

ВЕЛИКА АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА У ПОЉСКОЈ

1. јуна 1975. године ступила је на снагу двостепена административна подела Пољске. Правни акти који регулишу ту у досадашњој историји земље највећу реформу, изгласао је пољски Сејм 28. маја т.г. Посланички дом је прихватио законе: о изменама Устава Н.Р.П., о двостепеној административној подели земље, о изменама закона о образовању Министарства теренског газдовања и заштите средине.

ЦК ПУРП на својој XVII пленарној седници (12. 5. 1975) донео је одлуку о даљој модернизацији организационе структуре земље. Прихваћена је концепција двостепене организације органа власти и администрације те нове територијалне поделе земље. Суштина ове концепције заснива се на томе, да између централних државних власти и основних карика власти на терену (општине и градови) постоји сада само једна посредна карика — војводство, уместо досадашње две карике — среза и војводства. Резултат тога је уместо постојећих досад 314 срезова, 17 војводства и 5 издвојених градова, формирање 46 војводства средње величине и 3 градске агломерације — то јест укупно 49 нових територијалних јединица. Те одлуке имају огроман значај за друштвено-привредни развој земље. Оне отварају ново поглавље у организацији државног и друштвеног живота.

I. Традиција војводства задире у XVI век.

Тростепена територијална подела била је прихваћена пре 30 година у моменту стварања народне власти. Та је подела формирана у другим условима и другим епохама (које још досежу времена поделâ Пољске и сл.) била прихваћена од стране буржоаске Пољске, привредно заостале земље. О томе како далеко досежу традиције војводства сведочи чињеница, да се већ у XVI веку први земаљски достојанственик, који је вршио власт на одређеној територији (војводство), звао војвода и аутоматски заседао у сенату.

Назив војводства сачувао се такође и у међуратној Пољској (1),

(1) Mała Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1974, 894.

док је подела на војводства у њиховим постојећим границама досадашње реформе, настала пре четврт века. Одговарала је она ондашњем просторном систему. У том се периоду земља бурно развила. Родили су се и рађају се даље нови индустријски центри. Развили су се градови. Примера градова, који су добили своју животну шансу и чији је број становништва порастао у току 25 година неколико пута, има на претек. Нарочито се брзо мењала функција средњих и великих градова. Већина од њих су већ сада велики центри, који се динамично развијају.

II. Три етапе реформе

Реформа теренске администрације спада несумњиво у највеће реформе у пољској администрацији. Према стању на дан 31. XII 1973. г. (2), било је свега 392 среза (у томе 78 градских и 33 рејона у 5 највећих градова). Укупно је са градовима издвојеним из војводства и градовима, који су представљали градске срезове, било у Пољској 836 градова. Реформа се у мањем или већем степену односила на скоро све те јединице. Остале су само недирнуте општине, којих има 2365. Толико велики подухват је захтевао читав низ организационих радова и вршења разних испитивања и анализа. Морали су се свестрано испитати могућности решења, предвидети различите друштвено-политичке и привредне последице.

У припреми реформе коришћена су прочавања пољских научних центара, искуства других земаља, а такође и резултати испитивања вршена у преко 200 срезова и 500 општина. Сем тога већ су неколико година вршена испитивања административне поделе. Пројекти измена у структури теренске власти су били консултовани са активом 100 огледних општина, 164 индустријска предузећа, а такође и са среским и војводским активом. Резултати тих консултација су били позитивни а концепције реформе су наишле на подршку. Треба подсетити, да је актуелна реформа III најважнија етапа. Прва етапа била је започета 1972. г. убрзо после VI Конгреса ПУРП-а и односила се на основне карике државне теренске администрације, те се везивала за измене територијалне поделе села. Биле су ликвидиране сеоске општине, а уместо њих су основане веће јединице — општине (gminy) као самостални друштвено-привредни микро-региони. На ове општине пребачена је сва тежина административних задатака I инстанције. Друга етапа реформе наступила је 1973. г. и односила се на реконструкцију организационе структуре и функционисање власти и државне администрације на нивоу среза и војводства. Срески и војводски народни одбори били су ослобођени административних функција, а представници ових одбора постали су I секретари среских и војводских комитета ПУРП-а. То је ојачало улогу и ауторитет народних одбора. Истовремено су именовани начелници општина, срезова и градова те у војводствима војводе, а у великим градовима издвојеним из војводства — председници.

(2) Rocznik statystyczny 1974, GUS, Warszawa 1974, tabl. 17 str. 55.

