

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.

ног система као цјелине кроз заједничко обављање извјесних (унутрашњих) функција.

Насупрот интеграцији више служби у локални управни систем, постоји могућност формирања специјалних локалних јединица које би обављале само одређену службу. На тај начин могуће је формирати специјалну јединицу за територију који тражи конкретна служба. Занемаримо ли тешкоће које изазива утврђивање тачног акционог радијуса сваке службе одређеног стандарда (напр. служба снабдевања електричном енергијом имаће један акциони радијус у вјетима термоцентрале), и мијењање тог акционог радијуса у вези с промјенама стандарда службе увјетованог опћим развитком друштва и саме службе (акциони радијус исте службе у вјетима хидроцентрала и централа на атомски погон очито ће се измјенити); остаје чињеница да овако организирана локална јединица изазива као основни проблем — проблем координације: техничке координације између разних служби и интересне координације ради рјешавања интересних сукоба које изазива функционирање појединих служби.

У свјетским размјерама превађава тип локалних јединица које у својим оквирима интегрирају све или већину локалних служби, док се тип специјалних јединица појављује ипак само као изузетак и нигдје није заступљен као искључиви начин обављања локалних управних служби. „Може се рећи да тип опће локалне јединице представља опћи систем. . . . Тип специјалних јединица појављује се као додатак овом опћем систему.“⁽²⁾ Обзиром да се појављују као „додатак“ опћем типу локалних јединица, специјалне јединице могу бити обзиром на своју величину у различитом односу спрема опће јединице. Њихова величина може бити иста, већа или мања од јединице опћег типа. Специјалне јединице чије је подручје веће од подручја јединице опће надлежности Humes назива „inter municipal“, а оне чије је подручје мање од подручја јединице опће надлежности „intra municipal“ јединицама.⁽³⁾ Као „inter municipal“ специјалне јединице Humes третира сваки облик сарадње између мањих локалних јединица, које се удружују да би заједно обављале службу која прелази њихове индивидуалне могућности. На тај начин гледано, ова се врст специјалних јединица појављује чешће од „intra municipal“ јединица. У њих треба свакако убројити метрополитанске специјалне дистрикте у САД и В. Британији.

„Intra municipal“ специјалне јединице налазимо у Енглеској и неким земљама енглеског утјецаја: САД, Канада, Аустралија, Нови Зеланд и Индија; а изван тог утјецаја у Швицарској.

Сам Енглески систем обиловао је мноштвом разних специјалних јединица у току 19. стољећа, али је оно у овом стољећу знатно редуцирано. „Школске“ јединице су нестале 1902, а 1929. и јединице „социјалне помоћи“ (Poor Law Union). Преостале су неке специјалне јединице на подручју техничких и комуналних служби: „потхвати“ с водом, уређење лука, ријека и канализације — нарочито на подручју Greater Лондона (метро-

(2) S. Humes i E. Martin: „The Structure of Local Government throughout the World“ — Martinus Nijhoff, The Hague 1961, стр. 6.

(3) S. Humes i E. M. Martin: op cit. стр. 25.

политанског подручја). ⁽⁴⁾ САД је земља с мноштвом специјалних јединица. Прије свега то су школске јединице. Оне су биле формиране током 19. стољећа као продукт Jackson-ове демократије с циљем да школство буде „одвојено од политике“, али и да би се одржао професионални стандард. ⁽⁵⁾ Овадје Alderfer вјеројатно мисли на негативне посљедице које би промјене школског особља везане за промјене политичке партије која је добила на изборима — имале на стручни ниво ове дјелатности. Но у посљедњих 20-так година тренд развоја показује осјетно смањење броја школских јединица. 1942. било их је 108579, 1952 — 67442, 1954 — 59631; тај је број пао и у периоду од 1933—1941. за 8800. Радило се је прије свега о редукцији јединица с малим бројем ученика („one-room” school districts). Но упркос томе остало је 1952 — 44393 јединица с мање од 50 ученика. ⁽⁶⁾ С друге стране остале специјалне јединице показују тенденцију повећања свог броја од 8299 године 1942. на 12319 — 1952. тј. пораст од 48%. ⁽⁷⁾ Ове специјалне јединице формиране су да би задовољиле потребе одређеног подручја у службама које нису обављале већ постојеће локалне јединице као: контрола вода, иригација, изградња мостова, здравство, транспорт, паркови, јавна сигурност, контрола маларије и комуналне службе. ⁽⁸⁾ 1957. било је око 2660 ватрогасних јединица, 2200 за заштиту земље, 2100 за канализацију, 1100 за гробља, нешто испод 1000 стамбених, око 800 за градско снабдјевање водом, 750 за аутопутеве, 600 иригационих и за очување воде, нешто испод 500 хигијенских, испод 400 болничких, готово исто толико библиотечних, изнад 300 за паркове и рекреацију, око 200 здравствених, исто толико за разне природне изворе, свих осталих са једном функцијом око 400 и са више функција око 650. ⁽⁹⁾

За Швицарску карактеристично је уз постојање опћина опће надлежности и постојање специјалних опћина: опћина завичајника, црквених, школских и опћина за помоћ. Осим кантона Женеве који има једино „политичке” тј. опћине опће надлежности, сви остали кантони имају уз то барем још једну до двије врсте специјалних опћина.

