

О РАДНОМ ОДНОСУ

I — Природа и карактер радног односа у новим условима

Радно-правни однос је двостран однос који настаје у процесу рада и производње, у коме се, с једне стране, као правни субјект увек налази физичко лице које у овај однос улаже свој рад (физичку и умну активност), а, с друге стране, радна организација као правно лице, у којој се на средствима у друштвеној својини организује слободно удружен рад радних људи, држава или друго правно односно физичко лице (приватни послодавац) које по закону може поред свог рада употребљавати и рад других лица (допунски рад).

У теорији и законодавству постоје различита схватања о природи и карактеру радног односа у постојећим условима. У условима ослобођеног и друштвено организованог рада, радни однос добија нову садржину и нова специфична обележја: по основу слободно удруженог рада и самоуправљања на средствима у друштвеној својини успостављају се, с једне стране, међусобни радни односи, али, с друге стране, рад на средствима у друштвеној својини све више добија и карактер друштвеног радног односа.

У погледу природе и карактера радног односа постоје две концепције: концепција међусобног радног односа која је дошла до изражаја у Основном закону о радним односима и концепција радног односа.

1. *Концепција међусобног радног односа.* Ова концепција полази од основе нашег друштвено-економског уређења коју, између осталог, чини слободно удружен рад на средствима за производњу у друштвеној својини и на оваквом раду покушава да постави и изгради нов економско-правни систем друштвено организованог рада, напуштајући све класичне институције и конструкције најамног радног односа. У таквим условима, стога, садржину радног односа чине узајамна права и дужности која настају успостављањем међусобних радних односа између самих чланова радне заједнице, а не између радника и радне организације као правних субјеката. То се објашњава на следећи начин. Ослобођењем рада долази до укидања најамног радног односа, — односа између два правна субјекта од којих један, радник, изнајмљује своју радну снагу као робу, а други, у лицу послодавца као власника средстава за производњу — уз давање одређене накнаде, најамнине — тај рад користи, што чини суштину најамног радног односа. Међутим, у условима ослобођеног рада сред-

ства рада и радна организација постају само инструмент радних људи за успешно остваривање њихових интереса — да радом непрестано побољшавају своје материјалне и духовне услове. Радна организација („предузеће“) престаје више да буде оличење неког „вишег интереса“, — она постаје само средство радне заједнице за остваривање непосредних интереса самих радних људи, односно средство за организовано самоуправљање производњом и радом, и расподелом дохотка. ⁽¹⁾ Ово становиште о непризнавању радној организацији својства правног субјекта у радном односу заснива се на уставној поставци да радни људи као чланови радне заједнице „достављају међусобне радне односе“ (члан 10. Устав СФРЈ“), те се по основу рада удружују у радне заједнице.

У овом схватању је позитивно то што се чини покушај да се у новим условима отклони све оно што би новој категорији друштвеног рада дало обележје најамног радног односа, као и све оно што би могло да подсећа на такав однос, и што тежи да проналази основе за нове односе у друштву у области рада, да радног човека створи што слободнијим и независнијим. С друге стране, међутим, могу се овом схватању ставити и извесне примедбе; да није имало снаге да постави и изгради један потпун систем већ је остао у оквирима стварања новог, да није довршен и да није у могућности да пружи одговор на сва питања и проблеме који се појављују у његовом спровођењу. Уопште узев, то је систем који се тек налази у својој формирању.

2. *Концепција радног односа.* Социјалистичко друштво је организована заједница, у којој су сви њени чланови равноправни и са једнаким правима у употреби и коришћењу средстава рада у друштвеној својини. У таквој заједници сваки појединац има обезбеђену максималну могућу аутономију личности, која искључује хијерархијски однос између индивидуалног и друштвеног интереса, ⁽²⁾ али појединац, као њен члан, истовремено има и одређене обавезе према њој које нудно постоје у условима друштвене својине на средствима рада и производње организоване друштвене заједнице на принципима узајамне солидарности.

У условима друштвене својине на средствима рада и организоване друштвене расподеле рада, оснивање радне организације има за сврху остваривање општедруштвених интереса и интереса радника. Међутим, радна организација као институција друштвене заједнице постоји независно а не зависно од одређених појединаца, који по својој слободној вољи код ње ступају на рад и одлазе са рада, и она је та која је носилац одређених права у погледу средстава у друштвеној својини и која овим средствима одговара за своје обавезе. Отуда радна организација и представља правно лице, ⁽³⁾ које својство не може да има радна заједница; у постојећим условима радна заједница се појављује само као социолошка категорија и као орган управљања радне организације, ⁽⁴⁾ док је

(1) Образложење Предлога основног закона о радним односима, — Савезно извршно веће, марта 1965. године, страна 81. „Радни односи у систему самоуправљања“, — Алберт Роман; „Социјална политика“, бр. 9—10, стр. 882.

