

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКА ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНЕ У ПОЉСКОЈ

ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ МОДЕЛ И ПРАКСА

1. Уводне информације

Општине у Пољској су основне територијалне и друштвено-политичке јединице на селу. Општине, као основне јединице територијалне поделе и као организације друштвено-политичког живота на селу, добиле су садашњи облик кроз реформу Закона о народним одборима, новембра 1972. године. У закону о формирању општина и измени закона о народним одборима (Сл. лист 49) читамо:

„Формирају се општине као основне јединице административно-привредне поделе на селу, које, с обзиром на своју величину, стварају привредни потенцијал и одговарајуће услове за руковођење привредним и друштвено-културним развојем као и за подмиривање потреба становништва” (чл. 1).

Општине нису, значи, требало да постану само јединице територијалне поделе, већ и основне друштвено-привредне јединице способне да подмире основне потребе становништва. Општине, осим тога, представљају територијалну основу организације државног апарата на најнижем ступњу, као и територијалну основу организационе структуре политичких партија и друштвених организација. У општинама се формирају основни органи власти и самоуправљања. Из тога произилази да су општине такође и основне друштвено политичке јединице.

Увођењем нове територијалне поделе на селу (спровођењем горе наведеног закона), територија општина повећана је око 2 пута. Уместо 4.315 некадашњих настало је 2.365 нових општина; од тога су за 1.990 општина формирани општински народни добори, док је 375 општина путем заједничких органа власти и заједничке администрације повезано са суседним градом тако да су створени заједнички одбори и теренски административни органи за град и општину.

Увећавање општина као основних територијално-административних јединица на селу, — врши се сада у многим земљама, мада у различитим

организационим и правним формама. То произилази из услова и потреба савременог живота, а пре свега из тога што је, захваљујући постојећим средствима саобраћаја и веза, знатно смањена физичка удаљеност места становања грађана од седишта општинских власти, а подмиривање разноврсних све већих потреба грађана као и руковођења све сложенијим проблемима друштвеног живота места знатно се боље врши у оквиру већих јединица, које, ослободивши се уситњености, располажу већим финансијским средствима, кадровима као и првредним, социјалним и културним институцијама. Нове, увећане општине формирају се тако да буду способне да се релативно самостално развијају и да подмирују све основне потребе становништва. И у Пољској општина, у принципу, одговарају тим критеријумима. Повезивање малих градова путем заједничких органа власти и администрације са суседном општином имало је исти циљ: стварање, на бази природних друштвених веза, друштвено-привредних микрорегиона чији центар располаже најразноврснијим средствима који омогућавају подмиривање привредних, социјалних, културних и других потреба грађана, као и фабрикама и другим производним јединицама које чине привредну основу региона, а истовремено и услов за његов даљи развој.

За тако замишљену општину било је неопходно да њени органи власти буду компетентни да доносе одлуке када су у питању основни месни проблеми. Овај услов је реформом такође испуњен. Измењени закон о народним одборима дао је општинским властима довољно надлежности како би општина могла да испуњава улогу основне административно-територијалне јединице.

Године 1975. уведена је двостепена територијална подела земље и, адекватно томе, двостепена организација локалних власти. Ова реформа настала је у складу са спровођењем у живот нове концепције општина. Срез, који је пре реформе имао улогу основног језгра локалне власти као и јединице које управљају администрацијом насеља и малих градова, према новој концепцији општина и градова као основних јединица, постали су сувишни. Реформа из 1975. године имала је за циљ рационализацију организације државног апарата у условима који су настали након формирања општина као „микрорегиона”. Реформа је поставила знатно веће задатке јединицама основног степена — граду и општини. Посебно су тешки задаци били пред општинама које су пре реформе биле слабе и које нису баш увек могле да се снађу ни у решавању знатно лакших задатака.

Овај реферат нема за циљ да прикаже само друштвено-политичку организацију општине. Покушаће такође да да одговор на питање у којој је мери политичко-правни модел реализован у пракси, на које се тешкоће налази при његовој реализацији и шта лежи у основи тих тешкоћа. Одговор на питање о практичном функционисању разних аспеката друштвено-политичког мадела општине биће дат на бази резултата испитивања правно-емпиријског функционисања општинских власти, које је извршила група при Институту за Државу и Право Пољске академије наука (PAN). Међу бројним испитивањима која се односе на различите

аспекте функционисања локалних власти, испитивања рада општинских органа, група је вршила три пута: пре реформе (1968. године), у првој години њене реализације (1973. године) као и након пуне реализације реформе на свим нивоима система одбора (1976.). Последња испитивања обухватила су 30 општина на територији целе земље. Ове општине су имале различите друштвене и економске одлике чиме је повећана репрезентативност добијених резултата. Материјали са испитивања омогућавају да се укаже на динамику развоја описаних појава.

