

ОПШТИНА КАО ОСНОВНА ЈЕДИНИЦА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ПОДЕЛЕ НР ПОЉСКЕ

1. Појам „општина“ може да се разматра са разних аспеката, може да се третира као синоним неке организације друштва (која делује на одређеном простору, или може да се користи за означавање самоуправне територијалне јединице. У ранијем законодавству Пољске, на пр. Закон од 23. III 1933. године о делимичној измени система територијалног самоуправљања (Сл. лист бр. 35, поз. 294), каже да „свака сеоска општина представља самоуправну територијалну јединицу, правно лице и предмет имовинских права“ (Чл. 10, ст. 3). И садашње законодавство даје основу да се општина третира као организација социјалистичког друштва која делује на одређеном простору и чији је атрибут друштвено самоуправљање.

Наша разматрања имају за предмет појам општине као одређене јединице територијалне поделе државе. Тим појмом „општина“ пре свега оперише важећи Закон од 28. V 1975. године о двостепеној административној подели државе као и измењени закон о народним одборима (Сл. лист бр. 16, поз. 91) констатујући у чл. 1 ст. 2 да су „јединице административне поделе првог степена општине и градови као и рејони већих градова“.

Пољско законодавство је у двадесетогодишњем периоду између два рата разликовало две врсте општине: сеоске општине и градске општине. И тако су у чл. 65 Устава НР Пољске од 17. III 1921. (Сл. лист бр. 44, поз. 267) тврдило да ће „Пољска бити подељена законодавним путем на... градске и сеоске општине ...„Предмет наших разматрања биле само општине сеоског типа и искључиће се територијалне јединице дефинисане као градови. Уосталом, и важеће Пољско законодавство (Чл. 43, ст. 1 Устава НРП и горе наведени Закон од 28. V 1975. године), термин „општине“ резервишу једино за дефинисање простора сеоског типа, док термин „градска општина“ излази из живота. Друга је ствар да ли смо данас изван формално-правних критерија у стању да тачно разграничимо простор сеоског типа од градског. Из тих разлога наше разматрање, ма колико било ограничено на проблематику „сеоске општине“ по природи ствари мораће да зађе у проблематику градског типа (ради се ту

о покушају да се разграниче општине од једичица градског типа и о проблематици заједничких органа за град и општину).

Предмет наших разматрања биће, истина, појам општине као јединице територијалне поделе сеоског типа, али ћемо исто тако разматрати и проблематику субјеката који делују на том простору: организације државног апарата и друге организације, привредне факторе на сеоском терену и др. Јединице територијалне поделе су створене са идејом да у њима делују одређени субјекти. Кроз то је проблематика општине, као јединице територијалне поделе и општине као одређене организације друштва у тесној узајамној вези.

2. Пре него што пређемо на карактеристике општина насталих у Пољској након реформе од 1972. године треба да погледамо да ли и у којем степену могу да се користе у стварању нове територијалне структуре земље *узори других држава, а нарочито социјалистичких држава*. Треба констатовати да тражење модела најнише јединице територијалне поделе првог степена у НРП у периоду последње реформе није могло да се базира на друге узоре, а посебно узоре примењене у осталим европским социјалистичким земљама и то из више разлога. Европске социјалистичке земље обухватају разноврсне терене, разноврсне по величини, по конфигурацији тла, по степену развијености привреде и структуре привреде, по демографској структури и на крају по историјским условима у којима су настале. У тој ситуацији не може да се захтева да територијална подела у свим социјалистичким државама буде јединствена (чак и у границама једне државе ово не може да се очекује, на пр. СССР је унутар себе издиференциран). Ово се такође односи и на концепцију општине као јединице територијалне поделе, мада понекад могу да се запазе тенденције да се територијална подела базира на поставкама заједничким за многе социјалистичке земље.

У традиционалним државама концепција општине везивала се обично са проблематиком територијалног самоуправљања на најнижем степену као и са историјским условима. По правилу била је мала општина, тј. историјски формирано насеље са правом да управља „својим“ питањима.

Европске социјалистичке државе⁽¹⁾ по правилу раскидају са том концепцијом. Пре свега прилагођавају модел општине систему теренских представничких органа као основи социјалистичке локалне демократије. Ради се ту о обезбеђењу оптималног функционисања модела теренских представничких органа, приближавању органа грађанима и остваривању захтева да територијална подела у највећој мери олакшава подмиривање потреба друштва.