Опћине завичајника су најстарија врста опћина чије поријекло потиче из краја 15. и прве половине 16. стољећа кад је утврђена обавеза насеља да брину на свом подручју о мјесној сиротињи. До 1831. била је то једина врста опћина у већини кантона. Састављена од „буржуја” тј. грађана који воде своје поријекло из опћине, она постаје све више беспредметна у увјетима велике миграције становништва. Данас постоје такве опћине још само у 14 кантона. „Буржоаске комуне све више остају без правог разлога постојања јер им закони не остављају у надлежност никакве послове. Њихова се овлашћења уопште узев стално смањују у корист политичких комуна.” ⁽¹⁰⁾

⁽⁴⁾ *ibid.*

⁽⁵⁾ H. F. Alderfer: »American Local Government and Administration« The Mac Millan Company, New York 1956, str. 16.

⁽⁶⁾ H. F. Alderfer: *op. cit.* стр. 9 и 31.

⁽⁷⁾ H. F. Alderfer, *op. cit.* стр. 10.

⁽⁸⁾ A. Bromage: »Introduction to Municipal Government and Administration, New York, 1957, str. 85.

⁽⁹⁾ R. Maddox i R. Fuquay: »State and Local, Governments«, New York, 1962, str. 539.

⁽¹⁰⁾ М. Јовичић: „Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској” — Савремена администрација, Бгд. 1963, стр. 71—72.

„Црквене комуне обухваћају припаднике исте религије на подручју једне комуне... Надлежност црквених комуна ограничена је на црквене ствари... Брига око сиротиње и школа која је раније припадала црквеним комунама пренесена је на друге органе... Црквене комуне постоје у већини кантона; њих нема тамо гдје је извршено одвајање цркве од државе, као у кантону Женева, или тамо гдје јака превласт једне религије омогућује да се црквени послови обављају путем политичке комуне.“ (11)

Школске општине сnose трошкове јавне наставе и именују наставно особље. У неким кантонима као напр. Цирих постоје двије врсте школских општине: за основне и средње школе. Општине за помоћ пружају разне социјалне помоћи лицима којима је та помоћ потребна. Оне постоје само у 2 кантона. (12)

У Аустралији постоје специјалне јединице за подручја метропола савезних држава за слиједеће функције: управљање лукама и лучким уређајима, ватрогасне, јавни транспорт, водовод и канализација и посебне јединице с надлежношћу над цијелом земљом у изградњи и одржавању главних цеста (артерија) и производњи електричне енергије. (13) У Канади многи градови имају специјалне јединице за слиједеће функције: школарство, полицију и комуналне службе. (14)

Који су то разлози који доводе до стварања специјалних јединица упркос дјеловању разлога управне економичности, хисторијске традиције и политичке контроле који стварају тенденцију према интеграцији свих послова у један локални управно-организациони систем; (15) који су то разлози који угрожавају „организациони империјализам“ тј. тежњу сваке организације па тако и локалних управних система за њиховим проширењем? Према Humes они су сложени: хисторијски, географски, законски, финансијски и уставни. Географски моменти одређивања најподеснијег подручја за становништво и најефикаснијег за управљање били су често основни разлози за формирање и даљњи наставак специјалних јединица. Доста често потребно је организирати специјалне јединице јер границе јединице опће надлежности не одговарају за поједини тип локалне активности. (16) Humes прави разлику између разлога за оснивање специјалних јединица које по величини прелазе и оних чије је подручје мање од подручја јединица опће надлежности. У првом случају ради се обично о малим јединицама неспособним да обављају сложеније службе. Што се тиче специјалних јединица у оквирима јединица опће надлежности разлози су комплекснији (као напр. политички разлози одвајања школских јединица од оних опће надлежности у САД) (17), Jackson наводи слиједеће разлоге: 1. хисторијски развитак локалне управе био је у рјешавању специјалних потреба; 2) лакше је добити привољу за неки објект ако се тражи специјална јединица; 3) код специјалних јединица лакше је осигурати заступање одређених интереса и 4) неподесност подручја опће јединице. (18)

(11) Imboden према М. Јовичић: *op. cit.* стр. 72.

(12) М. Јовичић: *op. cit.* стр. 73.

(13) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 220.

(14) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 231.

(15) Е. Пусић: „Локална заједница“ ита. стр. 84.

(16) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 24.

(17) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 25.

(18) R. M. Jackson: „The Machinery of Local Government“, London, 1958, стр. 7 i 8.