2. Друштвено-политички модел општине

Основно језгро друштвено-политичког модела општине дефинише Устав Народне Републике Пољске. Из његових одредаба произилази да су основна језгра тог система општински представнички орган власти и самоуправљања у виду општинског народног одбора, као и општинска организација Пољске Уједињене Радничке Партије. Основна улога општинског народног одбора у друштвено-политичком моделу општине произилази из принципа демократије која лежи у основи система као и из уставног принципа да у Пољској народ води државну власт „преко својих представника бираних у Скупштини и у народне одборе“ (чл. 2). Водећа улога општинске организације Пољске Уједињене Радничке Партије у друштвено-политичкој организацији општине произилази из уставне констатације да је та партија „водећа сила друштва у изградњи социјализма“ (чл. 3). Адекватно констатацији Устава да све остале политичке странке (Уједињена Народна Странка као и Демократска Странка) заједно са ПУРП раде на реализацији тог задатка, у општинама постоје такође и организације тих странака. Постоје такође и основне организационе јединице (комитети) Фронта Народног Јединства, којем Устав одређује улогу „...заједничке платформе за рад друштвених организација радног народа и патриотског удруживања свих грађана ... око животних интереса Пољске Народне Републике“ (Чл. 3).

Устав такође констатује да Народна Република Пољска „...обезбеђује грађанима учешће у управљању и подржава развој разних форми самоуправљања радних људи“. Модел самоуправљања становника града и села дефинише у главним цртама закон о „народним одборима. Адекватно тим уставним и законским одредбама, у општинама дејствују језгра бројних друштвених организација и самоуправљања становника кроз која се повећава учешће становника у решавању питања на свом терену.

Пошто општина представља основну територијалну јединицу организације државног апарата, у њој функционише такође и орган државне администрације који је истовремено и извршни орган општинског народног одбора — начелник општине.

Може да се изврши следећа класификација елемената друштвено-политичког модела општине:

1. Представнички и самоуправни орган — општински народни одбор и његови органи: председништво и комисије;

2. Средишта политичке инспирације: општинске организације ПУРП, Уједињене Народне Странке, Демократске Странке и Фронта Народног Јединства;

3. Орган државне администрације и његов апарат;

4. Друштвене организације и сеоска самоуправа.

Друштвено-политички модел општине обухвата, дакле, како државне органе на том нивоу тако и партијске а такође и органе друштвених и политичких организација и месне самоуправе.

3. Правна структура општинских органа власти, самоуправе и администрације

Из принципа народне владавине произилази водећа позиција представничких органа на свим нивоима организације државног апарата, па, дакле, и на општинском нивоу. Општински народни одбор има, значајну главну улогу у правно-политичком систему општине. Само одбор на својим пленарним седницама може да донесе одлуке које обавезују становништво (опште важеће прописе), теренске административне органе као и институције које раде на терену општине.

Одбор ради преко својих органа — председништва или комисије. Општински народни одбор бира 4 сталне комисије⁽¹⁾, које чине његов помоћни орган. У њихов задатак спада одржавање контаката са грађанима, а пре свега добијање њиховог мишљења о пројектима одлука које припрема одбор, контрола извршења одлука одбора и рада теренске администрације, оцена пројекта одлука које припрема администрација, пре него што исти оду на седницу одбора.

Председништво народног одбора је нови орган настао у току реформе система одбора у периоду 1972 — 1975⁽²⁾. Из текста закона (Сл. л. 1975. бр. 26) произилази да је председништво одбора замишљено као орган који организује његов рад; закон констатује да председништво сазива и „детаљно” припрема седнице одбора, организује рад комисија, помаже одборницима у извршењу њихових функција и „репрезентује одбор” пред јавношћу. Закон није ипак по том питању консеквентан те у другим актима поверава председништву функције које превазилазе карактер таквог тела, тиме што га обавезује да се бави пословима који изазивају правне последице изван одбора и његових органа.