Велики утицај на облик општина у неким социјалистичким државама има систем пољопривреде. У многим социјалистичким земљама намера је да се најниже јединице територијалне поделе тако формирају

(1) У законодавству НРП и у литератури користе се различити термини „територијалне поделе“ и „административна подела“. Чини се да термин „територијална подела“ на бољи начин изражава садржај тог појма.

да садрже у себи основне форме социјалистичке привреде на селу: или су то пољопривредне задруге или основна пољопривредна добра. Велика социјалистичка пољопривредна добра преузимају многе функције које у систему индивидуалне пољопривредне производње припадају држави и њеним органима и стварају на пр. мрежу социјалних, културних и других инструмената. Из тих разлога у многим социјалистичким државама могле су у одређеним периодима времена да се запазе трансформације општине и повећање територије општине упоредо са изменама у структури пољопривредне производње. И тако је на пр. у Бугарској 1959. године знатно смањен број општина и прилагођен великим задружним добрима (ако су на територији једне велике задруге постојала два одбора, онда су она спајана у један). Слични процеси су се одиграли у СССР у периоду 1956 — 1962. године, када је због спајања колхоза у велика пољопривредна добра дошло до промена и када је територија сеоског одбора повећана (у периоду 1955 — 1960. укинута је око 10 хиљада сеоских одбора).

Положај сеоске општине у социјалистичким земљама зависи такође и од тога да ли је у њима двостепена или тростепена подела. У тростепеном систему улога општине своди се на помоћну карику (главна карика је средња карика у ланцу), а у двостепеном систему општина израста у главну карику. У последње време европске социјалистичке земље испољавају тенденцију преласка на двостепени систем власти. Као пример преласка на такав систем може да се наведе Бугарска — 1959. године, Румунија — 1968. године, Пољска — 1975. године.

Реформа извршена у Мађарској 1971. године оставља, уистину, срез као посредну карику — не делује у њему представнички орган, а делегирање се врши за окружни извршни комитет; за нас је веома интересантно то што запажамо друге промече у уређењу општине. За време реформе из 1971. године за око 11 хиљада насеља сеоског типа формирано је само 3.130 општина. При том неке општине сачињавају једно село, а у састав неких улази више села. У свим општинама не делују представнички органи (у општинама са више села представнички орган се формира за неколико општина), у општинама у којима такав орган не постоји делује само административни апарат. У НДР где се задржао традиционални модел мале општине, постојала је тенденција формирања тзв. савеза општина. Прелазак на систем двостепене поделе власти и стварање великих и јаких општина је пре свега израз тенденција да се територијална подела базира на веома рационалним основама (елиминисање сувишних карика власти) и да се одразе привредни услови у формирању јединица територијалне поделе, јер општина није само административна јединица, већ и својеврстан регион.

Треба најзад рећи, да је некада тешко утврдити границу између општине сеоског и градског типа (на пр. у НДР општина подсећа некада на малу варошицу у другој држави). Појављивала се такође тенденција „урбанизовања” села у Румунији на пример; одређена села третирана су као перспективне јединице које ће се као општински центри интензи-

вно развијати и у којима ће се подизати привредни и социјално-културни⁽²⁾ објекти услед чега ће се ова места поистоветити са градом.

Све то указује да у социјалистичким земљама најнижа јединица територијалне поделе сеоског типа може да има врло различит карактер, почев од општине-сеоце до општина које чине читав привредни комплекс или које су повезане међу собом разним градским везама. Шта више, чак и у оквиру једне државе (најкарактеристичнији пример Мађарска) најнижа јединица сеоског типа може да има разноврсан карактер. Отуда и јасан закључак да је неопходно да свака држава има свој прилаз проблематици општине⁽³⁾.

3. Пре него што прикажемо садашњи модел општине у Пољској, треба се упознати са еволуцијом кроз коју је прошао тај модел од момента добијања независности 1918. године па до данас. Проблем општине као најниже јединице територијалне поделе у пољским условима одиграо је посебну улогу, општину је у разним периодима времена различито дефинисао законодавац.