Иако се институција специјалних јединица прилично широко користи, у литератури готово нема ни једног изразитог поборника те институције: углавном се истичу негативне стране њихове примјене, док их неки аутори сматрају за дјеломично рјешење. Као основни недостаци наводе се: тешкоће координације њихове активности с активностима осталих јединица. Иако оне обављају битне функције, врло често воде дуплицирању и неефикасности. Услијед тога што нису под довољном контролом јавног мнијења, оне егзистирају више или мање у „зони сумрака“, а просјечни грађанин једва је свјестан њихова постојања. ⁽¹⁹⁾ Други истичу да су специјалне јединице скупи начин снабдјевања управним службама. Оне често дуплицирају активности у којима су ангажиране јединице с опћом надлежности. ⁽²⁰⁾ Bollens сматра специјалне јединице дијелом позитивним а дијелом негативним рјешењем: („mixed blessing“); „тако дуго док јединице опће надлежности неће моћи или хтјети рјешавати разне потребе разних подручја, специјалне јединице ће и даље цвјетати“. ⁽²¹⁾ Jackson истиче да постоје многи разлози због којих треба преферирати јединице опће надлежности а нарочито чињеницу да су службе међусобно повезане, као и потребу да се у ситуацији недовољних финансијских средстава одреди служба која има предност у додјељивању средстава — такву могућност осигурава врло тешко чак и јединица опће надлежности, док је у ситуацији специјалних јединица неостварива. ⁽²²⁾ Robson сматра да све искуство говори против специјалних јединица. Према њему главна је поука 19. стољећа, да виталност везе између грађана и њихових представника као и одржавање битне реалности демократског процеса тражи јединице опће надлежности иако допушта могућност да се Енглеска постепено врати на специјалне јединице федералног типа — главне функције извршавала би федерална тијела; представничка тијела појединих јединица била би само њихов саставни дио без самосталних овлашћења. ⁽²³⁾ Humes сматра специјалне јединице квази ефикасним рјешењем, које носи своје властите проблеме: недостатак координације, у раду с осталим јединицама и недостатак директне јавне контроле. ⁽²⁴⁾ Asseff сматра да специјалне јединице имају психолошку атрактивност због тога што се код њих одређени порез односи на одређену функцију и подручје. ⁽²⁵⁾ Позитивну оцјену специјалних јединица као сигурносних вентила, који допуштају све врсте подесних аранжмана за задовољење специјалних потреба које нису биле рјешене под формалистичним структуром county-a, town-a и municipality-a, даје и Gulick. ⁽²⁶⁾

Видјели смо да интеграционе снаге које поседују локални управни систем мада су јаке, нису толико јаке да не би допустиле извјесне чак доста бројне изузетке у формирању одређених служби. И код нас се одступило од сталног настојања да опћина у оквиру свог управног система обухвати све службе, нпр. код организирања здравствене службе, просвјет-

⁽¹⁹⁾ C. B. Hathorn, H. R. Penniman i H. Zink: »Government and Politics in the United States. New York, 1961, стр. 771.

⁽²⁰⁾ R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 543.

⁽²¹⁾ Bollens према R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 543.

⁽²²⁾ R. M. Jackson: op. cit. стр. 9 и 10.

⁽²³⁾ W. A. Robson: „The Development of Local Government“, London, 1954, стр. 206.

⁽²⁴⁾ S. Humes i E. Martin: op. cit. стр. 26 и 27.

⁽²⁵⁾ Asseff према R. Maddox и R. Fuquay: op. cit. стр. 540.

⁽²⁶⁾ L. Gulick: „The Metropolitan Problem and American Ideas“, New York, 1962, стр. 39.

не службе и центра за социјални рад. Но ако су се те службе и формирале самостално, мимо опћинског управног система, териториј њиховог организирања поклапа се с територијем опћине.

Од принципа да териториј за који се формира поједина служба буде идентичан с опћинским територијем донекле се одступило код службе социјалног осигурања.

Принцип самоуправљања у служби социјалног осигурања резултирао је у самосталној организацији те службе (Уредба о организацији завода за социјално осигурање из 1955) — неовисној од територијалних управних система. Службу су проводили заводи, који су се формирали на три нивоа: котарском, републичком и савезном. Котарски завод оснивао се је у правилу за териториј једног котара, републички за териториј републике итд. Котарски завод могао се је основати и за подручје двају или више котара. Ради непосредног вршења службе котарских завода они су могли оснивати своје филијале у појединим мјестима односно подручјима и испоставе у већим подuzeћима и установама. У ту организацију унесене су промјене Законом о организацији и финансирању социјалног осигурања из 1962. Према том закону самоуправљање здравственим осигурањем остварује се у оквиру комуналних, републичких и Југословеске заједнице социјалног осигурања. Комуналну заједницу чине осигураници у опћинама (чл. 14). Комунална заједница оснива се за подручје једне или више опћина гдје има увјета за самостално провођење здравственог осигурања. Комуналну заједницу оснива опћински народни одбор (данас опћинска скупштина) на заједничкој сједници обају вијећа. Ако се ради о комуналној заједници за подручје двију или више опћина — оснивају је споразумно опћинске скупштине тих опћина (чл. 29). Послове провођења социјалног осигурања обављају заводи за социјално осигурање као самосталне организације засноване на принципима друштвеног самоуправљања (чл. 43). Комуналне заједнице оснивају комунални завод, у правилу, за подручје што обухваћа двије или више комуналних заједница. Републички завод установљује се за териториј републике, а Савезни завод за териториј федерације (чл. 44). Видимо да ово одступање од територија опћине код организирања службе социјалног осигурања и није одступање у правом смислу ријечи, јер се као алтернатива подручју једне, појављује подручје више опћина.

