

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVII

јануар—април

Број 1—2

ПРОБЛЕМИ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ И САМОУПРАВЉАЊА У ГРАДОВИМА

I

Из саме суштине социјалистичке демократије, као државне форме која има за циљ да обезбеди грађанима учешће у вршењу државне власти, произилази закључак да је неопходно да се то учешће обезбеди у што већем броју области државног и друштвеног живота (привреди, администрацији, правосудју) као и на што разноврснијим нивоима власти, тј. не само на централном нивоу, већ и на локалним нивоима⁽¹⁾. Овај закључак оживотворен је у идеји одбора, која садржи концепцију вишестепоеног представништва, тј. образовања представничких органа, не само на централном нивоу, већ и на свим нивоима деловања администрације. „Локална демократија“, дакле, представља једну од форми конкретизације веома уопштеног појма социјалистичке демократије. Ту може да се говори о аналогном односу који постоји између опште категорије демократије и посебних категорија, као на пр. радничке демократије, синдикалне демократије, директне демократије, Одика којом се истиче „локална демократија“ је да она представља форму укључивања радних маса у управљање локалним питањима, значи: општине, града и покрајине. Основу за формирање локалне демократије не чине само јединице административне поделе (општина, град, покрајина), већ и јединице територијалне поделе мањег обима као на пр. село у оквиру општине или насеље и рејон у границама града.

(1) Са аспекта потреба развоја социјалистичке демократије треба пре свега констатирати да постоји недовољно класичних парламентарних форми које полазе од претпоставке да је основна (а у пракси једина) форма учешћа грађана у управљању њихово учешће у парламентарним изборима. Ограничавање представничких органа искључиво на централни ниво при истовременом негирању форми непосредне демократије доводи до тога да је „... утицај грађана на друштвена питања једино преко парламента и избора више него недовољан, јер се уствари своди на редак, веома свечан акт, као што је убацивање листића у изборну кутију“.

Проф. М. Jaroszynski: Проблеми самоуправљања, Држава и Право, 1974. нр. 6, с. 8.

Јасно је да развој „локалне демократије“ не може да замени развој демократије и на „државном“ нивоу: не може да се обезбеди стварно учешће грађана у управљању државом без стварања услова да они учествују и у одлучивању о локалним питањима.

Повратна веза која се у тој области јавља налаже да се заузме негативан однос према оним концепцијама које негирају или умањују значај „локалне демократије“. Може чак да се постави теза да је прогрес у развоју социјалистичке демократије немогућ без истовременог прогреса и развоја „локалне демократије“⁽²⁾.

II

Ако у овом реферату желимо да подвучемо значај развоја локалне демократије и самоуправљања у градовима, онда не желимо да говоримо само о формалној страни тог проблема, јер су реформом локалних власти од 1972 — 1975. године градови и општине постале основне територијалне јединице. Ради се о различитим условима и растућем значају градова, што је повезано како са развојем социјалистичке револуције тако и научно-техничке револуције, а такође је повезано и са развојем „локалне демократије“ и самоуправљања у градовима и са њиховим све већим значајем. На то утичу следећи фактори:

1. У брзом темпу расте проценат градског становништва у односу на укупно становништво у земљи. Као показатељ тог темпа могу да послуже подаци из наведене табеле⁽³⁾.

У светлу података ове табеле, у периоду од 30 година, број становника у градовима порастао је за 11,5 млн, а 14,2% у односу на 1946. годину. За то време, док је број становника у земљи порастао за преко 50%, број становника у градовима порастао је преко два пута (тачније близу 2,5 пута). Мада ће темпо процеса урбанизације у извесној мери бити смањен, демографске прогнозе предвиђају да ће у 1990. години број становништва у градовима износити $\frac{2}{3}$ становништва земље. За огромну већину становништва земље, функционисање локалне демократије у градовима, одражаваће се битно и на развој социјалистичке демократије у опште.

2. Други фактор који одређује улогу града у развоју социјалистичке демократије је тај што градови имају функцију центара привредних делатности. Због веома брзог темпа процеса индустријализације, градови постају основни центри радничке класе. Још у светлу података из 1968. године 86% од укупно запослених у друштвеној привреди били су становници градова; од тога у индустрији су они били заступљени са 90,2%,

(2) Отуда произилази значај испитивања институције локалне демократије обзиром да је „... познавање локалних појава и процеса такође важно као и познавање законитости општих и типичних појава у широкој размери“.

Проф. К. Biskupski, Проблеми познавања уређења, Торин, 1968., с. 16.

(3) Пор. Ј. Tarkowski: Развој градова у Пољској и њихова типологија, Проблеми народних одбора бр. 27/1973., с. 7, 8, 22.

Година	Градско становништво		
	Укупан број становника у хиљ.	у хиљ.	у процентима у односу на укупан број становника у земљи
1946.	23.460	8.043	34,0
1950.	25.035	9.243	36,9
1955.	27.550	12.067	43,8
1960.	29.795	14.401	48,3
1965.	31.551	15.681	49,7
1970.	32.605	17.031	52,2
1976.	34.500	19.500	56,5

у грађевинарству — 88,3%, у транспорту и везама — 87,8%, у робном промету — 85,5%, у комуналној и стамбеној привреди — 98,4%, а у осталим привредним делатностима — 66,8%. Градови такође представљају услужне центре за пољопривреду и село. Развој демократије у градовима, а нарочито у сфери управљања производњом има, дакле, основни значај са аспекта проширења учешћа радничке класе у управљању државом.