По добијању независности 1918. године Пољска је имала читав мозаик територијалних деоница на територији три државе — Аустрије, Русије и Пруске. На неким територијама су постојали још увек остаци феудалног уређења (на пр. на територијама које су припадале Пруској и Аустрији подела је била на дворске феуде). И поред општег принципа уведеног Уставом из 1921. године да се држава дели на покрајине, срезове и сеоске и градске општине, сеоска општина до 1933. године није била јединствена. На бившим руским територијама општине су биле велике са више села, а на бившим пруским и аустријским територијама општинчу је сачињавало једно село. Осим тога концепција општине као јединице територијалне поделе везана је тада са проблематиком задатака територијалног самоуправљања (на нивоу општине нису постојали органи државне администрације, власти, а њихове функције вршила је самоуправна администрација). Општина коју је сачињавало једно село, историјски формирана, у већој мери је одговарала некадашњој концепцији самоуправљања базираног на „природном” праву општине да управља својим проблемима (утицај доктрине природног права), али ипак није била у стању да испуњава шире задатке у области просвете, друштвеног старања, изградње јавних путева и тд, јер није располагала већим финансијским и привредним средствима као ни стручним административним апаратом.

Спор о концепцији сеоске општине решио је тако Закон из 1933. године који је истина, дозвољавао постојање општине коју сачињава једно село, али који се пре свега изјаснио за велику и снажну општину. Закон не уводи неке чврсте критеријуме о величини територије или о

⁽²⁾ У нашим разматрањима није обухваћена проблематика општина у Југославији, јер нема мериторних компетенција за бављење том проблематиком.

⁽³⁾ Детаљно о овој теми: Z. Leonski, Територијална подела европских социјалистичких држава, „Проблеми Народних Одбора” бр. 19/1971, Z. Leonski—L. Lukasiewicz, Aspects of territorial subdivisions in European socialist States, „International Social Science Journal” 1/1978, J. Letowski, Формирање концепције територијалне поделе у европским социјалистичким земљама, „Проблеми Народних Одбора”, бр. 29/1974.

броју становника. Закон је једноставно полазио од поставке да то треба да буде јединица способна да изврши задатке који јој се поставе. Закон је такође констатовао да „величина општине треба да одговара, уколико је то могуће, природним границама заједничких интересовања становништва као и да обезбеди општини извршење задатака који се пред њу постављају⁽⁴⁾).

Закон из 1933. године увео је поделу сеоске општине на помоћне јединице — села. Није само општина имала органе територијалног самоуправљања: општински одбор и општинску власт, већ је и село имало наредбодавне органе: сеоски одбор (у већим селима) или сеоски скуп (у мањим селима) и извршни орган — сеоски старешина и његов заменик. У Пољској, 1939. године, било је 3.120 сеоских општина (602 градске општине) као и 40.527 села као подјединица.

Концепција тако формиране општине прихваћена је као основа територијалног уређења најниже јединице након ослобођења по завршетку окупације⁽⁵⁾. Извршене измене имале су карактер текућих коректура, јер нису биле предмет принципјелних реформи. Према том узору уређене су општине на ослобођеним теренима. У послератном периоду у оквиру територијално измењених државних граница постојало је 2.994 општина подељених на села (према стању на дач 1. IV 1948. године).

Разне ствари су утицале на такво стање, а међу њима треба издвојити две: у послератном периоду задржан је административни систем из претходног 20-то годишњег периода и формиран су локални административни органи по угледу на предратне. Територијална подела пак, била је базирана на релативно рационалним и савременим принципима, јер је још у 20-то годишњем периоду пре рата проблем поделе био у центру интересовања због потребе да се изједначи систем територијалне поделе наслеђен припајањем територија. Нови задаци социјалистичке државе постављени су тек касније. Послератни период и огромни задаци које је имала да савлада наша држава одмах по ослобођењу нису дозвољавали да се изврше принципјелне промене у просторној структури земље.

Извесну новину чинила је већ реформа из 1950. године. Истина, општина као јединица територијалне поделе остала је подељена на села, с тим што су у општини (као и у осталим јединицама територијалне поделе) формиран квалитетно нови органи: уместо дуалистичког система теренских органа тј. самоуправне и владине администрације, уведен је систем народних одбора и административних органа повезаних

⁽⁴⁾ Од богате литературе о тој области која се односи на проблематику општина препоручујемо нарочито:

— Материјале Комисије за рационализацију Јавне Администрације Председника Министарског Савета, том I, IV, V;

— рад М. Јарошинског, Тезе уз реферат о основном типу сеоске општине у Пољској, Административна подела државе, Варшава, 1930. с. 247 о;

— рад В. Бжежиског, Територијална организација сеоске општине у Пољској, Прелози за реформу, Варшава, 1932.;

— рад Ј. Лангрода, Из студија административне поделе државе, Краков, 1931.