(2) Експозе председника Комисије за уставна питања Едварда Кардеља, објављен уз Устав СФРЈ, издање „Службеног листа СФРЈ“, 1964, стр. 11;

(3) Члан 15. став 2. Устава СФРЈ;

(4) Др Александар Балтић: Основни радног праца Југославије, стр. 51, Београд, 1965. године.

носилац одређених права и обавеза на средствима за производњу сама радна организација коју, као правно лице, може основати сагласно закону, друштвено-политичка заједница, радне и друге организације и грађани (сл. 13 ст. 1 Устава СФРЈ).

Полазећи од оваквог положаја радне организације, радни људи ступају у радни однос са радном организацијом, јер се између радника и радне организације успостављају одређена права и дужности по основу рада из радног односа, тј. радни однос, а не између самих чланова радне заједнице.

Концепција радног односа ослања се на уставне поставке као и концепција међусобног радног односа. У прилог постојања радног односа истиче се да се по одредбама члана 10. Устава СФРЈ међусобни радни односи успостављају тек *по ступању на рад у радну организацију*, што предпоставља претходно заснивање радног односа, тј. ступање у одређен правни однос са радном организацијом као правним лицем; ово произилази из саме формулације тога члана по коме „радни људи који раде у радној организацији успостављају, као чланови радне заједнице, међусобне радне односе и равноправни су у самоуправљању”.

3. *Осврт на ове концепције.* Концепције међусобног радног односа у тежњи да обезбеди што већу аутономију личности у условима ослобођења рада, испушта из вида да у условима друштвене својине средства за производњу интерес појединца ставља изнад општег интереса. Несумњиво је да радни људи који се слободно удружују по основу рада, постају у овим условима непосредни произвођачи — самостално управљају средствима рада и производње, и самостално располажу личним дохотком. Међутим, они се истовремено, преко радне организације, налазе и у извесном одређеном односу са друштвеном заједницом, јер раде на средствима која припадају друштвеној заједници а рад на тим средствима има не само лични већ и општедруштвени карактер, као и да економске губитке радне организације у крајњој линији сноси сама друштвена заједница, што произилази из самог односа који се установљава између радних људи и друштвене заједнице, заступљене у радној организацији.

Међусобни радни однос се не може посматрати и решавати независно од друштвене заједнице, јер све дотле док се средства за производњу налазе у друштвеној својини и не дају у закуп, радна организација нужно мора да има својство правног лица и правног субјекта у радном односу, преко које се остварују и друштвени и појединачни интереси.

Поред тога, из међусобног радног односа произилазило би да свако лице које ступа на рад, ступа појединачно у међусобни радни однос са сваким другим радником и да се радни однос заснива понаособ и узajамно између свих радника, — да се само радници појављују као правни субјекти у заснивању радног односа. Уместо оваквог решења, ова концепција својство субјекта у међусобном радном односу даје радној заједници. По уставним одредбама, међутим, радна заједница не може ступити у правне односе, јер нема својство правног лица и стога би то својство могло бити само фиктивно.

Схватање радног односа као међусобног радног односа у оквиру радне заједнице искључивањем радне организације као правног субјекта, до-

води и до других тешкоћа. Ако би радна заједница чинила економску заједницу по основу међусобног радног односа, чланови такве заједнице морали би да учествују у губицима радне организације и својом личном имовином а не само имовином друштвене заједнице.

Рад на средствима за производњу у друштвеној својини представља организовану друштвену функцију у којој долази до међусобних односа, али и до одређеног односа са друштвеном заједницом преко радне организације, јер њена средства служе задовољавању и личних и заједничких потреба и интереса. Полазећи од оваквих услова, Устав СФРЈ и прокламује да радни људи управљају тим средствима у сопственом интересу и у интересу друштвене заједнице, одговорни једни другима и друштвеној заједници. (5)

Отуда се као основно начело и у Основном закону о радним односима (члан 11. став 1) уноси да радник има на свом радном месту опште и посебне дужности према раду и одговорност према другом раднику, друштвеним средствима и радној и друштвеној заједници.