Производни резултати радничке класе стварају економске основе, а ниво политичке културе којом она располаже принципијелно се одражава на правце и развој социјалистичке демократије.

3. Трећи фактор, који са становишта разматране теме има принципијелни значај, је улога градова као културних, просветних и научних центара. На територији града налази се већина културних институција (позоришта, музеји, домови културе, биоскопи и др.). Ту су локализоване све више школе, готово све гимназије, као и већина научних институција. Огромна већина (готово 70%) радника у просвети и култури као и у администрацији су из редова градског становништва. Културно зрачење градова ствара премисе за ширење политичке културе и културе демократских институција. Ово има утолико веће основе, јер градско становништво, и поред великих напора за ширење просвете и ликвидирање постојећих диспропорција у тој области, има знатно виши ниво образовања него сеоско становништво.

4. И поред горњих диспропорција у корист градова, знатно је већи број дисфункционалних појава у градовима него у селима; то се одражава у већем броју преступа, развоју алкохолизма, слабљењу породичних веза (услед овог долази до знатно већег броја развода, а ово повлачи за собом тешкоће у васпитавању омладине); слабљење друштвених веза одражава се такође у сфери односа власт — грађанин и, кроз продубљивање бирократских појава, доводи до знакова алијенације; свеукупност дисфункционалних појава указује да проблематика развоја демократије и самоуправљања у градовима добија све већи значај и постаје један од централних проблема у развоју социјалистичке демократије.

III

У градовима, слично као и у општинама, могу да се издвоје следеће основне форме локалне демократије:

1. Демократске форме (посредне и непосредне) остварене формирањем и функционисањем локалног представничког органа као што је месни народни одбор.

2. Друштвено-политички механизам укључивања грађана у решавању проблема са своје територије.

3. Специјализоване форме учествовања грађана у функционисању локалне администрације и правосуђа.

4. Демократске форме (посредне и непосредне) остварене путем образовања и функционисања самоуправних органа грађана.

Ад. 1. Демократске форме остварене кроз формирање и функционисање локалног представничког органа имају посебан значај због:

а) масовности; народни одбор се бира на општим изборима, који представљају најмасовнију демократску форму, јер обухватају свеукупно становништво;

б) уређења представничких органа који су истовремено локални органи државне власти, дакле, који директивама усмеравају пословање и врше контролу над локалним органима администрације, координирају рад и контролишу органе привредних јединица лоцираних на њиховој територији, али које имају и своје централне управне институције;

в) тесне повезаности са органима друштвеног-самоуправљања као и и формама непосредне демократије. То је нашло, између осталог, израз и у дефинисању народних одбора као основних органа друштвеног самоуправљања.

Ад. 2. Уколико се ради о друштвено-политичком механизму укључивања грађана у решавање питања са своје територије, овај пре свега обухвата:

а) деловање ПУР партије која доноси програм социјалистичке изградње, како на општедржавном плану, тако и на локалном на бази бројних друштвених консултација и сталних веза са свим класама и друштвеним слојевима;

б) деловање осталих странака које у процес изградње социјализма укључују одређене друштвене класе и слојеве (на пр. Уједињена Народна Странка — радно сељаштво, Демократска Странка — занатлије);

в) деловање друштвених организација које укључују широк друштвени актив у изради друштвено-привредног програма развоја као и у његовој реализацији;

г) деловање Фронта Народног Јединства као најшире платформе за рад Партије, политичких странака и друштвених организација (4).

Сви друштвено-политички фактори механизма имају утицај преко својих чланова бираних у народне одборе, на процес одлучивања. Од њиховог деловања, а посебно од деловања Партије као водеће силе у изградњи социјализма, зависи у озбиљној мери функционисање целог система „локалне демократије“.

Ад. 3 У разноврсним облицима, кроз специјализоване форме, грађани учествују у пословању администрације и органа правосуђа.

Ако се ради о органима правосуђа, онда ту грађани учествују као поротници. У остале форме у којима се јавља друштвени фактор спадају колегијални органи за питања преступа, посредничке комисије, а пре свега друштвени судови у виду друштвених комисија за измирење, радничких судова и та.

Грађани учествују у готово свим пословањима администрације, привредe и културе. Тако на пр. у школама постоје родитељски комитети, у трговини — комитети за пословање продавница, у културним институцијама — библиотекарска већа, већа за културна питања, у администрацији — ОРМО и та. Кроз такву врсту већа и комитета грађани имају могућност да утичу на питања која их посебно живо интересују као и да се ангажују лично у њиховом решавању.

Ад. 4 Међу формама друштвеног самоуправљања у градовима посебно место заузима радничко самоуправљање у фабрикама, самоуправљање грађана у месту становања као здружено самоуправљање (пре свега у трговини и услугама). Обзиром на извесна новаторска решења у самоуправљању грађана, желимо у даљем делу реферата да се задржимо на његовом значају у развоју локалне демократије и самоуправљања у градовима.

IV

Генеза самоуправљања грађана досеже до периода између два рата. Формирање тадашње Варшавске Станбене Задруге представљало је покушај да се, још у условима капиталистичког система, организује локално друштвено самоуправљање.