Једини случај, гдје се у цијелости може говорити о формирању службе која има властити териториј, потпуно неовисан о територију опћине, представља организација катастарске службе. Према Уредби о катастру земљишта из 1953. с каснијим измјенама и допунама из 1956, 1959. и 1961 — катастарску службу врше уреди за катастар котара (Након новог Устава на неким подручјима формирају се опћински уреди за катастар, док котарски нестају). Уреди за катастар врше послове израде и обнављања катастра и остале послове у вези с катастром земљишта. Као основне подручне јединице уреда за катастар јављају се катастарске опћине. Оне обухватају све земљиште на подручју једног насеља (село, град) за које се саставља један катастарски операт. Катастарске опћине оснивају се одлуком котара уз сугласност републичког секретаријата за финансије (раније Републичког Извршног Вијећа). За подручје једне административ-

не општине може се основати једна или више катастарских (са сталним повећањем наших општина све више долази до изражаја друга алтернатива). Више катастарских општина формира катастарски котар. То је подручје са сличним природним и другим увјетима привређивања које представља економску јединицу за катастарско класирање. Видимо да је специфичност ове службе тражила формирање специјалних јединица према властитим, специфичним критеријима потпуно различитим од критерија за формирање територијалних јединица опће надлежности.

Док је код локалних служби интеграција правило, а специјална јединица за поједину службу изузетак, који се рјеђе или чешће примјењује; за обављање локалних елемената опћих послова чешће се јавља као организационо рјешење — формирање експозитуре подручних органа који се налазе у непосредној вези с централном организацијом. Без обзира да ли се њихов териториј поклапа с територијем локалне управе јединице или не, такви органи не улазе у састав локалног управног система.

Код нас се подручни органи централне управе појављују само изузетно. Они се могу основати законом за обављање послова из области искључивих права и дужности федерације. Наведимо неке-примјера ради. На сектору службе сигурности пловидбе (Закон из 1962.) постоји уз савезне и републичке органе управе надлежне за послове сигурности пловидбе, лучке капетаније на мору односно капетаније пристаништа на унутрашњим пловним путевима — као подручни органи републичких органа. Управа царина има царинарнице као своје територијалне органе који непосредно обављају послове царинског надзора и царинења робе, врше контролу правилне примјене девизних прописа који се односе на путнички промет с иностранством, као и друге послове из дјелокруга царинске службе (Уредба о организацији и раду царинске службе из 1963). Дирекција за цивилну зрачну пловидбу има као своје подручне органе областне центре у чији састав улазе слиједеле организационе јединице: рајонски и аеродромски центри те организационе јединице за спровођење и контролу зракоплова на сваком аеродрому на свом подручју (Уредба о дирекцији за цивилну зрачну пловидбу из 1963. и Правилник о организацији и раду дирекције за цивилну зрачну пловидбу такођер из 1963). Савезни секретаријат за унутрашње послове има као своје подручне органе за вршење послова непосредне контроле путничког промета преко државне границе погранична, лучка и аеродромска повјереништва (Закон о органима унутрашњих послова).

У другим земљама обављање локалних елемената опћих послова преко подручних органа центра — сусреће се често. Тко је у САД око 90% федералних службеника лоцирано изван Вашингтона. ⁽²⁷⁾ Постоји мноштво подручних органа посебно на сектору: одбране, финансија, унутрашњих послова, трговине, пољопривреде, здравства, ветеранске администрације, образовања и Социјалног старања и поште. ⁽²⁸⁾

У Енглеској се јављају као подручни органи — регионалне организације одређених министарстава посебно на подручју урбанизма, цивилне

⁽²⁷⁾ G. H. Hathorn, H. R. Penniman, H. Zink: *op. cit.* стр. 79—80.

⁽²⁸⁾ James W. Fesler: „Field Organization” у Morstein Fritz Marx: „Elements of Public Administration” 2 edition, Englewood Cliffs N. J. Prentice Hall, 1959, стр. 251.

заштите и транспорта. ⁽²⁹⁾ У Француској се јављају као подручни органи такођер регионалне јединице низа централних ресора напр: рада, просвете, туризма, пошта, радиотелевизије, здравства, ветерана, пољопривреде, судства, унутрашњих послова, финансија, индустрије, јавних радова и саобраћаја, изградње и одбране. ⁽³⁰⁾ У Индији постоје експозитуре централних органа у дистриктима, окружјима и подокружјима (divisions and subdivisions), те у истуреним тачкама појединих служби као што су порезници или полицајске станице (tehsil). ⁽³¹⁾

У организацији територија управни фактор (не као искључиви фактор) одређује и број ступњева локалних јединица. Проблем распона контроле који се јавља услед великог броја локалних јединица може довести до интеграције тј. стварања још једног или више ступњева локалних јединица. Хумес сматра да има много фактора који одређују број ступњева локалних јединица, а као најевидентније истиче: географску величину земље, становништво, број основних јединица и ступањ централизације (већа централизација захтјева активност средњег ступња у преношењу политичких директива на локалне управне јединице). У исто вријеме Хумес констатира као значајно да без обзира на велике разлике које постоје између разних земаља у погледу величине територија и становништва — оне су мале кад је у питању број ступњева локалних јединица. ⁽³²⁾ У већини система сусрећемо три ступња: регионални, основни и најнижи. ⁽³³⁾ Тако се у Енглеској појављује као највиши ступањ county, као средњи — boroughs, rural и urban district, а најнижи — parish. ⁽³⁴⁾ Француска има departement као највиши, arrondissement као средњи и опћину као најнижи ступањ. ⁽³⁵⁾ У СР Њемачкој број ступњева је исти: Landkreise (котар), Amt (уред) и Gemeinde (опћина). ⁽³⁶⁾ Rybicki открива исту правилност и у структури локалних јединица земаља источне Европе. ⁽³⁷⁾ Изузетак од ове опће слике имамо у оба правца: с једне стране имамо земље с већим бројем ступњева — Индија, Бурма и Етиопија имају 5 ступњева, а с друге имамо земље с 2 ступња — Луксембург и Исланд, односно 1 ступњем: Швицарска и Канада. ⁽³⁸⁾ Дешава се да број ступњева варира унутар поједине земље. У том случају број ступњева је мањи у урбаним, а већи у сеоским подручјима. ⁽³⁹⁾ Тако напр. у Енглеској за највеће градове — county boroughs постоји само један ступањ, за средње градове два — county и urban district или borough, а за сеоска подручја већ споменута три ступња. ⁽⁴⁰⁾

