in the overall decisions going up only after the establishment of the system.

Data on bodies which take decisions demonstrate a genuine equality of the various chambers. However, there is too much emphasis on joint sessions, which is against the spirit of the principles of decision-making by delegates.

The other results warn of some tendencies that have appeared even after the short time the assemblies have been in operation. The collected data constitute a useful empirical basis for the analysis of delegational decision-making at commune level.