Тадашњи друштвени експеримент који се састојао у преласку са изградње камених зграда типичних за капитализам XIX века на изградњу друштвеног насеља карактеристичног не само по новим архитектонским

(4) Горњи принцип који има принципијелну улогу у концепцији социјалистичке демократије уопште, као и у односу на „локалну демократију“ нашао је свој одраз у следећој формулацији Чл. 3 Устава НРП:

1. Водећа политичка сила друштва у изградњи социјализма је Пољска Уједињена Радничка Партија (...).

2. Заједничко деловање Пољске Уједињене Радничке Партије, Уједињене Народне Странке и Демократске Странке чини основу Фронта Народног Јединства.

3. Фронт Народног Јединства је заједничка платформа за деловање друштвених организација радног народа и патриотско уједињавање свих народа — чланова партије, политичких и ванпартијских организација, независно од њиховог односа према религији“.

и урбанистичким решењима, већ и по новим принципима заједничког живота међу људима, био је револуционарни скок у прилазу решавања стамбеног питања, који је могао да нађе пуну примену тек у условима Пољске Републике. Позивајући се на та искуства, Henryk Dembinski, познати тадашњи активиста пољске левице, је писао:

„Развој производних сила, привредни и културни напредак, захтевају данас руковођење и планирање на све ширем плану, захтевају све већу *централизацију*. Али у области детаљног извршног планирања и вођења администрације у мањим територијалним јединицама захтевана је истовремено *децентрализација*, ефикасна, ослобођена од бирократског расипништва и тупоће централизације.

Одлукама, плановима и контроли који долазе од горе мора да иде у сусрет иницијатива, активност, контрола и самоуправни рад од доле, од најмањих друштвених група најближих основној јединици. Велики градови исто као и велике јединице територијалног самоуправљања у провинцији, не садрже у себи раштркане, изоловане јединице, већ мале и најмање друштвене групе и само кроз те групе може да се дође до живог човека, до његове свести и интереса.

Демократско управљање великим градом, без ослањања на мале групе у којима се стварала и задржавала култура демократског самоуправљања, увек ће бити бирократска карикатура демократије”.

Тек је у Републици Пољској самоуправљање грађана могло да се развије као једна од форми социјалистичке демократије која има своју базу у растућој улози друштвене својине у сфери стамбене изградње као и да прихвати урбанистичку концепцију, која друштвено насеље третира као човекову средину која чини саставни део друштва.

Током 34-ворогодишњег искуства Пољске Републике испојиле су се две изразите тенденције у прилазу ка решавању правних проблема учешћа становника у месту становања. У светлу једне од тих тенденција која је доминирала у првој половини 1950-тих година, савети блокова (односно кућни савети) представљали су једино помоћни орган администрације за управљање стамбеним зградама. Друга тенденција која је почела да се све јаче јавља крајем 50-тих година и у првој половини 60-тих година настављала се на идеју друштвеног насеља и идеју самоуправности, третирајући председништво становништва у насељу као пројужење и обогаћивање представничког органа града. Друга тенденција, указујући у пракси на велике друштвене ефекте остварене том врстом прилаза, трасирала је себи пут и добијала постепено све већу подршку што се на крају одразило акцептирањем модела самоуправљања становника у одлуци Политичког Бироа ЦК ПУРП из маја 1973. године. Полазећи од претпоставке да „место становања у граду треба да постане у што већем степену терен за живу друштвену активност, иницијативе и активности самих грађана” и базирајући се на најбољим искуствима друштвеног деловања при месту становања, Политички Биро ЦК ПУРП је констатовао да „треба створити самоуправљању грађана одговарајуће правне услове и форме деловања које омогућавају координирање напора јавних друштвених радника да се развије друштвена активност станов-

ника у циљу решавања проблема и потреба места становања сопственим силама". Истовремено, место становања је постало „други, иза радних организација, важни фронт организационог и идејно-политичког деловања партије”.

Иза одлуке Политичког Бироа ЦК ПУРП издата је одлука Државног Савета од 21. маја 1973. године о основном правилнику (статуту) самоуправљања становника у градовима (М.П. бр. 24, став 147), одлука Министарског Савета од 11. јуна 1973. године, која дефинише задатке администрације у развоју и раду самоуправљања грађана као и директиве Секретаријата Општепољског Комитета Фронта Народног Јединства о задацима месних и рејонских Комитета ФНЈ у развијању активности и јачању самоуправне делатности становника града.

Јачање степена самоуправљања становника нашло је даљи израз у новом Уставу НРП од 10. фебруара 1976. године, који развој демократије и самоуправљања третира као један од основних принципа политичког уређења. Нови чл. 5 Устава НРП констатује да: „НРП обезбеђује грађанима учешће у управљању и подражава развој разних форми самоуправљања радних људи”. Осим тога у чл. 45 Устава самоуправљање становника наведено је *ekspresis verbis* као институција уставног карактера која чини битач елемент политичког система.

V

Основне поставке концепције управљања становника у насељима које су нашле одраз у Одлуци Политичког Бироа ЦК ПУРП, Државног Савета и Министарског Савета из 1973. године, могу путем синтезе да се конкретизују како следи:

1) Становништво градова има право да учествује у управљању насељима. Прихватање принципа самоуправљања као форме тог учествовања означава право становника насеља да бирају своје представнике као и право да контролишу рад администрације и даје им одређени степен самосталности у решавању сопствених проблема, проблема насеља (проблема становника у насељу). Прихватање принципа самоуправљања означава да самоуправљање и његови органи не могу да се сведу на улогу помоћних органа администрације, већ да га треба третирати као партнера администрације, као фактор који репрезентује мишљење средине. Органи самоуправљања репрезентују све становнике без обзира на врсту статуса стамбених зграда које улазе у стамбени фонд насеља.