Посматрање радног односа искључиво као међусобног радног односа а радне организације као средства радне заједнице, доводило би у неравноправан положај чланове друштвене заједнице ван радне заједнице. У стварању средстава производње и оснивању појединих радних организација улажу се материјална средства читаве друштвене заједнице напором свих радних људи, па отуда радна организација не би могла да представља само средство радне заједнице за остваривање интереса њених чланова — групе људи која би се тиме ставила у привилегован положај у односу на остале радне људе. То би даље значило — према овој концепцији — да радне организације не могу служити члановима радне заједнице искључиво у циљу њиховог непосредног личног коришћења већ само на управљање које се врши у име радне организације, која истовремено представља интересе и друштвене заједнице и радне заједнице.

Концепција радног односа, међутим, у жељи да усклади индивидуалне са друштвеним интересима, испушта из вида да радни однос више не постоји у оном виду у коме се раније појављивао, као и да у слободно удруженом раду долази и до извесних односа по основу рада између самих чланова радне организације. Поред радног односа успоставља се и међусобни радни однос — однос који произилази из слободно удруженог рада, у коме долази до посебних узајамних права и дужности по основу оваквог рада (управљање радном организацијом, расподела личног дохотка, годишњи одмор дужи од 14 радних дана и т. сл.) за разлику од права и дужности која између радника и радне организације произилазе из друштвеног радног односа.

Карактер друштвеног а не међусобног радног односа имају, на пример, следеће институције у области рада: право на рад на средствима за производњу и рада у друштвеној својини (право радника да путем конкурса под једнаким условима ступа на рад); минимални лични доходак; право на ограничено радно време и законом утврђене одморе; посебна заштита жена, омладине и инвалда; реелекција радника на руководиоцима

(5) Устав СФРЈ, Глава III, став 1.

радним местима и поступак за избор директора радне организације; социјално осигурање; законско право радника да остане на раду у радној организацији за све време док постоје објективни услови за његов рад и сл.

Како радни однос ствара права и дужности по основу рада не само између самих чланова радне заједнице, већ и у односу на саму радну организацију, на друштвена средства рада и друштвене интересе, такав однос има у својој основи несумњиво карактер друштвеног радног односа. То је, међутим, сасвим нов однос који не искључује право радних људи да у слободно удруженом раду на средствима у друштвеној својини, у оквиру радне организације, самостално управљају производњом и самостално врше расподелу дохотка, као и да самостално уређују своје међусобне односе, али увек у складу са друштвеним потребама и друштвеним интересима.

Поред тога, радни однос као друштвени однос претпоставља, с друге стране, обавезе и друштвене заједнице у гарантовању појединих права по основу рада из радног односа.

Радни однос, који у условима постојећих друштвених односа, није могао наћи потпуно и одговарајуће решење у теорији и законодавству, морао би, због свог фундаменталног значаја, да буде предмет посебног теоријског испитивања са социолошког, економског и правног становишта, проучавањем односа ослобођења рада, самоуправљања и организованог рада као друштвене функције на средствима за производњу у друштвеној својини.

II. Основни закон о радним односима

1. *Карактер и структура закона.* Област рада и радних односа спада у основно савезно законодавство (чл. 161 став 2. Устава СФРЈ).

Основни закон о радним односима, који на јединствен начин регулише раде односе, представља, међутим, по свом карактеру и структури извесну новину у законодавној пракси. Наиме, ако се анализирају његове одредбе може се констатовати да он садржи једним делом норме из основног законодавства, а другим делом норме које имају карактер потпуних савезних закона. Најзад, за извесне норме закона пре би се могло рећи да више подсећају на општи закон него основни. Уз то, Основни закон у чл. 17 став 1 предвиђа могућност да се законом може одступити и од самих начела, права и дужности утврђеним овим законом. Ово последње не би било у сагласности са оним његовим одредбама које би пре одговарале категорији општих закона. Укратко, закон садржи како потпуне, непосредно императивне норме, тако и основне или опште, директивне или диспозитивне норме.

Отуда, ова различитост по карактеру и значењу његових одредаба, уз делимично непрецизну технику изражавања, у досадашњој пракси изгледа да је био главни разлог што је долазило до знатних тешкоћа у да-

љем разрађивању радног законодавства, а нарочито републичког и унутрашњег самоуправног уређења радних односа у радним организацијама.