⁽⁵⁾ Територијална подела уведена за време окупације је укинута. Чл. II декрета од 21. VIII 1944. о начину формирања опште администрације I и II ступња §Сл.1.2,поз. 8).

са њима по совјетском узору из 1936. године. Ово је увео Закон од 20. III 1950. године о теренским органима јединствене државне власти (Сл. лист бр. 14, поз. 130). У тој ситуацији концепција општине базирана на потребама и моделу самоуправне територијалне администрације из двадесетогодишњег периода пре рата морала је да се трансформише. Ово је постало тим акутније, јер почетак педесетих година доноси тенденцију снажне колективизације села. Међа се, дакле, привредна структура села. Осим тога, у том периоду се својски приступа проблему социјалистичке демократије уз уверење да је демократија већа уколико су власти ближе грађанима. У консеквенцији је то довело до промена које су ишле у правцу уситњавања територијалне поделе. Сматрало се да је лакше реализовати захтев локалне демократије у мањим јединицама територијалне поделе. Била је то полазна тачка за извршење принципијелних промена у територијалној подели најниже јединице сеоског типа. Реализовао их је Закон од 25. IX 1954. године о реформи административне поделе села и формирању сеоских народних одбора (Сл. лист 43, поз. 191) и извршни прописи.

У резултату извршене реформе укинута 3.001 постојећа општина, а место њих формирано 8.789 „громада“. Створене су тиме јединице готово три пута мање од досадашње општине. При том су прописи детаљно одредили колико велику територију треба да обухвата „громада“ (од 1.500 до 5.000 ha), или колико треба да има становника (1 до 3 хиљаде), одредили су удаљеност заселака од центра (3 — 5 km). Одредили су такође да „громаду“ треба да сачињава група села повезаних заједничким привредним интересима, заједничким привредним инструментима, социјалним и културним везама, група села повезана комуникационим везама. У резултату извршене реформе досадашњи термин „громада“ изгубио је свој значај. Некада је „громада“ била помоћна јединица која је улазила у састав општине, а после реформе из 1954. године постала је основна јединица територијалне поделе, већа од досадашње „громаде“, а мања од општине. У састав нових громада улазила су села као помоћне јединице територијалне поделе. У громадама је деловао одбор и његови органи. Компетенције органа громаде биле су ограничене у односу на компетенције среских органа који су, у тростепеној структури, (покрајина-срез-громада/град) били водећа карика. Громаде су биле привредно слабе јединице, нису имале квалификовани кадар и т.сл. Отуда, иако је у току спровођења реформе громада првобитно била позитивно оцењена (нарочито се подвлачила њена улога „приближавања“ власти друштву), у следећим годинама према њој се створио критички однос^(*). У консеквенцији, неколико година касније, почиње лагани процес повећавања територије и јачања громада (1955. године било је 8.789 громада, 1962. — 5.254 громада, а крајем 1970. — 4.313). Међутим, у појединим селима која су улазила у састав громаде деловали су сеоски

(*) И тако на пр. Ј. Вечорек (Информација о административној подели НРП, додаток уз „Теренску Привреду и администрацију“ бр. 10 1962, с. 6) констатује да се „први пут у историји Пољске примењује метода формирања поделе не на основу насталих чињеница већ на основу услова који ће настати у будућности. Таква антиципација садржава у себи извесан ризик грешке који се стварно у пракси испољно.

зборови и најпре, опуномоћеници одбора громаде, а затим (од 1958. године) сеоске старешине не као продужена рука органа територијалног самоуправљања (укинута 1950. године), већ као помоћни органи одбора громаде. Таква структура најниже територијалне поделе — громаде — одржала се до реформе 1972.