⁽²⁹⁾ R. Garreau: „Le Local Government en Grande Bretagne“, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1959, стр. 79—80.

⁽³⁰⁾ L'Harmonisation des circonscriptions administratives française; La documentation française, 1962, стр. 11—38.

⁽³¹⁾ Harsh Dev Malaviya: „Village Panchayats in India“, New Delhi, 1956, стр. 226 и др.

⁽³²⁾ S. Humes i E. M. Martin: op. cit. стр. 12.

⁽³³⁾ E. Pusić: op. cit. стр. 102.

⁽³⁴⁾ L. Golding: „Local Government“ English University Press Ltd, London, 1955 стр. 20.

⁽³⁵⁾ H. Detton: „L'administration regionale et locale de la France“ Presses Universitaires de France, Paris, 1957.

⁽³⁶⁾ Josef Göb „Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden“ u Hans Peters: „Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis“ erster Band: Kommunalverfassung; Springer-Verlag Berlin, 1956, стр. 377 и др.

⁽³⁷⁾ Zygmunt Rybicki: „Problem de l'évolution des organes administratifs des Etats socialistes après la Deuxieme Guerre mondiale“ — Revue internationale des sciences administratives No 2/1960, стр. 159.

⁽³⁸⁾ S. Humes i E. M. Martin: op. cit.

⁽³⁹⁾ ibid.

⁽⁴⁰⁾ L. Golding: op. cit. стр. 20.

Ступњевање локалних јединица повећава могућност приближавања подручја сваке управне службе њеном оптималном акционом радиусу — службе ужег акционог радиуса организирају се за териториј јединица првог ступња, а службе ширег акционог радиуса за териториј јединица другог ступња. Тако је нпр. припадају у надлежности јединица другог ступња у Енглеској (county-a): школство, планирање градова и покрајине, јавна сигурност, изградња цеста, социјално старање и здравствена служба за мајке и дјецу; ⁽⁴¹⁾ у Француској (departmenta): изградња цеста, социјална помоћ, школство — основно и пољопривредно, изградња лука, навигационих канала и електрификација села, школска и универзитетска хигијена; ⁽⁴²⁾ у САД (county-a): изградња и одржавање болница, библиотеке, паркови, аеродроми, цесте II ступња и мостови, социјално старање (управљање социјалним и поправним институцијама) и цивилна одбрана. ⁽⁴³⁾

Код днобе функција између више ступњева локалних јединица води се рачуна о проблему финансијских средстава неопходних за функционирање одређене службе. Постојање више ступњева локалних јединица омогућава да се служба организира у оним територијалним оквирима (ступњу) који даје финансијску базу за њено функционирање. За класичну ситуацију постојања три ступња локалних јединица Rybicki даје као типичну слиједећу слику надлежности појединог ступња: највиши ступањ одређује опћи смјер и координира органе, установе и институције нижег ступња; код средњег ступња концентрирана је већина задатака, док најнижи треба да задовољи текуће потребе становништва. ⁽⁴⁴⁾

Ступњевање локалних јединица омогућава и преношење појединог посла са вишег на нижи ступањ локалне јединице и обратно — већ према томе како се мијењају увјети који утјечу на функционирање одређене службе, што знатно доприноси већој еластичности структуре локалних јединица.

Исте могућности пружа сарадња односно удруживање локалних јединица. Локалне јединице обављају заједнички оне акције, службе и оснивају оне организације, које свака за себе није у стању уопће или бар не тако економично и ефикасно обављати. Пракса појединих земаља развила је право богатство облика и садржаја сарадње и удруживања: од посве неформалних до правним прописима чврсто фиксираних облика (то могу бити како прописи јавног тако и приватног права); привременог или трајног, функционалног или организационог и обавезног или факултативног карактера.

У Енглеској користе се два организациона облика удруживања локалних јединица: заједнички комитети (joint committees) и заједнички одбори (joint boards). Обје се форме могу користити за сваку сврху гдје постоји заједнички интерес више локалних јединица. Формирају се од представника удружених јединица. Joint committees имају савјетодавни карактер и често се формирају само за тренутно искрсле потребе. Joint

(41) L. Golding: *op. cit.* стр. 50—112.

(42) H. Detton: *op. cit.* стр. 38.

(43) W. V. Holoway i E. B. Ader: „American Government — National, State and Local”. The Ronald Press Company, New York, 1959, стр. 430—431.