Од 1974. године оживотворена је политичка директива донета на опште земаљској конференцији ПУРП по којој се за председника народних одбора постављају I секретари месних ПУРП, док се за заменике председника постављају председници осталих странака. На тај начин

(1) То су следеће комисије: 1. за привредни развој и снабдевање, 2. за пољопривреду, 3. за образовање, просвету и културу, 4. за заштиту права и јавног реда.

(2) Пре реформе постојао је орган под истим називом, али различит по саставу и карактеру.

председништво одбора, орган чију је улогу закон доста скромно дефинисао, добило је висок политички ранг. То није могло да остане без утицаја на стварну улогу тог органа. Председништво је такође и друштвени орган самог одбора. Осим наведених политичких активиста, у састав одбора улазе и председници сталних комисија које бира одбор.

Реформе, уместо некадашњих колегијалних органа државне администрације (председништва одбора) поставља се инокосни орган — начелник општине. Начелник је сем тога од некадашњег председништва народног одбора преузео и функцију извршног руководионог органа; по закону је обавезан да одбору подноси извештај о свом раду у тој области. Начелник је, дакле, постао везан за одбор и одговоран пред њим, мада су те везе у извесној мери ослабиле када је измењен начин постављања извршног и руководионог органа: бира га надлежни административни орган на неограничено време, док је председништво народног одбора одбор бирао на одређено време.

Народни одбор као основни орган политичко правног система општине, врши уједно и улогу основног органа друштвеног самоуправљања.

Самоуправљање у Пољској није истоветно са свеукупношћу друштвено-политичке организације. Ова дефиниција има два значења. У ужем значењу, самоуправљања означава правне и организационе форме кроз које грађани решавају питања из најближе средине — села, градског насеља (самоуправљање грађана) радног места (радничко самоуправљање у предузећима, сеоско самоуправљање на селу).

У ширем смислу у којем га устав и закон о народним одборима дефинишу као „орган државне власти и основни орган друштвеног самоуправљања” самоуправљање означава самосталност локалних друштвених снага, а посебно локалног представничког органа у решавању питања на терену. Означава такође и водећу улогу народних одбора у односу на остале форме самоуправљања. Овој проблематици посвећен је посебан реферат тако да она неће бити овде развијена.

4. Општина као друштвено-привредни „микрорегион”

Изгледа да су намере реформе да се створи општина као друштвено-привредни „микрорегион” у великој мери остварене. Садашња типична општина има на својој територији производне организације, трговинску мрежу и мрежу услужних делатности, десетак школа (негде чак и средњу школу), предшколске установе, дом културе, неколико клубова, библиотеку, здравствени центар. У општини делују политичке партије и десетак друштвених организација и, свакако, општински представнички орган — народни одбор, као и општински орган државне управе који извршава своје широке компетенције помоћу апарата који запошљава 20 — 40 радника. Извршена је принципијелна квалитативна промена у опремању сеоских јединица привредним, социјалним и културним инструментима као и у организацији њиховог друштвеног живота, не само у односу на некадашње заостало село, већ и у односу на мале општине пре

реформе. Грађани сада могу на територији општине да подмире знатан део својих разноврсних потреба. Свакако да тај друштвено-културни напредак села није био прост резултат реформе теренске власти; важне његове компоненте биле су и нове концепције развоја у појединим областима (просвети, здравственој служби) и знатна инвестициона, финансијска и кадровска улагања на нивоу државе. Ипак, правилно функционисање општинских власти било је неопходан елемент материјалног развоја као и друштвено-културног развоја извршеног на селу последњих година.

Стални пораст друштвених потреба као и привредни развој земље стављају пред општину захтев да се даље интензивно друштвено и привредно развија, с тим што су створени солидни материјални и организациони услови за тај развој.

Успех реформе је такође и стварање јединица месних општина нарочито када се ради о малим местима удаљеним од великих месних центара. Ова места у која се годинама није инвестирало, или отворено речено, која су занемаривана, често су тек сада, као центар микрорегиона, дочекала кредите и инвестиције. Припојена су им такође и околна села, која, захваљујући бржем развоју места, боље могу да подмире своје потребе. Уколико при том месни органи власти истоветно третирају интересе и места и села, процес интеграције одвија се аутентично и без сметњи.