2) Циљ подизања друштвених насеља у градовима није само подмиривање потреба за становањем, већ и стварање услова који погодују развоју друштвених веза међу станарима, веза карактеристичних за суштину односа између радних људи — односа сарадње и међусобне помоћи. Насеља чине основну јединицу деловања самоуправљања као фактора који групацију станара претвара у друштво насеља.

3) Основу за поделу на насеља дају урбанистичко-просторне јединице (микрорејони) опремљене друштвеним, културним и услужним пра-

тећим објектима. Циљ пратећих објеката, који чине инфраструктуру насеља, није само да подмирују материјалне и културне потребе становника, већ такође и да стварају основе за формирање друштвених веза неопходних за интегрисање локалног друштва. То значи да насеље треба третирати као васпитну и старатељску средину.

4) Насеље као човекова средина чини саставни део градског друштва. То значи да самоуправљање у насељу може да има самосталност у оном степену у којем му то дозвољавају интереси становништва града. Самоуправљање становника не може да се развија ван система народних одбора, већ једино у оквиру тог система, представљајући продужетак рада народних одбора. Месни народни одбори као органи власти и основни органи друштвеног самоуправљања, дефинишу правне основе за деловање самоуправљања становника (доносе његов статут) и учествују у његовом раду у циљу продубљивања веза са друштвом и бољег подмиривања потреба становника.

5) Границе насеља чине основу организационе структуре самоуправљања становника која треба да буде синхронизована са поделом на изборне јединице (избори за парламент, за народне одборе) и административне рејоне у којима се обављају административни послови везани за насеље као на пр. администрација стамбене привреде, просвете, здравствене службе. Обезбеђивање синхронизације између организационе структуре самоуправљања грађана, поделе на изборне јединице и административне рејоне, а такође и подела партијских и друштвених организација на рејоне чини важну претпоставку у координацији друштвених сила у насељу.

6) Идентификовање састава насеља са социјалног аспекта чини важан фактор деловања у корист принципа егалитаризма, изједначавања социјалних разлика. Принцип хетерогености насеља чини истовремено важан услов за обогаћивање унутрашњег живота насеља, формирање активних ставова, супротстављање појавама укрупнености, чему води хомогени састав (на пр. насеља при фабрикама).

7) Постоји тесна веза између радног места и места становања. Самоуправљање људи у месту становања треба да буде комплементарно са самоуправљањем радних људи у радној средини. Специфичан задатак радних организација у области социјалне политике је широко схваћена хуманизација рада. Специфичан задатак социјалне политике у насељу треба да буде хуманизација слободног времена. Горња идеја чини основу за сарадњу између самоуправљања становника и радничког самоуправљања.

Друштвене везе које се формирају у градским насељима не могу да се поистовете са традиционалним суседским везама карактеристичним за сеоске односе. То су односи нове врсте у којима суседски односи имају одређену улогу, али не доминантну. Ови односи формирају се пре свега кроз самоуправну делатност становника, кроз разноврсне друштвене организације, институције и установе чији је циљ боље подмиривање разноврсних потреба становника (као на пр. васпитање деце, помоћ породици, подизање културе становања, одржавање реда). Разумљиво је да

се у насељима кроз деловање друштвених организација стварају једино услови за успостављање друштвених веза, али се те везе не успостављају аутоматски.

9) Насеље чини платформу за интеграцију свих друштвених сила при месту становања. У састав друштвеног система насеља улазе:

а) теренске партијске организације као центри друштвене инспирације;

б) представнички органи самоуправљања грађана у форми комитета насеља, кућних савета и савета изборних јединица (заједно са њиховим председништвима и комисијама);

в) посебне друштвене комисије, као на пр. друштвена комисија за измирење, дечији кућни савет, омладинска организација, родитељски савет, савет за праћење рада продавница, самоуправни органи у домовима културе и другим културним установама групе ОРМО;

г) секције друштвених организација при насељима (лига жена, ТПД, ТККФ, и т.д.);

д) представници друштвених служби на пр. социјални старатељ, санитарни инспектор при насељу;

ђ) неформалне групе (интересне групе, групе за самообразовање, пријатељске групе);

е) аниматори друштвеног живота који индивидуално иступају.

Координатор рада друштвеног рада у насељу је самоуправљање грађана. Позицију самоуправљања становника јача чињеница да је комитетима насеља поверена функција језгра Фронта Народног Јединства.

10) Организације ПУРП при насељима, као водеће снаге у изградњи социјализма, имају водећу улогу у животу насеља, а ову улогу им даје њихов стваралачки став у средини становања, широки поглед на опште добро, супротстављање тенденцијама локалног партикуларизма (у оквиру насеља или грана), подржавање друштвених иницијатива и испољавање сталне бриге за ефикасност деловања самоуправљања у насељу. Јачање улоге партије у насељу везано је за други фронт деловања партије (први фронт је у радним организацијама).