Период од 1972 — 1975. године доноси основне измене у области која нас интересује. Повезане су оне нераскидиво са изменом структуре и задатака народних одбора и основних органа теренске администрације. Измене су извршене по етапама 1972., 1973. и 1975. године. Ово је требало да смањи опасности које произилазе из радикално извршених измена као и да омогући коришћење искустава стечених на појединим етапама реформе. Све те измене значиле су ипак једну операцију. У основи законодавних промечна лежале су одређене политичке концепције садржане у документима централних органа ПУРП. Ако се ради о проблематици општине, пре свега треба имати у виду одлуку VI Пленума ЦК ПУРП од 27. IX 1972. године у вези реорганизације теренских власти на селу и задатке партијских организација⁽⁷⁾ везане са тим, као и закон од 29. XI 1972. године о формирању општина и измене у закону о народним одборима (Сл. 1. бр. 49, поз. 312). Овај закон укида досадашње громаде којих је пре реформе било 4.313, а на њихово место уводи 2.365 знатно већих општина⁽⁸⁾.

Закон од 1972. године имао је за циљ да од општине створи не само јединицу типа административне поделе, већ истовремено своје врсте регион најнижег ступња. Закон је рекао: „Формирају се општине као јединица територијално-привредне поделе на сеоском терену, које, обзиром на свој привредни потенцијал и инструменте, стварају одговарајуће услове за управљање друштвено-културним развојем као и за подмиривање потреба становништва” (Чл. 1, ст. 1). Реформа није имала само за циљ стварање снажног и ефикасног органа власти и администрације на терену, већ је имала за циљ стварање привредне, социјалне и културне базе која ће бити у стању да подмири разноврсне потребе становника села.

Закон од 29. XI 1972. године, као што читамо у његовом уводном делу, пошао је од претпоставке да ће општине допринети „...стварању повољнијих услова за привредно-друштвени развој села, јачање пољопривреде и побољшање животних услова становника као и... продубљивању социјалистичке демократије, даљем јачању улоге и ауторитета народних одбора и њихових органа у селима и... побољшању њиховог рада...”. Извршена реформа територијалне поделе требала је да буде један од елемената тих циљева, јер су поред измена у територијалној структури извршене такође и измене у задацима народних одбора и административног апарата, што превазилази оквире овог реферата. Треба, међутим, додати да је закон од 29. XI 1972. године отпочео процес стварања једног

(7) Публикација VI Пленума ЦК ПУРП. Основни документи и материјали, Варшава, 1972. године, а посебно излагање П. Јарошевића садржано у њима, с. 11.

(8) Овај закон укинуо је такође формирана 1954. године радничка насеља, лечилишта и, рибарска насеља, као „посредне” јединице између града и громаде.

органа власти (народног одбора) и организације за две јединице територијалне поделе, предвиђајући могућност да се у оправданим случајевима формирају заједнички органи за мале градове и суседне општине (*).

Година 1973. доноси пре свега измене у задацима и структури теренског апарата (форме уведене у општини пренете су на више нивое); са становишта које нас интересује посебан значај је међутим, имао закон од 28. V 1975. године о двостепеној административној подели Државе као и о изменама закона о народним одборима (Сл. л. бр. 16 поз. 91). Водећа идеја нове територијалне поделе уведене законом из 1975. године била је рационализација и прилагођавање поделе на вишим степенима подели извршеној 1972. године на нивоу општине, као и реализације идеје демократског централизма. При том, карактеристична одлика те етапе било је пре свега увођење двостепеног система основне територијалне поделе уместо тростепеног система. Ово се извршило укидањем досадашњих покрајина, град Познањ је изгубио статус покрајине, укидањем срезова, укидањем рејона у Гдањску, Познању и Шчећину.

Уместо укинутих покрајина уведено је 49 нових (са Вроцлавом 50), које чине други степен основне поделе. Као полазна тачка у формирању јединица поделе другог степена били су углавном фактори економске природе (негде су узимани у обзир фактори историјске природе и постојећа традиција). Желело се такође да и покрајине буду своја врста региона, али територијално већег него што је то случај са општинским регионом.

Измене извршене 1975. године имале су истовремено велики значај са нашег становишта. Општина је у систему двостепене поделе постала основна јединица. Формално се то одразило у законодавству када је реч о преузимању задатака после укидања средњих органа. Прихваћен је принцип да укупне задатке укинутих срезова прихвате општински органи, а само у изузетним случајевима задаци би се преносили на покрајински ниво. На тај начин реформа из 1975. године јача општинску карику правећи од ње основни ступањ локалне демократије и управљања тереном.