(44) Z. Rybicki: *op. cit.* стр. 159.

boards напротив имају сталан карактер; локалне јединице их не могу распустити — уз то им је признат статус правне особе и финансијска самосталност. Оба организациона облика најчешће се примењују у слиједећим областима: здравство, регулација ријека, уређење градова, канализација, помоћ сиротињи, риболов, пољопривреда, планирање, школство, итд. ⁽⁴⁵⁾

За САД карактеристична је претежно неформална сарадња. Само су неке савезне државе ишле тако далеко да овлашћују локалне јединице на међусобно закључивање уговора ради обављања било које функције од заједничког интереса (Minnesota, California, Georgia, Louisiana, Missouri, Nevada, Ohio, Pennsylvania i Wisconsin). Сарадња се најчешће појављује као инструмент за ријешавање проблема метрополитанских подручја. Најчешће долази до формалних споразума између county-а и city-а ради обављања разних функција: здравства, администрације затвора, изборне администрације, планирања, сакупљање пореза, библиотеке, полицијске и ватрогасне службе, канализације, снабдевања водом, аеродроми, цесте, грађевинска инспекција, персонална служба, рекреационе институције и цивилна обрана. Сурадња county-а је рјеђа али се појављује готово на свим секторима гдје се појављује и сурадња county-а и city-а. Постоје и споразуми између county-а и специјалних јединица на основу којих специјалне јединице врше одређене службе за county. ⁽⁴⁶⁾

У Француској има више облика опћинске сурадње. Посредством председника опћинских вијећа може се закључити споразум о заједничком сношењу терета у подузимању акције или очувању институције од заједничког интереса. О споразуму треба изјавити префекта. Међуопћинске конференције расправљају питања од заједничког интереса. Свако опћинско вијеће представља комисија од 3 члана. Конференцијама могу присуствовати префекти и супрефекти. Одлуке међуопћинске конференције ратифицирају опћинске скупштине чиме оне постају извршне. Међуопћинске комисије (commission syndical) састављене су од представника опћинских вијећа за управљање недјељивим добрима више опћина. „Опћински синдикати“ (syndicats de communes) представљају добровољна удружења опћина ради остварења било којег циља од заједничког интереса. До формирања синдиката долази на основу сугласне одлуке заинтересираних опћина (којом се обавезују да ће дати средства ради остварења заједничког циља). Одлуку потврђује префект уз мишљење департаманског вијећа. Ако се ради о опћинама с територија разних департмана, потребна је потврда свих префекта и департаманских вијећа чије опћине улазе у синдикат. Не дође ли до споразума коначну одлуку доноси Државни Савјет. Опћинским синдикатом управља одбор састављен од делегата свих удружених опћина. Синдикат може накнадно организирати обављање службе која није била предвиђена приликом конституирања. Опћински синдикат може бити привремено удружење — основано за извршење одређеног задатка или на одређено вријеме — или удружење трајног карактера. ⁽⁴⁷⁾ Синдикати су нарочито стварани у слиједећим

⁽⁴⁵⁾ R. Garreau: op cit. стр. 69—71 и Јовичић: op. cit. стр. 233—4.

⁽⁴⁶⁾ R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 587—589.

⁽⁴⁷⁾ Dalloz: „Nouveau répertoire de droit public“. Paris, 1947. Tome premier, стр. 616—617.

областима: изградње и одржавања болница, школства, снабђевања водом, плином и електриком. ⁽⁴⁸⁾

Опћинска сурадња у Швицарској може се одвијати кроз закључивање обичних грађанскоправних уговора или путем стварања јавноправних тијела — опћинских синдиката. У правилу је удруживање добровољно. Једино у кантону Zürich ово удруживање може бити и обавезно на основу одлуке кантоналног парламента или владе, док у кантону Bern може доћи до обавезног удруживања само обзиром на точно одређене циљеве: изградње мреже путева, канала и слично. Опћенито се удружења формирају за најразличитије сврхе, од којих су најчешће: снабђивање водом, пречишћавање отпадних вода, организација транспорта, заједничко управљање болницама и школама итд. ⁽⁴⁹⁾

Њемачка познаје сурадњу опћина у приватно и јавноправним формама. Између јавноправних форми истиче се институт „Zweckverbänd-a“ као добровољно или принудно удружење опћина или опћинских савеза (нпр. landkreis-a), а под извјесним ујетима и других јавноправних тијела, установа и заклада — у нарочитим случајевима чак и уз судјеловање физичких или правних особа трговачког и грађанског права ради заједничког испуњења одређених задатака за чије су извршење учесници овлаштени или обавезни. Један партнер Zweckverbänd-a мора бити територијална јединица. Сврха удружења је један или одређени комплекс задатака. До принудног удруживања долази кад се ради о „обавезним задацима или задацима који су нужни у опћем интересу“. Но и у том случају надлежни орган даје прво рок за оснивање добровољног удружења. Постоји и могућност оснивања удружења на основу посебног закона — „Sondergesetzliche Verbände“ (то је заправо посебни организациони тип Zweckverbänd-a на који се не примјењује опћи закон.) Само изузетно ова удружења имају карактер територијалних јединица (нпр. Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk i Landwohlfahrtsverband Hessen). Осим тога сурадња се може одвијати и на основу јавноправног споразума („öffentlich — rechtliche Vereinbarungen“) ⁽⁵⁰⁾.