11) Структура самоуправљања становника јединствена је у целој земљи; одликује се ефикасношћу, а условљена је пре свега величином насеља и карактером градње. Она је по правилу двостепена: комитет насеља и кућни савет; може да буде и тростепена (комитет насеља, комитет рејонски и кућни савет), као и једностепена. У организационој структури самоуправљања јављају се представничке форме (у викомитета насеља, рејона и кућног савета) као и форме директног учествовања (зборови грађана). И у систему бирања самоуправних органа има елемената директног бирања и делегирања представника од стране друштвених организација.

12) Позиција самоуправних органа у стамбеним задругама изједначена је са позицијом самоуправних органа у комуналним насељима. У односу на месне власти они имају исте компетенције, задржавајући истовремено овлашћења која произилазе из закона о задругама.

Ова концепција базира се у ствари на Лењиновој идеји према којој централизам, неопходан са аспекта даљег напретка социјализма, треба да се повеже са децентрализацијом, која омогућава развој иницијативе од доле, прихватајући разноврсност и богатство специфичних одлика који постоје на појединим теренима.

Јасно је да самоуправљање становника у насељима не може да има апсолутни карактер, јер град чини целину, а не збир аутономних насеља са сопственим управним правима. Самоуправљање у насељима располаже само одређеним степеном самосталности, његова функција је пре свега у давању инспирација, мишљења и у вршењу контроле. Нема оно за циљ да замени администрацију. У много случајева јавља се оно као фактор заједничког одлучивања, јер без његовог мишљења администрације не може да донесе одлуку. Одлучује у сфери друштвеног деловања када се ради о покретању друштвених акција, о спровођењу друштвено-образовних акција, решавању судских спорова и тд. Ова сфера самосталности коју има друштвени фактор у решавању питања насеља, као и овлашћења која има при одређивању представника насеља, чине суштину самоуправљања становника у граду.

Модел самоуправљања становника прихваћен реформом од 1973. показао се као модел који даје широке могућности за учествовање грађана у управљању питањима насеља. Примери бројних насеља показују да он одговара стварним потребама и актуелном стању друштвеног развоја и може да донесе озбиљне друштвене ефекте како у области проширења учествовања грађана у управљању, тако и у области интеграције и друштвене политике. Ово је тим пре вредно подвући, јер у целом свету раста разумевање за значај тих пролбема и врше се разни покушаји да се они реше. Потврда неуспеха и потпуне немоћи које се у тој области јављају може да буде став водећег америчког соцоилога проф. Dahl'а. Он је писао у „Political Science Review” (бр. 4/1967):

„Чак и у граду са 100.000 — 200.000 становника учешће грађана у власти сведено је на ништа више, него на учествовање у изборима... Због тога је неопходно да се формирају мање јединице у којима грађанин може с времена на време да формулише и изнесе своје захтеве, да се консултује са службеним лицима, а у неким случајевима да учествује веома конкретно у доношењу одлука. Нажалост, могу само да сигнализирам проблем. Ја на њега немам одговор”.

Необично јасна је и критика савремене стамбене градње коју је недвано изнео N. Hildyard у месечном часопису („The Ecologist”) издатом у Токију; издао га је Међународни Институт ПХП фебруару 1978. године. Он констатује да „људи осећају велику потребу да припадају неформалним групама, управо малим друштвима... Желе да се познају и да верују својим суседима... Ономогућавање тога и стварање архитектонских пројеката који управо даје те потребе, је исто што и друштвено самоубиство, симптом варварске равнодушности према потребама пристојних људи којима планери треба да служе”.

„Стварање интегрисаног друштва је могуће — како констатује аутор — једино тада када се различити слојеви, генерације, представници

струка окупе на строго одређеном простору, где стварају међусобне ин-террелације које чине основ сваког друштва. Распчлањено друштво исто је што и исечен организам; на крају умире”.

Мада смо далеко од решавања проблема, изгледа да сама концепција модела самоуправљања грађана у насељима успешно полаже испит у пракси. Формирање концепције самоуправљања грађана у Пољској је неobiчно интересантан пример резултата које даје повезивање теорије и праксе, сарадња разних научних дисциплина, сарадња друштвеног фактора са стручним фактором, повезивање иницијативе од доле са препорукама политичког центра. Данас, гледано уназад, може да се каже да је период за увођење тог великог друштвеног експеримента као што је концепција самоуправљања, могао да буде краћи, па ипак његово увођење и давање институционално-правног облика представља несумњиво важно остварење.

Један од најважнијих ефеката увођења у живот новог правно-институционалног модела самоуправљања грађана је развој у месту становања све аутентичнијег друштвеног покрета који испољава све већу сопствену иницијативу и иступа све чешће са спонтано рођеним иницијативама у бази. Поред већ традиционалних иницијатива из области стамбене привреде, естетског изгледа и чистоће насеља, развијају се у све ширем опсегу иницијативе у области васпитног рада са децом и омладином; друштвене помоћи породицама са много деце, старијим особама, дакле, у области друштвене политике. Самоуправљање грађана са све већом енергијом улази у области као што су друштвена превентива, заштита потрошача, заштита природне средине и сфером својих интересовања почиње да обухвата сада све проблеме који муче становнике насеља.