Процес интеграције се развија теже када нова територијална подела пресеца линију стварних друштвених веза (ово се некада јавља у општинама створеним у кругу утицаја великих градова, или када је спајање места и општине извршено против воље становништва, макар једне од јединица). Ово се не односи уосталом само на јединице месних општина, већ и на случајеве када се спајају две сеоске општине у већу јединицу. Овај процес одвија се доста интензивно већ након реформе 1975. године. У Пољској, 1973. године, било је 23 општине које су бројале испод 2 хиљаде становника и 708 општина са 2 — 5 хиљада становника, а с друге стране 249 општина са преко 10 хиљада становника. Сада је број тих најмањих јединица (до 5 хиљада становника) спао на 534, а број највећих порастао до 330. У процесу увећавања основних јединица доминира повезивање града са суседном општином. Ако је од почетка реформе број јединица основног степена на селу смањен за 277, тј. за 13,5%, то је број јединица месних општина порастао за 209, тј. за 40,5%. Процес повећања основних јединица, који је довео до смањења њиховог укупног броја, врши се, значи, пре свега путем стварања јединица месних општина.

Треба приметити да и поред јачања тог процеса до сада нема изразитих и научно верификованих критеријума о оптималној величини општине и јединица месних општина. Оне се веома разликују по броју становника и територији. Најмања, по броју становништва, општина броји 414 становника, а највећа 23.659; ове општине спојене су преко заједничких органа власти и заједничких административних органа са градом, а као резултат добијена је административна јединица која броји преко 40 хиљада становника. Истовремено у преко половини општина

(око 60%) број становника био је мањи од просечног у земљи који износи 7.210 становника. Најмања општина по територији има 19 km², а највећа 624 km², док је просечна површина 139,7 km². Јасно је да се јединице са 5.000 и 40.000 становника или са 20 km² и 600 km² квалитативно потпуно разликују, другачији проблеми се у њима јављају, а начини управљања њима треба да су различити. Поставља се питање да ли општине највеће по броју становника или по територији могу исправно да функционишу као основне јединице. Да ли у општини са 40.000 становника, власти могу да одрже, неопходан за јединицу основног степена неподељену на појединце, контакт са грађанима? Да ли је то могуће у општини чија је површина 600 km²? Испитивања указују да у неким општинама удаљеност постаје фактор који отежава рад народног одбора и његових органа.

Утврђивање критеријума оптималних величина општина као и јединица месних општина на бази научних испитивања спада у ред битних истраживачких задатака. Та сложена проблематика треба да постане предмет интердисциплинарних испитивања у која би своје снаге удружили социолози, правници, економисти и географи.

5. Општина као основна јединица у систему народних одбора

Укидањем среза као територијалне јединице и одређеног „административног нивоа“, као и увођењем двостепене организације локалног државног апарата, органи власти и државне администрације у градовима и општинама постали су органи првог степена. То значи да су за сва месна питања која не задиру у надлежност органа вишег степена, надлежни управо месни и општински органи. За општинске органе власти и управе — општинске народне одборе и начелнике општина — то је значило озбиљан напредак, као и знатно проширење области њихових надлежности и задатака. Порасле су, такође знатно, њихове обавезе и одговорности. Ово тим пре што је постојала знатна разлика између функционалног нивоа општинских органа пре реформе и нивоа који треба да се оствари да би општински органи могли да испуњавају нове, знатно обимније, задатке.

Да би општина могла да има улогу основне јединице у систему државних органа, потребно је да има одговарајућу надлежност како би самостално могла да одлучује о питањима важним за живот и развој општине и грађана. Потребно је такође да те надлежности врше општински органи и да их поштују органи вишег степена.

Надлежности које је реформом добила општина, треба сматрати довољним. Знатно се, међутим, лошије показала њихова реализација. Оцењујући праксу, треба издвојити две области: питања из области индивидуалних права грађана и питања из друштвено-привредног живота и развоја општине.

У првој области питања наступила су знатна побољшања у односу на период пре реформе. То произилази како из знатно широкх овлашћења

општинских власти у поређењу са периодом пре реформе, тако и из знатно веће стручности административног апарата. Начелник општине овлашћен је да доноси одлуке о многим важним питањима грађана, као што су пореска питања, стамбена, питања својине пољопривредних добара, додељивање грађевинског материјала и тд.; општински уред издаје разне врсте потврда, врши регистрацију возила, склапање брака и обавља многе друге послове. По правилу и начелник и општински апарат функционишу добро. То ипак не значи да је ситуација сасвим добра.