У Шведској опћине могу између себе закључивати обичне грађанскоправне уговоре и тим путем остварити сурадњу на задовољавању извјесних заједничких потреба. Значајнији је међутим вид сурадње путем стварања јавноправних тијела — опћинских удружења („kommunalförbund“). Органи удружења су вијеће и извршни одбор. Вијеће се формира од представника опћина. Број чланова које делегира поједина опћина сразмјеран је броју становника и пореској снази опћине. Удружења се најчешће формирају за слиједеће области: полиција, ватрогасна служба, регионално планирање, школство, оснивање домова за старце, алкохоличаре и сл. ⁽⁵¹⁾

У Финској развила су се три облика сурадње: споразум о сурадњи у извршавању заједничких обавеза; именовање представника за заједничке састанке уз давање овлаштења да ради на привременим или

⁽⁴⁸⁾ H. Detton: op. cit. стр. 116—117.

⁽⁴⁹⁾ M. Јовичић: op. cit. стр. 247—248.

⁽⁵⁰⁾ Hans Klüber: „Die Kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen“ u Peters: op. cit., стр. 541—580.

⁽⁵¹⁾ M. Јовичић: op. cit. стр. 238—239.

сталним заједничким задацима и удружење (union) локалних јединица. Најчешће кориштен облик сарадње је стварање удружења, која представљају самосталне правне особе с властитим статутом, администрацијом и средствима. Локалне јединице најчешће улазе у удружења ради оснивања и одржавања заједничких здравствених институција и институција социјалног старања (social welfare). ⁽⁵²⁾

У нашој земљи први пут је предвиђена могућност сарадње локалних јединица Законом о надлежности народних одбора опћина и котара из 1957, гдје се регулира начин оснивања управних установа за двије или више опћина. Републички закони и посебни прописи отварају ту и друге могућности. ⁽⁵³⁾

У извјесном смислу и институција градског вијећа уведена на основу Закона о уређењу опћина и котара из 1955. представља облик сарадње. Његова је специфичност што се ограничава на опћине на подручју града са сврхом њихове међусобне координације. Основу за развитак најразличитијих облика и садржаја међуопћинске сарадње даје тек Устав из 1963: „Опћине међусобно сарађују, слободно удружују своја средства ради обављања одређених послова из своје надлежности или ради стварања увјета за задовољавање потреба од заједничког интереса, оснивају заједничке органе, организације и службе, подузимају заједничке акције или размјењују искуства.” (чл. 103). И док уставни већине република парфразирају одредбу Савезног устава, Устав СРХ к томс додаје као циљ сарадње успјешније, рационалније и економичније извршавање задатака (чл. 130). Тај се је циљ и имао пред очима кад је одредба о међуопћинској сарадњи ушла међу уставна начела. Институт опћинске сарадње замишљен као коректив неадекватне територијалне подјеле — требао би читавом систему пружити еластичност и кроз то прекинути традицију сталних територијалних промјена. ⁽⁵⁴⁾

У пракси међутим ове одредбе устава нису за сада изазвале значајније примјене. Како раније, тако и сада сарадња опћина појављује се ријетко. Нови статут опћина углавном нису ишли даље од прокламирања принципа међуопћинске сарадње. Изузетно појавиле су се одредбе које говоре о форми сарадње (нпр. међуопћинска конференција). ⁽⁵⁵⁾ Ако до сарадње и дође, преферирају се неформални облици — формалним облицима. Потреба да се ангажирају финансијска средства за заједничке циљеве отежава па и онемогућава готово сваку реализацију принципа сарадње. ⁽⁵⁶⁾ У ситуацији опћег недостатка финансијских средстава, свака се опћина боји да улаже средства у акције и институције над којима нема искључиву контролу. Недостатак правног знања потребног за уговорно регулирање међусобних односа: заштиту права и санкционирање обавеза, као и недовољно владање техникама и вјештинама организирања потребним у проналажењу најадекватнијих облика сарадње —

⁽⁵²⁾ А. Eskola: „Local Self — Government in Finland” Helsinki, 1960.

⁽⁵³⁾ Иво Крбек: „Право југословенске јавне управе” II књига, Бироизвод Загреб, 1961. стр. 40.

⁽⁵⁴⁾ Кардељ Е.: у „Општина у новом уставном систему”, Материјали са годишње скупштине Сталне конференције градова Југославије, Титоград 1—3 XI 1962, стр. 24.

⁽⁵⁵⁾ Драгољуб Алексић: „Међуопштинска сарадња у статутима општина среза Ваљево”, Општина бр. 2/1964, стр. 47.

⁽⁵⁶⁾ Милан Бачко: „Нека искуства међуопћинске сарадње у котарима Сисак и Осиек”, Управа бр. 3—4/1964, стр. 114.

представља даљни проблем у настојању да се оствари сарадња међу општинама. Потреба за постојањем опћих правила којима би се регулирала како организационо-техничка питања сарадње тако и правна питања међусобних права и дужности — поставља се као *condicio sine qua* поп у настојању да овај принцип буде реализиран. При том могли бисмо се корисно послужити богатим искуствима и праксом која се је развила у другим земљама.