У консеквенци пораста аутентичности самоуправљања грађана и проширења сфере његовог интересовања, дошло је до знатног повећања ангажованости кадра у друштвеном самоуправљању. У изборним органима сада већ ради 250 хиљада грађана ⁽⁵⁾. Исто толико је ангажовано у разним комисијама и групама које раде у оквиру насеља, а број одборника изабраних у месне и рејонске народне одборе прелази 30 хиљада ⁽⁶⁾. Карактеристично је при том да се друштвеним радом у месту становања не баве више само пензионери, већ има 80% активно запослених, са веома израженим организаторским способностима, све већом друштвено-политичком готовошћу и великим ауторитетом у својој средини.

Продубила се директна веза народних одбора са органима друштвеног самоуправљања. После избора 1968. године готово сваки четврти одборник градских и рејонских народних одбора је члан органа самоуправљања грађана, а сваки седми је члан органа радничког самоуправљања.

⁽⁵⁾ У резултату извршених избора 1978. године формирано је у целој земљи 2.961 комитет месних заједница, 4.182 рејонска комитета и 32.626 кућних савета. Укупан број самоуправљача у тим комитетима износи 254.732.

⁽⁶⁾ Значај самоуправљања грађана са становишта масовности је још изразитији у великим градовима. Тако на пр. у Варшави број одборника у Одбору Варшавског Војводства и рејонским народним одборима износи 900, док је у 119 комитета месних заједница 443 рејонских комитета и 660 кућних савета изабрано укупно 13.200 самоуправљача.

Ово учешће је нарочито велико у оним градовима који „обилују” новим насељима и великим фабрикама.

Социолошка испитивања извршена у Пољској показују да добија у снази процеса преображаја слабих, неинтегрисаних групација станара друштво одређеног насеља. Проф. J. Turowski, на основу резултата извршених испитивања, дошао је до закључка да су друштва, настала у испитиваним насељима, базирана на суседским односима новог типа, које назива друштвеним асуседством. Одлучујућу улогу у тим односима не игра само традиционално суседство базирано на познанству, мада и ту врсту облика не треба ниподаштавати, већ и осећање припадности друштву тог насеља са којим треба сарађивати ради решавања заједничких проблема и на чије мишљење треба обратити пажњу (⁷).

Пољска искуства мада сигурно не значе крајњи домет који постоји у формирању локалних друштава, нарушавају тврђу бројних социолога који сумњају у могућност настајања локалних друштава у условима достигнутог нивоа цивилизације као и формирања међуљудских односа у насељима на преинципима самоуправности (⁸).

Горња достигнућа не могу се сматрати потпуно устаљеним о чему сведоче између осталог велике разлике у активности појединих комитета месних заједница и кућних савета као и снажно пулсирање те активности (повећање и смањење). Сведочи то о даљем постојању доста озбиљне диспропорције између правно-институционалног модела самоуправљања грађана и модела реализованог у пракси.

У основи тог неслагања налазе се бројни разлози објективни и субјективни. Међу објективним треба на првом месту навести недовољан развој инфраструктуре у насељу што отежава формирање друштвених веза и деловање самоуправљања грађана. Озбиљне тешкоће ствара то што нису усклађени рејони стамбене привреде са поделом на урбанистичке јединице и са организационом структуром самоуправљања грађана. Међу субјективним факторима треба навести пре свега симптоме бирократско-технократског прилаза стручно-административног фактора друштвено-самоуправном фактору.

Поред утврђивања фактора који коче самоуправну делатност грађана, важан задатак науке је да утврди и стимулаторе за ту делатност.

(⁷) „За око 90% грађана јавно мишљење заједнице је основна релација на бази које су они спремни да прилагоде своје деловање уколико оно није било у складу са друштвено признатим принципима прогреса”. Упор. Р. Кгусзка: Суседство и друштвена контрола — проблем отуђености локалног друштва у великом граду. У раду под насловом „Нова стамбена насеља, становништво, средина становања, друштвени живот”. Варшава, 1976., с. 139.

(⁸) Типичан пример може да буде изјава S. Groenmana који констатује: „Не може да се развија ниједна друштвена активност нити свест оприпадању одређеној територијалној групацији, јер професионализација људске активности као и настојање јединке да оствари интимност у породици и приватном животу у месту становања су у супротности са њом”. Упор. S. Groenman: Grenzen des Community Development in der Stadt. W. Matthes: Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden Newled — Berlin, 1965., с. 337.

Заузимајући став према аргументима те врсте проф. J. Turowski констатује: „Резултати емпиријских испитивања... као и резултати презентираних студија љубелских насеља потврђују претпоставку да могу да постоје форме локалне друштвене делатности које нису у колизији са тежњама да се сачува интимност породичног живота и приватног живота у месту становања, а које су несумњиво оглике и вредности живота у великим градовима”. Упор. Нова стамбена насеља — „Друштвени живот” с. 214.

Полазећи од те поставке треба констатовати огромне резерве у области сарадње самоуправљања грађана са школама, радним и друштвеним организацијама. Активирање школа, радних и друштвених организација у месту становања може да допринесе озбиљном јачању самоуправне делатности грађана и пунијем коришћењу могућности које пружа постојећи модел.

Немогуће је у том контексту мимоићи питање веома директног повезивања радног места и места становања. Постоји потреба да се размисли колико је правилно да се остане при концепцији друштвеног насеља као јединице становања која се ограничава искључиво на подмиривање потреба становника. У својој екстремној форми ова концепција означава насеље као „ставаоницу“, а радну организацију као нешто што се налази изван система насеља.