2. *Начело рационалности у уређивању радних односа.* Полазећи од чл. 9 Устава СФРЈ да самоуправљање у радној организацији обухвата право и дужност радних људи да одлучују о међусобним радним односима, Основни закон о радним односима оставља радним организацијама да, у складу са постављеним начелима и оквирима, самостално регулишу радне односе својим нормативним актима. Мада у основи самостално нормативно уређивање радних односа чини врло значајан фактор у развоју радничког самоуправљања, с друге стране, свака радна организација добила је функције интерног „законодавног тела”. То захтева велико и стално ангажовање у регулисању радних односа доношењем различитих општих аката, материјалне трошкове и одговарајући стручни ниво радника који раде на овим пословима у радним организацијама. Поред тога, знатан број радних организација, нарочито оне са малим бројем чланова радне заједнице или са исцрпно квалификационом структуром кадрова, није у могућности да, у делу који садржи директиве, односно инструктивне норме, обезбеди успешну нормативну делатност, што има за последицу неправилно и незаконито регулисање радних односа или шаблонско преузимање појединих општих аката од стране других радних организација, чија решења не одговарају њиховим специфичним условима.

Известан недостатак Основног закона о радним односима лежи и у околности што знатан број института из радних односа остаје нерегулисан за краће или дуже време нормативним актима појединих радних организација, а сам закон се непосредно не може примењивати. То доводи до правних празнина у пракси, које стварају тешкоће радним организацијама и узрок су великом броју радних спорова које је тешко решити.

Из ових разлога било би, можда, правилније у датим условима да је Основни закон о радним односима, поред директивних, односно диспозитивних норми, предвидео и такве норме које би се могле (субсидијарно) непосредно примењивати у пракси, уколико и док радне организације, према својим посебним условима и захтевима, не би поједине институте регулисале својим нормативним актима. Радничко самоуправљање и уређивање међусобних радних односа тиме се не би ограничило, а нарочито би се отклонила привремена празнина у регулисању радних односа од стране радних организација, до којих сада долази због тога што се Основни закон о радним односима у извесним својим деловима не може примењивати, изузев оних одредаба које имају карактер императивних и потпуних норми које се непосредно примењују, без учешћа допунског регулисања самоуправним нормативним актима радних организација. Додајмо томе, да би овакав начин уређивања радних односа смањно и ангажованост судова у решавању радних спорова.

Најзад, мислимо да је закон морао да води рачуна и о малим радним организацијама од по неколико чланова радне заједнице, које се у уређивању радних односа не могу потпуно, у свим питањима и односима, уклопити у постојећи систем који предвиђа закон. Овде је, чини се,

морало да дође нешто друкчије уређивање међусобних радних односа од стране самог законодавца.

3. *Правни основ радног односа.* Правни основ радног односа саображава се временом самом карактеру радног односа, — од уговора о најму као облигационог односа, преко уговора о раду као уговора „*sui generis*“, до негирања радног односа и његовог правног основа.

Концепција одлуке о пријему радника на рад, спроведена кроз одредбе Основног закона о радним односима, полази од негирања постојања радног односа и правних субјеката у овом односу, сматрајући међусобни радни однос искључиво као економски а не правни однос. Мада у основи радни однос има економски карактер, ово схватање испушта из вида чињеницу да је сваки економски однос, који је уоквирен законским нормама и који производи економске и правне последице, истовремено и правни однос. Код утврђивања правног основа у односима који настају у овој области није толико од утицаја сам карактер радног односа као међусобног радног односа, колико је битно да је слободно удружен рад на средствима у друштвеној својини правно регулисан однос. Несумњиво је да ступање на рад, иступање из радне организације, право на лични доходак, одговорност радника за повреду радне дужности и накнаду штете, право на годишњи одмор, као и сви други институти у области радних односа, представљају не само економску и друштвену, већ и правну категорију.

Одлука о пријему на рад као правни основ ступања на рад представља у основи једностранни правни акт, мада се он увек доноси од колективног органа радне заједнице; он је једностран правни акт у односу на самог радника који се прима на рад, јер у његовом доношењу учествује само један субјекат у радном односу — радна заједница (радна организација). Отуда се одредбом члана 24. став 1. Основног закона о радним односима и прописује да радник мора бити писмено обавештен о одлуци радне организације којом је *примљен* на рад и о дану када треба да ступи на рад. Закон наглашава „пријем на рад“, што ступању на рад формално даје карактер једностраног одлучивања.