Сви начелници не извршавају своје законом одређене надлежности преко апарата који им подлеже. Разлог за ово лежи у неједнакости општина, како по величини, тако и по опремљености кадровима. Начелници малих општина, који располажу скромнијим (како бројчано тако и квалификационо) кадровима, поверавају обављање извесних послова службеницима суседних, већих општина. То се односи на питања запошљавања, грађевинских радова, издавања личних карата, регистрације возила. Ова пракса која је у складу са важећим правним прописима, широко је распрострањена. Поверена овлашћења и дужности често се концентришу у некадашњем среском месту. То ипак није правило. Често се за вршење разних послова ангажују разни центри (3 — 4 суседна града). Ово доводи до додатне територијалне поделе различите за различите области администрације, а која функционише независно од основне територијалне поделе земље, извршене пре свега сагласно циљевима организације државне управе.

Такође постоје и многе друге специјалне територијалне поделе, које нису извршене сагласно циљевима организације локалних органа власти и државне управе. Некада је вршење специјалних подела неопходно, на пр. територијална организација државних шумских управа или водених путева мора да одговара географском положају тих објеката; такве поделе не треба да пресецају границе основне територијалне поделе земље. Ипак, сада постојеће специјалне поделе веома често пресецају те границе. При том, њихов број је после реформе више пута порастао. То произилази из ситуације да има веома малих и слабих општина да би у њима могли да се формирају државни органи првог степена (на пр. судови, тужилаштва), уреди социјалних служби (на пр. осигурање, здравствена служба), привредне управе.

За грађане је отежавајућа и дезоријентациона свака подела која одступа од основне територијалне поделе, нарочито када се ради о питањима „фреквентније” природе. Ово се односи пре свега (али не и искључиво) на питања из области државне управе поверене службеницима у уредима суседних јединица. Због честог понављања такве ситуације није могуће да се констатује да је у области проблематике појединих грађана улога општине као основне јединице у потпуности реализована.

Знатно гора ситуација је у другој области питања — у области друштвено-привредног развоја општине. Самосталност општине ту је ослабљена, не само специјалним територијалним поделама, већ пре свега недостатком стварне могућности доношења принципијелних одлука у тој сфери: по питању буџета и финансија, као и плана друштвено-привредног

развоја. За та питања општина добија обавезне инструкције од војводства које општинском народном одбору остављају малу самосталност у одлучивању. Захтеви из тих области, које постављају одборници на седницама посвећеним доношењу плана и буџета, представљају листу неподмирених потреба општине на основу које војводски органи доносе инструкције за наредне године, али имају минимални утицај на одлуке одбора о плану и буџету општине.

Са војводског нивоа се, између осталог, упућују директиве општинском представничком органу којима се дефинише која питања треба да разматра одбор на седници или председништво. То увек не може да се оправда карактером питања.

Руковођење општинског народног одбора друштвено-привредним развојем општине отежава такође и чињеница да, и поред огромног привредног, друштвеног и културног развоја, општинска власт нема у свом делокругу велика добра. У процесу централизације управљању привредом, индустријска предузећа на терену сада нису у делокругу локалних органа; у њиховом делокругу нису ни филијале великих индустријских и пољопривредних организација, које се налазе на терену општине. Општинским органима остали су подређени само школа и дом културе. То подређивање у стварности је релативно и односи се само на „привредну страну“ пословања тих установа. Мериторно пак, њиховим пословањем руководе војводски органи. Посебне тешкоће општинским властима ствара то што су из надлежности изузета комунална предузећа и управе за локалне путеве. То отежава решавање типично локалних проблема, јер локални органи могу само путем координације да утичу на оне који имају средства и моћ неопходну за извршење задатака. Истина је да су „координациона овлашћења“ општинских органа широка, али ипак недостају санкције према установама које неће да се подреде „координационим одлукама“. А таква се ситуација у пракси јавља.

У светлу тих чињеница запажена је оцена да у пракси, општина још увек није у потпуности постала основна јединица у систему народних одбора, иако нови закон о народним одборима даје за то довољне правне основе. Ова поставка је више реализована у сфери проблема грађана као појединаца; далеко је, међутим, од реализације у сфери управљања општине својим друштвено-привредним развојем.