4. Приказујући садашњи положај *општине у двостепеном систему територијалне поделе* треба пре свега рећи, да је данас тешко дати пуну оцену тог положаја из више разлога. Пре свега свака принципјелна измена у територијалној подели повлачи за собом далекосежне консеквенце не само у организационој структури државног апарата, политичких организација, друштвених и привредних организација итд., већ и индиректне ефекте као што је стварање нових привредних и културних центара, центара за подмиривање потреба становништва у области здравља, друштвеног старања итд., који настају тек након истека извесног периода времена. Петогодишњи период функционисања нових општина истина не даје још основа за пуну оцену реформе из периода 1972 — 1975.,

(*) Године 1973. створена је могућност формирања заједничких народних одбора за град и срез. У моменту укидања срезова 1975. године, овај проблем престаје да буде актуалан.

мада већ данас може да се констатује да нове општине у знатној бољој мери испуњавају функцију најниже јединице територијалне поделе од некадашњих громада формираних 1954. године. Није то само оцена званичних фактора, већ је то и мишљење друштва.

Као што знамо, основни ниво територијалне поделе чине општине, градови и рејони великих градова. Данас, тј. у 1978. години постоји 2.070 општина, 799 градова и 21 рејон. Од момента увођења реформе општине, број општина је смањен (1973. године било их је 2.365). Мада данас постоји 2.070 општина и 799 градова, делује само 1.533 општинских народних одбора и начелника општина и 262 градска народна одбора и начелника града. У 537 јединица формираних су заједнички народни одбори за градове и општине као и заједнички административни органи за град и општину (1973. било је само 375 таквих организационих јединица).

Тенденцију укидања извесног броја општина и формирања заједничких органа за град и општину оправдавају разни разлози. Након увођења нових покрајина 1975. године и двостепене поделе просечно је у покрајини било око 50 јединица основног степена (мада је на пр. у покрајини Катовице било чак 102 такве јединице). Смањење броја општина и стварање заједничких органа за град и општину довело је до смањења удаљености између руководства на нивоу покрајине и руководства на основном нивоу. Осим тога, према поставкама, општина је требало да буде не само јединица административне поделе, већ истовремено и своје врсте регион са одговарајућим привредним потенцијалом и мрежом просветних, културних и социјалних седишта који подмирују потребе грађана. Јасно је да у моменту увођења реформе нису све општине испуњавале те услове. Мogle би да их испуне тек након истека одређеног периода времена. Да би се убрзао тај процес спајање су слабе општине, а пре свега формирану су заједнички органи за град и суседну сеоску територију. Постојање у граду инструмената и институција способних да подмире потребе околног региона као и постојање заједничких интереса града и околних општина диктирало је управо такво решење. Треба ту додати да и поред постојања једног органа за град и суседне општине и даље имамо посла са две јединице територијалне поделе у којима делимично обавезују различити правни режими (на пр. посебни прописи о градњи на градској и сеоској територији) и делује мрежа посебних самоуправних органа становника града и села. Обзиром на потребу да се заштите интереси града и села као и због бојазни да не дође до доминације интереса једног терена над другим нису спојени градови и општине у једну јединицу територијалне поделе⁽¹⁰⁾.

Услов за успех далекосежних намера у задацима државе у односу на општину је постојање чврстих елемената у државној организацији од којих пре свега треба поменути територијалну поделу, с тим што се захтев за стабилност не коси са потребом постојања и извесне еластичности у решењима. Идеја општине као своје врсте мини-региона спада

⁽¹⁰⁾ Посебно о овој теми З. Јанку, Положај и функционисање народних одбора заједничких за град и општину, „Проблеми Народних Одбора“ бр. 33/1976.

у чврсте елементе, мада постоји потреба да се врше текуће корекције у области структуре општине. Отуда садашњи прописи који се односе на општине дозвољавају такве корекције, јер не уводе неке посебне параметре када је у питању величина општине, број становника итд., као што је то било за време реформе 1954. године. Такође и када се ради о формирању заједничких органа за град и општину не постоје прописи који круто нормирају та питања. Да је то могућност да се, не мењајући правне прописе, врше измене у просторној структури најнижих јединица територијалне поделе и да се та подела прилагоди текућим потребама. Та еластичност управо дозвољава да се реализује горе зацртана тенденција повезивања општина и стварања заједничких органа за град и општину и дозвољава да се врше измене диктиране текућим потребама.