Одлука о пријему на рад не изражава у довољној мери аутономију личности, право радника да се као слободна личност удружује и да својом слободно израженом вољом ступа на рад; личност човека у условима у којима се остварује самоуправљање на основу слободно удруженог рада, морала би да буде довољно наглашена и у правном основу код ступања на рад у радну организацију. На тај начин дошла би више до изражаја и равноправност субјекта у радно-правном односу.

Затим, Основни закон о радним односима предвиђа и могућност уговарања посебних услова рада. Тако, на пример, може се уговорати дан ступања радника на рад, рад с непуним радним временом, време које је радник дужан да остане на раду по донетој одлуци радне организације о престанку рада (рок престанка) односно саопштења радника да иступа из радне организације (иступни рок). Уговарање ових услова, међутим, не лежи у правној природи једностраног правног акта, какав карактер има одлука о пријему на рад.

Полазећи од постојећих особина и самог карактера радног односа у постојећим условима, његов правни основ требало би да буде *споразум о радном односу* који се закључује између радника и радне организације. Овим правним основом обухвата се радни однос у потпуности, од ступања на рад, за време његовог трајања, па све до његовог престанка, што представља адекватнији основ од осталих правних основа радног односа. Даље, његово преимућство у односу на одлуку и решење састојали би се у томе, што овај основ потпуније изражава аутономију личности, човека као самосталног и равноправног субјекта у економским односима и у раду. Споразум о радном односу има и ту предност што је еластичнији, јер као правни инструмент допушта могућност уговарања појединих услова рада тамо где се то појављује као неопходно.

4. *Рад у више радних организација*. У члану 19. став 3. Основног закона о радним односима прописано је да „радник има право да ради једновремено у више радних организација и да на тај начин остварује пуно радно време”.

Ова одредба, која регулише питање могућности да радник истовремено буде у више радних односа, није довољно јасна, јер се из ње не види да ли радник може бити у више радних односа и у случају када ради код једне организације са пуним радним временом, као и какав је његов положај, ако би то било могуће.

Дата формулација у Закону, у пракси ствара необично велике тешкоће, те би било целисходно ову одредбу преиспитати и дати, можда, другачије решење и бољу формулацију.

Ово је од посебног значаја, јер Основни закон о радним односима више не предвиђа хонорарни ни привремени радни однос.

5. *Рад као грађанско-правни однос (уговор о делу)*. У члану 138. став 2. Основног закона о радним односима предвиђена је могућност да радник обавља рад у радној организацији, који у себи може да садржи све елементе радног односа, али се не сматра радом из радног односа, већ се квалификује као грађанско-правни однос. Тиме се радни човек ставља у неповољнији положај, јер му се на тај начин ускраћују сва права по основу рада из радног односа, чак и право на социјално осигурање за случај повреде односно професионалног обољења на раду, које је право припадало лицима у привременом радном односу по одредбама Закона о радним односима од 1957. године.

Може се поставити оправданост постојања институције „вршења послова које се не сматра радним односом” како је она (неодређено и непотпуно) постављена у члану 138. став 2. Основног закона о радним односима, као и њене усклађености са одредбама члана 33. и 7. Устава СФРЈ, којима се зајемчује једнакост у правима и дужностима грађана, као и да материјални и друштвени положај радника одређују једино рад и резултати рада.

Основни закон о радним односима не прави разлику између уговора о делу као облигационог односа, који се закључује за вршење одређеног посла и вршења „живог, текућег рада” у самој радној организацији, који, мада се не квалификује као радни однос, има елементе радног од-

носа и по својој природи мора да буде друкчије третиран од извршења посла по уговору о делу (члан 17. став 4. и члан 138).

6. *Утврђивање поступка.* Основни закон о радним односима предвиђа у члану 88. да радна заједница утврђује поступак за утврђивање повреде прописаних радних дужности радника.

Утврђивање овог поступка ствара велике тешкоће у пракси, посебно малим радним организацијама. Неке радне организације користе кривични поступак који је за њих тежак и компликован и не одговара дисциплинском поступку, док друге радне организације користе управни поступак.

Било би корисно ако би се у Основном закону о радним односима утврдила извесна начела овог поступка који би олакшао рад радним организацијама и истовремено их обавезао да се придржавају одређених правила, која су од посебног значаја код утврђивања одговорности и изрицања мера.