6. *Функционисање друштвених ћелија општинске власти — народног одбора и његових органа као и сеоског самоуправљања*

У току реформе система одбора уведене су битне измене у структури локалних органа власти, самоуправљања и државне управе. Најважније међу тим изменама (о којима је реч у тач. 3) су: 1. формирање новог по карактеру и функцији органа одбора — председништва, 2. постављање инокосног органа локалне управе којег именује орган вишег степена, уместо некадашњег колегијалног органа управе којег је бирао одбор (председништво народних одбора). Циљеви тих измена били су дво-

јаки. Као прво, радило се о стварању савремене управе, довољно способне и квалификоване да ефикасно делује у оквиру нових овлашћења и обавеза. Друго, као што произилази из изјава партијских и државних јавних радника, радило се такође о јачању локалних представничких органа као неопходног елемента демократизације организације државног апарата. Нов систем организације теренских власти ослобађао је председништва народних одбора од административних функција и претворио их у непосредне органе одбора; пре реформе одбори нису имали такве органе. То је створило услове за ослобађање одбора од доминације локалне управе која их је снажно притискала пре реформе. Ови услови су управо настали након ступања на снагу политичке директиве I земаљске конференције ПУРП 1974. године, по којој су за председнике одбора и њихове заменике постављени водећи јавни радници месних партијских организација. Председништво народног одбора, окупивши водеће политичке раднике са терена, постало је снажан и компетентан орган, способан да самостално управља радом теренског представничког органа, као и да се партнерски постави у односу на стручну месну администрацију.

У којој мери је рад друштвених ћелија општинске власти побољшан од времена увођења реформе? Најважнија од тих ћелија је планарна седница општинског народног одбора. То је истовремено основна форма рада одбора као представничког органа. За одговор на питање о раду друштвених ћелија у „општинској власти“ битан значај има, дакле, рад одбора на седницама.

Готово сви одбори који су били обухваћени испитивањима, одржавали су седнице у минималном броју који предвиђа закон (4 годишње). Око половина одбора одржала је виша — 5 или 6. На седницама одбори су разматрали питања која су по закону обавезни да разматрају: доносе план и буџет општине, примају извештаје о њиховом извршењу, решавају друга питања која захтевају да одбор донесе одлуку (на пр. која су везана за изборе за одборе, за изборе поротника и тд.). Све чешће општински одбори разматрају разна важна питања са терена по сопственој иницијативи, као што су: анализа коришћења пољопривредног земљишта, стање просвете и културе у општини, рад општинске здравствене службе, развој трговине и услуга. Општински одбори, обухваћени испитивањем, разматрали су од једног до десетак таквих необавезних питања током године.

Имајући у виду такве показатеље као што је број седница, учесталост, број дискутаната и донетих одлука, морамо да констатујемо да седнице испуњавају своју улогу зацртану законом: доносе неопходне одлуке, разматрају релативно много необавезних питања, а у дискусијама просечно учествује 6 одборника. Атмосфера на седници је углавном добра, председник подстиче дискусију, нема велике журбе која гуши ту дискусију. Све то доприноси да се донесе веома оптимистичка оцена. Истовремено се ипак појављују извесне негативне појаве. То је извесан формализам на седницама многих одбора; иза демократског начина рада доста често се крије сиромашан садржај. На седницама је мало дискусија о принципијелним питањима, о правцу решавања донетих и предло-

жених одлука. Дискутантанти се често ограничавају на стављање ситних напомена и давању ситних предлога које се не односе на донете одлуке; то пролази по правилу у форми пројекта. Многа важна питања одборници вокрећу у форми интерпелације — питања на адресу општинске управе или институције на која се одговор даје било одмах на седници или у законски предвиђеном року. Интерпелације су важно и ефикасно средство друштвене контроле администрације.

Многобројни подаци о раду комисија општинских народних одбора су нешто лошији од показатеља рада самог одбора на седници; све комисије не испуњавају захтеве садржане у закону и правилнику одбора (3). Ипак, у најмање половини општина, комисије извршавају своје правне обавезе. Одржава се 8 — 10 састанака годишње, оцењују пројекте одлука одбора које је припремила администрација, по неколико пута изврше контролу рада општинских институција. Комисије често допуњују рад одбора, прихватајући разматрање неких важних питања са терена, за чије разматрање иначе нема времена на седницама. Ово произилази из тога што у већини општина комисије испуњавају своју уставну улогу. Истина је да доста често њихов рад карактерише исти формализам као и рад одбора на седницама: оцено комисија се често не односе на начелна питања; те оцено су некритичне. Дискусије на седницама комисија често се односе на ситна питања. Обзиром да пројекте одлука припреме општинска администрација, треба констатовати да у ситуацији када и комисија и одбор на седницама схватају ове задатке формално, улога управе у општинском систему власти знатно прелази оквире који су дефинисани политичком и законском концепцијом.