Област деловања органа треба да буде условљена од врсте задатака које ти органи испуњавају, али истовремено та област детерминише деловање органа. Рад општинског народног одбора и начелника општине треба да се базира на механизму који дејствује у сеоском друштву, на привредној структури у општини, на мрежи институција које опслужују становништво општине итд., а пре свега на факту да општина у двостепеној подели чини основну карику, а истовремено и карику најнижег степена. Дели се она истина на села у којима делује орган сеоског самоуправљања и сеоски старешина чије су функције у односу на државне задатке ограничене. Услед тога у задатке општинских органа треба да уђу функције увођења у живот државних задатака у две сфере:

1) у сфери директног организовања привредне делатности, пре свега у пољопривреди као и сфери тзв. гарантоване администрације (здравствена служба, просвета, друштвено старање и др.),

2) у сфери администрације (порези, матични послови, издавање разних врста дозвола и та). Међутим функција плачирања јавне делатности и утврђивања административне политике, функција координације, контроле и надзора треба да буде локализована на вишим нивоима. На општинском нивоу долази до контакта грађана са државним органима приликом решавања његових основних и животних питања. Из тих разлога у први план излазе задаци који се односе на формирање нових социјалистичких принципа заједничког живота на бази познавања механизма који делују у друштву општине, основни ранг добија питање положаја и престижа административног апарата (општинског уреда и начелника), побољшање квалификација тог апарата, увођење техничких иновација и та. (11).

Говорећи о сеоском простору може да се каже да на општинским теренима данас у Пољској живи 42,6% популације (14.900.000). Истина да популација која настањује градске територије данас доминира и да ће се тај процес продубљивати, међутим, за сада популација која настањује општинске територије чини знатан проценат целе популације. Бављење

(11) Ј. Блох, Положај општинских народних одбора и начелника општине, у заједничком раду: Народни одбори и теренски административни органи после реформе, Варшава—Познањ, 1976. с. 110 — 111.

пољопривредом даје главни извор средстава за 27% популације (пред II светски рат били су то за 60%), али такође треба имати у виду да се знатан део индивидуалних добара (око 30%) налази у поседу тзв. сељачка-радника, тј. власника чији је главни извор средстава за издржавање ван пољопривреде. Ако се ради о пољопривредној производњи, треба рећи да се 80% налази у рукама индивидуалних произвођача, 20% у подруштвљеној привреди (око 17% чине пољопривредна добра, преко 2% производне задруге и око 1% пољопривредни кружоци). Индивидуална привреда данас доминира у структури општине, подруштвљена привреда испољава све већу динамику развоја. Подруштвљена пољопривредна добра почињу да буду синоним модерног привређивања, синоним високе производње, подруштвљена пољопривредна добра обезбеђују повољне услове за рад.

Треба додати да просечна општина у Пољској броји 8.700 становника, простире се на 14.000 ha површине, од тога 9.100 ha пољопривредних имања, подељена је на 18 села, у њој постоји око 1.500 индивидуалних пољопривредних добара. По правилу на територији општине постоје задружне институције као: Општинска Задруга „Сељачка самопомоћ” са мрежом малопродајних пунктова, Пољопривредна производња задруга или пољопривредни задружни комитет, пољопривредни кружоци, задружна банка. Од државних институција ту је централна школа са мрежом истурених одељења, предшколска установа, општински дом културе, општинска библиотека са библиотекарским пунктовима, здравствени центар са специјалистичким саветовалиштима, пошта, станица народне милиције. На општинском терену делују такође и специфичне друштвене организације које не постоје у граду као Коло сеоских домаћица, народне спортске дружине⁽¹²⁾.

Поред постојања јединствене концепције општине не значи да су све општине једнаке. Горе су дате одлике „просечне” општине и њен лик се мења из разних разлога: на пр. због измена у инфраструктури општине путем стварања све боље привредне, социјалне и културне базе. Нарочито порастом социјалистичких елемената у пољопривреди — а то је, уосталом, правац развоја наше привреде — све већу улогу у структури општине добијаће велика државна пољопривредна добра и задруге и у вези с тим ће расти улога општине у којој је претежно подруштвљена привреда. Другачију улогу у таквим општинама ће имати представнички органи и органи општинске администрације.