Говорећи о проблемима сарадње треба споменути и национална удружења појединих врста локалних јединица као нпр.: Spitzenverbände у СР Њемачкој; Association of Municipal Corporation, County Councils Association, Urban District Councils Association, Rural District Councils Association i National Association of Parish Councils у Енглеској; Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadförbundet i Svenska landstingsförbundet у Шведској; Union des villes suisses i Association des communes suisses у Швицарској; Стална конференција градова Југославије итд. Ова удружења представљају специјални облик сарадње локалних јединица и првенствено наступају као заступници интереса удружених јединица.

Док су ступњевање локалних јединица и њихова међусобна сарадња само инструменти који територијалним управним системима дају еластичност — неопходну како због управних тако и политичких момента, институт специјалних јединица отвара могућности неовисне од територијалних организационих система.

Пракса и литература међутим говоре о специјалним јединицама само као о једној додатној могућности, која у већој или мањој мјери представља нужно зло. Нигдје ни спомена о специјалним јединицама као искључивој алтернативи. Одакле такав став?

Прије свега треба испитати у каквим су увјетима стваране специјалне јединице. Било да су стваране у оквирима већ постојећих јединица, или пак за шира подручја, оне су увијек водиле к извјесном дуплицирању функција и аутоматски довеле у питање ефикасност које би требале бити управо предност система специјалних јединица, под претпоставком да се искључиво он примјењује. Ово се дуплицирање показује осим тога увијек неекономично и та неекономичност постаје један од главних аргумената који се наводе против институције специјалних јединица. Чињеница је да опће јединице гарантирају одређену економију средстава кроз јединствено обављање извјесних (унутрашњих) функција. Но у овом случају ради се о неекономичности дуплицирања, а не неекономичности специјалних јединица. Због тога се као алтернатива искључивој примјени опћих, појављује искључива примјена специјалних јединица. А у таквој ситуацији могу се минималне уштеде јединица опће надлежности показати као безначајне у односу на квалитет и ефикасност, коју уз незнатно повећање средстава осигуравају специјалне јединице. Уз то се као додатни разлог неефикасности у функционирању специјалних служби може сматрати и то да су оне стваране, посебно кад се ради о јединицама које прелазе оквире опћих, за подручја на којима се осјетила потреба за извјесном службом, чије функционирање није било осигурано на други начин (нарочито случај метрополитанских региона), не водећи при том рачуна о оптималном акционом раднусу односне службе.

Одређивање оптималног акционог радијуса сваке службе представља проблем у чијем рјешавању су учињени тек први кораци. Према подацима УН данашњи стандард школства и здравства захтјевао би слиједећи акциони радијус. Први ниво школске јединице требао би просторно просјечно обухватити 1256 миља² са становништвом од 21 000, који би давао 3 150 ђака за школе првог и 630 за школе другог ступња. Други ниво школских јединица обухваћао би 20 јединица првог ступња са 420 000 становника, 63 000 ђака првог и 12 000 ђака другог ступња. ⁽⁵⁷⁾ Здравствене јединице требале би бити такве да се у њихов центар може стићи за 1 сат из најудаљеније тачке. Уз просјечно подесна средства комуникација и топографију сматра се да би радијус јединице износио 30—35 км или 2 800—3 800 км² са становништвом од 50 000. ⁽⁵⁸⁾

Под претпоставком да се утврди оптимални акциони радијус сваке службе, јавља се могућност да се свака служба односно сваки посао одређене службе организира за такав териториј који ће осигурати њено најефикасније и најекономичније функционирање. Овакво рјешење аутоматски негира могућност интеграције разних служби за одређени териториј — подручја разних служби у правилу се не би поклапала. Јаче повезивање послова и служби по функционалном принципу, наглашенија вертикална координација доприноси даљњој ефикасности службе. Организациони систем добива на еластичности. Поједини послови и службе могу с промјеном усавршавања технике рада лако мијењати подручје свог дјеловања а да се тиме не доводи у питање ефикасност функционирања службе осигурана сталном вертикалном координацијом. Остаје да се ријешу проблем координације, усклађивања између разних служби. Ако систем територијалног повезивања представља рјешење за тај проблем, оно вјеројатно није ни једино могуће, нити најбоље.

Др Инге Перко-Шепаровић

ПОЈАМ НИСКИХ ПОБУДА

Израз „ниске побуде” који Кривични законик у појединим члановима посебног дела (чл. 129. ст. 2, 135. ст. 2, т. 3. 194. ст. 2.) истиче, не указује на неку посебну категорију побуда које би се структурално разликовале од осталих, већ представља више њихову етичку оцену изражену у највишем степену негативности. Али, док се етичка оцена тих других побуда крије иза кривично-правне класификације отежавајућих или олакшавајућих околности као законских фактора одмеравања казне, код ниских побуда законодавац је само постојање одређених кривичних дела, или боље рећи квалификованих облика тих дела, условно дјеловањем таквих побуда које се етички посматране појављују као крајње негативне. Да ли су у конкретном случају заиста такве побуде покретачи дела задатак је судије да утврди, а његов ослонац у томе могу да чине једино

⁽⁵⁷⁾ Decentralization for National and Local Development”, United Nations Technical Assistance Programme, New York, 1962, стр. 116—117.

⁽⁵⁸⁾ Decentralization for National итд. стр. 122.