Очигледно да се улога седница одбора и комисија не своди на давање сагласности за предложене пројекте. Ситне примедбе и допуне које одборници дају, учествујући у дискусији, закључци и мишљења комисија, предлози, интерпелације и интервенције одборника све је то сувише мало да би утицало на принципијелни правац решавања. Све ово има улогу сигнала о занемаривању или непомиривању потреба и јавља се као елемент друштвене контроле над радом администрације. Ту улогу имају нарочито сви закључци или интерпелације на које је администрација обавезна да достави одговор у законском року. Треба констатовати да администрација у великој мери реализује закључке независно од тога да ли одборници, комисија или председништво одбора се интересују за њихову даљу судбину. Дакле, мада пракса не дозвољава да се без озбиљних сумњи говори о доминантној улози представничког органа у систему општинске власти, ипак како седнице одбора тако и — још у већем степену — комисије, аутентично врше функцију друштвене контроле над администрацијом.

Да ли је то много или мало? Чињеница да одбори одржавају своје седнице у броју који предвиђа закон, а често и већем, што доносе одлуке за чије су доношење обавезни с правног аспекта, као и многе друге одлуке, што већина комисија испуњава захтеве правилника како по

(3) Усвојен на Државном Савету.

динамици тако и по облику рада, што цео тај механизам аутентично врши функцију контроле над администрацијом — означава озбиљан напредак у односу на период пре реформе, када општински одбори нису испуњавали често чак ни елементарне захтеве. То је ипак сувише мало у поређењу са политичком концепцијом по којој администрација треба да буде подређена представничким органима, као и у поређењу са адекватним правним нормама које прате ту концепцију.

Шта је разлог слабости коју испољавају сви друштвени фактори општинског система власти.

Често се указује на субјективни разлог: неодговарајући избор одборника, њихова нестручност, недовољан ниво образовања који повремено ствара тешкоће приликом проучавања материјала за седнице, оцењивање пројеката одлука и тд. Такве тешкоће стварно постоје; просечан ниво образовања одборника није сувише висок (у сазиву 1973 — 1977., 54,2% општинских одборника имало је само основно образовање, а још 7% непотпуно основно образовање). Може бити да се у бризи за „статистичку репрезентацију“ тј. у бризи да састав одбора што тачније одрази социјални састав средине, нису искоришћене све могућности укључивања у рад одбора сада већ бројне сеоске интелигенције. Ипак просечан ниски ниво образовања одборника не скреће толико пажњу на себе да у њему треба тражити главни разлог недовољне самосталности и активности друштвених фактора у општинској власти. Главна слабост састава одбора не лежи у образовању (мада је то важан фактор), већ у томе што се не узимају довољно у обзир индивидуалне карактеристике кандидата као друштвених радника. Одбор састављен од активних друштвених радника не би тако лако, без дискусије прихватао презентиране пројекте.

Важнији разлог за недовољно активан став одборника је њихова доста честа увереност да је немогуће вршити утицај на доношење одлука. То је такође субјективни фактор, али његове објективне основе се осећају у функционисању система одбора. На такав став утичу горе описана ограничења сфере самосталног одлучивања општинских одбора путем веома детаљних инструкција и директива добијених из војводства. Важан фактор у формирању таквог става је, запажен у извесном броју општинских одбора, стил руковођења општинским одбором и његовим органима.

Руковођење радом општинског народног одбора врши, сагласно закону, председништво одбора, његов друштвени руководећи орган. Као што сам рекла, председништво је сада довољно јак орган да може да буде равноправан партнер управи. Пракса је показала да његова улога често прелази границе зацртане законом: не руководи само радом седнице, одбора, комисија, одборника и самоуправе, већ и целим месним механизмом власти као и већином организационих јединица које се налазе на дотичном терену. Таква улога произилази пре свега из ауторитета председника одбора као I секретара ОК ПУРП. Као што пракса показује, стил рада тог јавног радника има знатан утицај на функционисање целог општинског механизма власти.