Лик општине се мења и из других разлога. Трансформише се пре свега само друштво на селу. Села која улазе у састав општине престају да буду централна карика живота на селу, али настају нови интегрални центри. То су или села у којима се налази седиште општинске власти и у којима се у складу са поставкама реформе формира мрежа привредних, просветних, социјалних ита. инструмената, или градови, у којима

(12) Статистички подаци потичу из Статистичког годишњака 1977. године и часописа „Народни одбор—Привреда—Администрација” бр. 9/1978.

постоји заједнички орган за град и општину. У тим центрима формира се структура слична градској (комунална привреда), прогресивна специјализација почиње да обухвата такође и село (специјализована пољопривредна предузећа, специјализоване општине које се баве само извесним областима пољопривредне производње, бављење пољопривредом постаје професија (потребно образовање), продиру ту узори градске културе. Овај процес прати слабљење традиционалних одлика сеоског друштва које произилазе из факта самодовољности пољопривредног добра, удаљености села од великих градских центара због слабих саобраћајних веза, или формирања сеоских традиција услед тога што низ поколења насељава једно те исто село. Ови елементи постепено слабе⁽¹³⁾. Све то нагиње ка елиминисању разлика и услова живота у селу и граду и изазива тешкоће приликом доношења легалне (кроз прописе) дефиниције града и села. Због тога пољско законодавство не даје критеријуме за разликовање града од села⁽¹⁴⁾.

Треба ту указати на појаву формирања *различитих типова општина* и поред јединствене законодавне концепције општине. Код нас постоје различити типови општина што одговара специфичности наших пољопривредних односа на селу, постоје, дакле, општине са претежно подруштвљеном привредом општине са претежно индивидуалном привредом. Разликују се типови општина по карактеру — општине у којима је развијена шумска привреда, или општине у којима је развијен туризам, јер се одликују изванредним природним лепотама, и на крају, општине у близини великих градова тј. приградске општине (тзв. спаваонице великих градова). Ова различитост општина повлачи одређене консеквенце пре свега у области задатака општинских органа. Тако ће на пример становник приградске општине подмиривати често своје потребе у великом граду па самим тим отпада обавеза да се формирају одређене институције на терену општина. У туристичкој општини органи општинског одбора и начелник општине имаће додатне обавезе да раде на подизању центра за рекреацију и одмор, у општини са претежно подруштвљеном привредом велика државна пољопривредна добра или задруте саме ће стварати социјалну базу, а самим тим у извесној мери ослобађати општинске органе од обавезе да стварају одговарајућу социјалну базу (на пр. јаслице, забавишта, клубове). Највећи и најразличитији задаци лежаће на општинском народном одбору и начелнику општине у општинама са претежно индивидуалном привредом.

Са географског становишта могу да се разликују општине са раштрканим и ушореним селима. Процеси подруштвљавања пољопривреде који се све више продубљују, доведиће до тога да ће све више расти улога ушорених села. Компактност општине одражава се у задацима који стоје

⁽¹³⁾ Х. Беднарски, Промене у сеоском локалном друштву у Пољској у XIX и XX веку, Рад Комисије за Филозофију и Социологију Научног Друштва из Бидгошча, Варшава—Познањ 1974.

⁽¹⁴⁾ Проблематика разликовања града од села је предмет спорова нарочито у литератури која са географског аспекта третира овај проблем. Као критериј за разликовање града од села даје се читв низ елемената: број становника, стручна структура становништва, тип насеља и тд. З. Леонски, Територијална подела, у групном раду: Систем административног права, Ossolineum 1977.

пред општинским органима (лака увођења водовода или лако извршење других комуналних захвата), олакшава организовање заједничког живота на селу (на пр. организовање друштвених акција), олакшава контакте на линији орган — грађанин и тд.

И још једна завршна напомена. У нашој литератури прихваћена је констатација да 1975. година значи последњу етапу реформе на терену. Не значи то ипак да извршена реформа између осталог на општинском нивоу има већ завршну форму. Како је водећа идеја реформе из периода 1972 — 1975. године било настојање да се усаврши државни апарат, питање управљања и теренске структуре не може да се сматра затвореним на тој етапи. Усавршавање треба третирати као стални процес који захтева сталне интервенције чији је циљ подизање квалитета просторних структура, као и организационих структура и рада органа на општинском нивоу. У супротном изгубили бисмо водећу идеју свих промена.

dr Zbigniew Leonski