7. *Терминологија и појмови.* Посебан проблем у Основном закону о радним односима представља терминологија, као и формулације појединих чланова. Поједини термини нису приступачни и довољно јасни радним људима, а поједине формулације ни довољно прецизне, што отежава примену закона. За ово навешћемо следеће примере. Уместо класичног термина „отказни рок“ закон (члан 100 употребљава термин „време које је радник дужан да остане на раду од дана саопштавања своје намере да престане са радом“. Овај термин је описан, не представља стручни израз и врло је неприступачан радним људима, из којих је разлога тешко у пракси избећи ранији термин, који не одговара постојећем карактеру радног односа. Уместо овог описног термина, био би адекватнији и приступачнији термин „иступни рок“, за случај када сам радник иступа из радне организације, односно „рок престанка рада“, када радни однос престаје одлуком радне организације.

У члану 36. Основног закона о радним односима предвиђено је да радник има право да покрене радни спор код суда, ако је решењем радне заједнице „грубо повређено право радника“ о распореду на друго радно место.

Било би потребно ближе одредити шта се има сматрати под „грубом повредом права радника“ или примера ради одредити неке случајеве такве повреде, јер се без утврђивања објективних критеријума могу доносити субјективне оцене.

8. *Основни закон о радним односима и мале радне организације.* Основни закон о радним односима не може да се примењује на мале радне организације, састављене само од по неколико чланова радне заједнице; он не регулише радне односе ни код радних организација које се налазе у оснивању или под принудном управом.

Ова празнина ствара знатне тешкоће овим радним организацијама.

9. *Социјална сигурност.* Привредна реформа и реорганизација која се спроводи отвара социјалан проблем у погледу знатног броја радних људи са дужим радним стажом којима је престао или треба да престане радни однос, а који не могу или тешко могу да се запосле и остају, стога, без средстава за живот.

Ова лица, мада су дуже времена била осигурана по прописима о социјалном осигурању, не могу да остваре пензију, јер је остваривање овог права условљено и навршетком 60 година живота. Радник који није навршио 35 година радног стажа и 60 година живота уопште не може да оствари никакво право на пензију ако не испуњава оба ова услова.

Закон о јавним службеницима (1957) предвиђао је административну пензију за службенике преко 15 година радног стажа којима је радни однос престао због реорганизације или укидања радног места.

Основни закон о радним односима не предвиђа овај вид заштите, чиме је створен елеменат социјалне несигурности старијих радника.

Др Теофило Поповић

УПРАВНИ ФАКТОР КАО ФАКТОР КОЈИ ОДРЕЂУЈЕ ВЕЛИЧИНУ ЛОКАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

Свака управна служба односно посао тражи да се одреди мјесто на коме ће се обављати. Између двију алтернатива: централног и локалног обављања служби (посла) треба изабрати ону која у већој мјери осигурава реализацију основне врједности управне технике: економичност и ефикасност дјелатности. Сама диоба служби (послова) на централне и локалне одређена је у знатној мјери вануправним, политичким фактором тј. интензитетом интереса који има центар односно шира заједница за вршење одређеног посла; због тога чињеница да је неки посао утврђен као централни не значи да се он мора и централно обављати. Фактори који одређују локацију службе (посла) готово су искључиво управне природе. Пусић набраја као најважније: корисници, предмет службе, средства и потребе које произилазе из одређене просторно дефиниране ситуације. (1) Тек након што смо одредили, имају у виду горње критерије, да одређени посао (централни или локални) треба обавити локално, поставља се питање за који териториј тј. који је оптимални акциони радиус тог посла, ако се жели осигурати економичност и ефикасност његовог обављања. Од одговора на то питање зависи и величина локалних јединица проматраних као инструмената за обављање управних служби.

Како се оптимални акциони радиуси појединих служби међусобно разликују (напр. поље дјеловања односно териториј за који се формира здравствена и просвјетна служба не морају се нужно међусобно подударати) — поставља се питање како одредити величину локалне јединице која треба да обавља више служби? Према служби која тражи најмањи или највећи акциони радиус или можда проналажењем „златне средине“? Проблем је то већи што је процес диференцијације управних служби даље стигао и свака од горњих алтернатива биг ће компромис који ће у већој или мањој мјери довести у питање ефикасност сваке од интегрисаних служби, али ће у исто вријеме повећати економичност интегрира-

(1) Е. Пузић: „Локална заједница“ Народне новине, Загреб, 1963, стр. 74—75.