III. Оснивање општина (*gminā*) омогућило је ликвидацију срезова.

Стварање 1972. г. већих и снажнијих територијалних јединица — општина погодовало је бржем друштвеном развоју и бољем, ефективнијем газдовању. Довољно је подсетити да у садашњим административним границама општина живи 15,3 мил. становника, постоји преко 3 мил. индивидуалних пољопривредних газдинстава, 1,5 хиљада многоструких државних пољопривредних добара, 1,1 хиљада произвођачких пољопривредних задруга, 1,6 хиљада пољопривредних центара и пољопривредних кружока. На терену општина ради преко 150 хиљада индустријских предузећа, трговина, занатлијских радиона и сл.

Општина, како се процењује, свршава брже и ефикасније послове грађана, јер опште узевши поштује њихово време; оперативнија је и одговорнија. Има — у поређењу са давним сеоским општинама — већа права и веће обавезе. Вреди подвући да се годину дана после оснивања општина број жалби са села смањило у неким војводствима за око 50 процената.

Општине и градове, који нису представљали срез опслуживао је досада обиман срески апарат, који је бројао 121 хиљаду службеника. У среским властима на једну општину припадало је 44 службеника, а у неким срезовима тај је показатељ досегао 100. Оваквих срезова, који су поседовали на свом терену мање од 10 општина било је чак 85 посто. Неки су срезови (42 проц. од општег броја) бројали једва 4 до 6 општина; овде је број службеника среских уреда у односу на број службеника општинна износио 1:1. Таква је ситуација водила често дуплирању послова. Нарочито се то запазило у последње време при доношењу координационих општинских одлука, које су произилазиле из њиховог овлашћења. Срез је представљао у претходном тростепеном систему органа власти и теренске администрације — основну карик у систему руковођења и планирања. Након прве етапе реформе улогу ове карике преузеле су општине: срез је, дакле, испунио своју историјску улогу. На његовом се терену ојачала народна власт и извршио друштвени културно-привредни напредак. У срезовима су израсле чете људи оданих ствари социјалистичке изградње, људи са високим квалификацијама, који ће бити искористишћени у новим војводствима и општинама.

IV. Друштвено-привредне измене биле су важан разлог реорганизације администрације.

Како произилази из досадашњих разматрања — ликвидација среза у његовом досадашњем облику била је питање објективне нужности. Нису то ипак једини узроци велике реформе. Најосновнији од њих јесу преображаји стварних економских и друштвених структура, који су се извршили током 30 година. У том су периоду настале нове индустријске области, распростраиле су се великоградске агломерације. Променила се привредна и друштвена карта земље. Сада се једна четвртина површине

Пољске убраја у градска подручја. Та су подручја већ толико урбанизована да су изгубила обележје села, премда још не улазе сасвим у градска подручја. Нови рејони и индустријске групације често су настајале на ледини. На карти се могу приметити нови насеобински системи, који се супротстављају досадашњим хијерархијама у класификацији важности градова. Срећамо друкчија него пре неколико година производна и саобраћајна повезивања, те правце миграције. До темеља се изменила економска географија Пољске. Те су премисе изазвале потребу административне поделе земље.

V. Какве ће користи донети реализација треће етапе реформе?

Реформа теренске власти и територијалне поделе земље пружа услове за утемељивање функционисања државе и привреде као и даљу динамизацију развојних процеса у свим областима живота друштва. Требало би да се у резултату реформе постигне следеће:

1. Потпуно ослобађање развојних могућности општина и градова. — Општина већ данас није више забито село у традиционалном смислу, већ државно-правна јединица, друштвено-привредни организам. Напори партије и владе сада и у наредним месецима ће се концентрисати око организовања ових војводства. Основни, ипак, и дуготрајни циљ реформе јесте јачање општина и градова. Од њихове делатности у великој мери зависи реализација друштвене политике државе. У овим се карикама остварује свакодневни контакт власти са друштвом и људима. Тамо се решавају главни просветни и културни проблеми. Због тога рад основних карика теренске власти захтева поклањање највеће пажње.

2. Стварање оптималних друштвено-привредних услова развоја појединих региона. Прилагођавање административних граница војводства већ обликованим великим друштвено-привредним системима. — Нови облик војводства одговара садашњем економском опсегу макрорегиона након узимања у обзир развојних перспектива индустрије и пољопривреде. При обради нове територијалне поделе земље примљена је премиса, да би свако војводство морало имати индустријско-пољопривредни карактер и да ће издвојене градске агломерације *Варшаве, Лођа и Кракова* бити спојене са њиховим непосредним залеђем. Полазило се при томе од тога, да треба створити такву војводску структуру, која би била у стању да ефективно руководи новим основним јединицама.