У светлу већ сада накупљених искустава произилази да је такав прилаз насељу једностран и да не узима у обзир чињеницу да бројне фабрике већ данас не представљају извор загађивања човекове средине. Не треба додавати какве користи би, као на пр. скраћење времена потребног за долазак на посао (нарочито за жене) и, пре свега, омогућавање бржег развоја асоцијалне инфраструктуре у насељу, донело приближавање радног места и места становања. Као један од важних проблема јавља се проблем елиминисања диспропорције између модела самоуправљања грађана и модела администрације стамбених зграда која се огледа на 4 плана:

- 1) Ако је област самоуправне делатности грађана изразито проширена, јер је та делатност постала продужетак делатности народног одбора, онда је у насељима администрација стамбених зграда остала ресорна администрација сектора стамбене привреде. Ресорни прилаз администрације доводи до тога да самоуправљање становника не налази увек на потребну подршку за акције инициране на терену насеља које прелазе сферу стамбене привреде;

- 2) Администрација стамбених зграда која није власник насеља, већ једино управља стамбеним фондом има незнатан утицај на делатност предузећа,

- 3) Администрација, руководећи се пре свега економским разлозима, показује тенденцију ка стварању администрација које обухватају све већи број стамбених зграда. Нису изузетак ни насеља која броје преко 30 хиљада становника и које у ствари нису насеља већ рејони. Горње измене погодују измене у структури самоуправљања грађана и поред прихваћеног принципа да основу за поделу на стамбена насеља којој треба да буде прилагођена структура самоуправљања грађана, треба да чине урбано-просторне јединице.

Размотрене су и концепције формирања јединствене администрације насеља која би вршила надзор над целим насељем, а не само над стамбеним зградама.

Администрација насеља за разлику од досадашње администрације стамбених зграда (АСЗ), имала би друштвене службе у којима би постојао старатељски орган, организатор слободног времена и друштвени пла-

нер. Зачетак тих врста служби постоји у насељима у облику одељења за друштвену изградњу. Формирање у насељу центра друштвених служби са квалификованим стручњацима представљало би озбиљну подршку за самоуправну делатност грађана. Овај центар прихватао би се задатака који не могу да се изврше друштвеним деловањем и био би стручни допунски фактор друштвеног деловања. Горње решење треба размотрити при претпоставци да самоуправни органи грађана располажу фондовима за друштвено-васпитну делатност (одвојен одређен проценат од уплаћене чланарине станара). Стварање јединствене администрације насеља као партнера јединственој друштвеној репрезентацији као што је Комитет насеља, отворило би знатно шире могућности за самоуправну делатност грађана.

Испитивање могућности увођења у друштвени систем насеља одређених побољшања, ради обезбеђења његове веће ефективности веже се са концепцијом друштвеног планирања по насељима. Та концепција била је истакнута још у одлуци Народног Одбора Стари Град Варшава од марта 1969. године. Идеја водиља за концепције узима као полазну тачку следеће поставке:

1) право грађана да учествује у управљању означава у социјализму пре свега обезбеђивање његовог утицаја на форму планова друштвено-привредног развоја,

2) то учешће треба да буде обезбеђено на свим нивоима администрације.

Неопходност да се самоуправној делатности грађана обезбеди утицај на планове друштвено-привредног развоја града произилази из дугогодишње праксе која показује да многе несугласице између самоуправне делатности грађана у појединим насељима и меоних власти произилазе из непоштовања тог захтева. Због тога планови друштвено-привредног развоја града треба да се разматрају не само на нивоу ресурса, већ и на нивоу насеља. Полазећи од тих поставки статут констатује у чл. 5.1. да самоуправна делатност грађана „...има удела у програмирању и обезбеђењу даљег развоја града, рејона, насеља, путем консултације друштвено-привредних планова и програма, давања мишљења компетентним органима о општем правцу развоја, као и развоја у појединим областима, а такође и богаћењу и проширивању тих планова током њихове реализације на бази иницијатива које потичу од друштва”.

Измена уставне дефиниције планова по којој они немају искључиво привредни, већ друштвено-привредни карактер јача тенденцију развоја у правцу детехнократизације планова. Ова измена схваћена је понекад на упрошћен начин да је привредно планирање употпуњено показатељима који се односе на друштвени прогрес.

Ипак друштвено-привредни карактер планова са пуним образложењем може да буде схваћен не само у значењу објекта, већ и у значењу субјекта, као акценат друштвеног учешћа (а не само стручњака сакупљених у органима планирања) у њиховом доношењу. То значи дакле, да се пажња поклања како садржају планова тако и њиховом доношењу. Дру-

штвени карактер планова одражава се и у томе што они прихватају друштвену иницијативу грађана.

Јасно је да самоуправљање грађана у формирању друштвено-привредног плана развоја града не може да буде идентично са улогом и овлашћењима којима у тој области располажу народни одбори као органи државне власти. Два разлога леже у основи тога: представнички органи самоуправљања грађана немају овлашћења државних власти, а град представља друштвено-привредну јединицу.

Друштвено-привредни планови развоја су, дакле, планови града; они могу да се анализирају на нивоу појединих насеља, али се односе на град као на целину. У тој ситуацији самоуправна делатност грађана, базирајући се пре свега на познавању свих питања насеља, може једино да има иницијативну функцију, дакле, да даје одређене предлоге (закључке) за друштвено-привредни план града (који се пре свега односе на одређено насеље, а могу и на цео град) као и да оцене пројекат друштвено-привредног развоја града који су предложили месне власти. Основу за давање предлога и мишљења треба да чини преглед потреба који су сачинили самоуправни органи грађана.

Из тако утврђеног плана треба да произиђе пан иницијатива и друштвено-привредних акција у насељу чији је циљ развој града. Методологија, области и начин учествовања самоуправљача у планирању друштвено-привредног развоја захтевају конкретизацију. Прошпирање учешћа самоуправљача у процесу планирања друштвено-привредног развоја се образлаже следећим околностима:

а) „Микро-скала“ је најкомпетентнија за сазнавање различитих потреба домаћинстава као и потреба човека у средини становања (исто као и на радном месту). Отуда основни значај локалних дијагноза за конкретизацију друштвених циљева.

б) Конфронтација градских планова на нивоу насеља, са оценом самоуправних органа грађана, може да постане важан фактор у нивелисању диспропорције у области пратећих објеката који спадају у социјалну инфраструктуру.

в) Учесће самоуправљача у планирању може да постане фактор који погодује активизацији грађана у бољем опремању и улепшавању својих насеља; може то да буде важан стимуланс за развој друштвених акција које убрзавају и обогаћују планове друштвено-привредног развоја.

г) Учесће самоуправљача у планирању може да спречи низ контраверзија са органима администрације које у много случајева произилазе из тога што нису објашњене тешкоће на које се наилази у реализацији одређених подухвата.

Горње напомене односе се на планске радове у стадијуму експлоатације насеља. Постоји ипак проблем учешћа друштвеног фактора у стадијуму пројектовања насеља.

Израда концепције друштвеног планирања насеља добија већу актуелност, јер се приближавају припремни радови на новом петогодиш-

њем плану за период 1981 — 1985. године. Реализовање концепције учешћа самоуправљача у друштвеном планирању значило би озбиљан корак у усавршавању модела самоуправне делатности грађана као и обезбеђивања становништву већег утицаја на развој насеља и града.

VI

Функционисање и развој институције „локалне демократије” има вишестрани значај за даљи развој социјалистичких преображаја.

1) На прво место долази политички значај „локалне демократије”. Ако се узме у обзир састав народних одбора као и масовни карактер разноврсних форми самоуправљања и друштвене контроле, повезане са делатношћу одбора, може да се констатује да институције локалне демократије имају важну улогу у продубљивању веза између власти и друштва. За многе грађане функционисање институције локалне демократије је основно мерило развоја социјалистичке демократије.

2) Демократске форме решавања локалних проблема имају такође важан економски значај. Правилно функционисање тих форми ствара основе за повезивање интереса разних друштвених класа и разних слојева радног народа града и села. Функционисање локалне демократије дозвољава повезивање општедруштвених интереса са локалним интересима. На тај начин развој локалне демократије јача на терену (хоризонталне) друштвене везе, а то друштво је, услед брзог научно-техничког прогреса и брзе прогресивне специјализације функционално организовано (у вертикалној линији).

Институције „локалне демократије” доприносе продубљивању привредне свести на терену, стимулишу друштвену иницијативу, раде на убрзавању друштвено-економског развоја датог региона; у консеквенци значе важну поставку динамичног развоја социјалистичког друштва.

3) Развој „локалне демократије” мора такође да се оцени и са аспекта праксе. Јер, децентрализација је важна не само са становишта развоја социјалистичке демократије и ослобођења друштвене иницијативе, већ и са становишта ефективности функционисања централног руководства. Захваљујући демократским померањима, централно руководство може да се ослободи од другоразредних проблема посматраних са општедржавног становишта и да се концентрише на основна комплексна питања и питања од интереса за целу државу. Истовремено, на тај начин онемогућава се униформизам, рутинерство и бирократизам.

Други аспекти практичног модела „локалне демократије” вежу се са могућностима које она ствара у области рационализације и демократизације процеса одлучивања. Одражава се то пре свега у стварању бројних платформи у оквиру функционисања локалне демократије (као селнице народних одбора), које омогућавају да се узајамно повежу политички, друштвени и стручни фактори. Таква решења стварају услове за оптимализацију процеса одлучивања на локалном нивоу.

4) Када се говори о значају „локалне демократије” не може да се не помене њен васпитни значај. Непостојање демократије на локалном нивоу, наиме, тамо где постоје најпогоднији услови за реализовање демократије (близина власти, директан контакт између власти и грађана), може да наруши увереност о реалности демократије на општедржавном нивоу. Развој „локалне демократије” који погодује формирању привредне свести општине или града, помаже формирању привредне свести земље, која је важан елемент социјалистичке свести.

Институције „локалне демократије” су истовремено школе за друштвене раднике, припремају их за извршавање функција на вишим нивоима система социјалистичке демократије. Развој „локалне демократије” иде у сусрет растућим жељама грађана које се повећавају са порастом општег нивоа образовања.

Горње напомене које указују на значај „локалне демократије” дозвољавају да се констатује да исто као што развој социјалистичке демократије на општедржавном плану утиче на развој „локалне демократије” стварајући за њу више или мање повољне услове, тако и развој „локалне демократије” представља важан фактор у развоју демократије на државном плану.

dr Sylwester Zawadzki