Та је премиса одлучила о томе, да нова војводства нису могла бити нарочито велике јединице.

3. Повећање ефективности удела радног човека у управљању. — у новој ће ситуацији карике теренске власти морати развијати форме и методе своје делатности, који погодују јачању веза са становништвом и продубљују самоуправност. Постигнут ниво производних снага, припрема кадрова, друштвено-политички морал становништва — створио је потенцијалну могућност проширења демократије у целом систему управља-

ња. Већ је само скраћивање дистанце између грађана и власти фактор који демократизује систем управљања.

4. Учвршћивање веза између централне власти и грађана општина и војводства. — Томе погодује двостепена структура, између осталог, због тога што је она једноставнија, боље прилагођена актуелним захтевима руковођења и олакшава логичну и изразитију поделу компетенција. У условима, када је лествица општина одељења од лествице начелне власти само једном „баријером“ — масе добијају вернију слику ставова „горе“, а „горе“ ће имати вернију слику терена. Тај је проблем разрадио својевремено Оскар Ланге⁽³⁾.

5. Рационалније искоришћавање кадрова у администрацији уз истовремено смањење запослења и трошкова административних делатности.

6. Побољшање функционисања државе као целине. — Сем ових 6 главних достигнућа, реформа предвиђа да ће се у резултату њене реализације створити одговарајући услови ефикасније, модерније и компетентније делатности органа државне администрације. Реформисана администрација може боље решавати проблеме појединих грађана. Државна ће се администрација захваљујући реформи приближити грађанима и њиховим проблемима.

VI. Задачи пред општинама, градовима и војводствима.

Укидање средске карике утицало је начелно на овлашћења и компетенције осталих степена администрације.

Градови и општине су преузеле од срезова главнину овлашћења и обавеза. Постали су они, захваљујући томе, основна карика на подручју организације и реализације општедржавних и локалних циљева. Градови и општине су преузели нарочито сав комплекс питања везаних за планирање, финансије, пољопривреду, просвету и услуге. Сумирајући, могло би се упрошћено рећи, да су на нивоу општине и града решавани сада безмало сви индивидуални случајеви грађана те локални проблеми општине (града). У делокруг војводства, пак, спадају проблеми везани за функције управљања и координације деловања јединица основног степена. Зрше они такође функције програмирања тј. планирају правце развоја свог региона и осигуравају реализацију основних друштвено-привредних и политичких задатака. Поврх тога се у компетенцији војводства налазе ствари, чије решавање захтева специјалистичко знање. Војводе су, такође, као представници теренских органа државне администрације, апелациони органи у погледу одлука које издају начелници градова и општина.

(3) О niektórych zagadnieniach centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu — Materiały prakseologiczne, 1962, kwiecień.

VII. Стабилизација услужне инфраструктуре општина и градова.

Ликвидација срезова и оснивање нових војводства захтевало је ротацију и организационе промене судства, здравства, просвете, трговине итд. Аутори реформе су закључили — што је прихваћено — да ће сва услужна инфраструктура остати нетакнута. Тако су нпр. општи судови сада војводски и рејонски, који чувају све досадашње компетенције војводских и среских судова. Слично — функције среских тужилаштва преузимају рејонска тужилаштва. Нису извршене веће територијалне измене у погледу уврштавања општина, градова и срезова у једно војводство. У нова је војводства уврштено у целини 209 досадашњих срезова; из 76 срезова издвајају се једна или две велике јединице основног степена.

Веће промене су само извршене у 29 срезова. У односу на општине и градове прихваћен је принцип њиховог очувања у досадашњим границама.

Повећање броја војводства и проширење компетенција теренских органа захтева обезбеђење од стране владе одговарајуће помоћи и координације. Ти су задаци у надлештву Савета министара и новооснованог Министарства администрације, теренског газдовања и заштите средине⁽⁴⁾. Општа је координациона делатност теренских органа државне администрације и усмеравања њиховог рада у надлештву Савета министара.

Надзор делатности тих органа врши Председник Савета министара, који је добио такође овлашћења постављања и опозивања војвода.

Редовна координација и контрола рада теренских органа државне администрације, помагања у вршењу њима поверених задатака спада у надлежност Министра администрације, теренског газдовања и заштите средине.

(4) Dziennik Ustaw PRL Nr 16, 1975 poz. 90.