Као што из испитивања произилази, често је то демократски стил, који се базира на стимулсању аутентичне активности друштвених фак-

тора општинског система власти, стварању услова за извршавање задатака које одређује закон. Одборници су тада активни, дискусија на седницама нема само формални карактер, а донети закључци се уносе у пројекат одлука, активно раде комисије, а њихови материјали се користе у раду председништва које ради као колегијални орган; знатно бољи су и формални показатељи активности одборника. То је, несумњиво, тежи пут у руковођењу локалним питањима. За такав стил руковођења потребно је политичко искуство председника одбора — I секретара ОК ПУРП.

Постоји ипак и други стил руковођења. Председник доминира целим системом власти, а такође и председништвом као колегијалним органом. Мада формално колегијални карактер председништва бива најчешће сачуван, у стварности одлучује став председника, који, делујући са позиције I секретара ОК ПУРП одлучује о свему у општини: о садржају одлука одбора, одлука председништва, начелника и директора општинских институција. Повремено се јављају ситуације да се чак и ситне одлуке договарају са секретаром. Управо такав стил руковођења доприноси стварању уверења одборника да нема могућности за вршење утицаја на садржај донетих одлука. Уз такав стил руковођења деловање друштвених фактора општинског система власти се своди на минимум.

У стварности су чешће присутне ситуације и стилови који се налазе између ова два екстремна типа руковођења.

Ипак негативне појаве, које се јављају као резултат недемократског стила руковођења испољавају се довољно често да би сигнализирале ту опасност.

7. Општинска администрација

Један од главних циљева реформе био је рационализација рада општинске администрације. Овај циљ није било лако остварити, јер слаба администрација малих општина пре реформе није била у стању да извршава своје задатке; после реформе пред администрацију општине као основне јединице, постављени су знатно већи задаци.

У оквиру тих задатака, упоредо са реформом, извршене су далекосежне кадровске промене у општинској администрацији. Посебна пажња поклоњена је стручној и политичкој квалификацији начелника општина — шефова општинске администрације, извршилаца функција општинског органа администрације. Организациони и финансијски напор (повећање плата), који је тада учињен, донео је озбиљне резултате. Димензије промена илуструју бројеви.

Непосредно пре реформе, 1972. године преко 60% службеника у администрацији имало је основно образовање (заједно са службеницима на руководећим местима — општинским секретарима). Овај податак односи се на администрацију малих општина. У току реформе ригорозно се поштовао захтев да запослени у администрацији имају средње образовање. Изузетка од овог правила нема ако се ради о кадру на руководећим местима у општинским уредима, а и међу осталим службеницима

нема много њих са основним образовањем. Већ у 1973. години 41% општинских начелника имало је више образовање, док је међу председницима општинских народних одбора пре реформе (⁴), 1972. године 83,7% имало једва основно образовање. У систему пре реформе било би немогуће комплетирање таквог кадра. Одлучујућу улогу овде је одиграло повећање општинских јединица као и постављање стручних лица на положај шефа општинске администрације (председници одбора некадашњих општина најчешће су били пољопривредници).

Ове измене донеле су очекиване резултате. Рад општинске администрације — како начелника тако и општинских уреда — при проширеним компетенцијама и задацима је углавном на добром стручном нивоу. Задовољавајућа је такође култура при пружању услуга. Изузети од овог правила су малобројни. У поређењу са нивоом рада сеоске администрације, дошло је до квалитативног скока. Добро постављена администрација је елемент даљег друштвеног напретка села.

Као што је поменуто у поглављу 3, улога начелника општине је двојака. Није он само локални орган управе и шеф уреда општинске администрације. У светлу закона он врши такође послове извршно-руководећег органа одбора. За ту улогу везано је извршавање одлука одбора и одговорност пред одбором за њихово извршавање, припремање пројеката одлука, информација и извештаја на седницама одбора и заседањима председништва.

Те задатке начелници општина извршавају на задовољавајући начин реализујући препоруке председништва, а посебно препоруке председника. Међутим, није увек у пракси одбор вршио контролу рада начелника саслушавањем његових извештаја о извршавању одлука одбора и контролом кроз комисије. Релативно често ове су радње имале формални карактер, док је стварно контролу рада начелника као извршно-руководног органа одбора вршило председништво у име комисије. То је такође форма друштвене контроле над делатношћу администрације, мада форма која је мање у складу са моделом него контрола од стране целог представничког органа.

Друштвено политички модел општине постављен у политичкој доктрини и правним нормама, функционише такође и у пракси. Нису се сви његови елементи равномерно развили, а и целина не функционише увек хармонично и у складу са поставкама.

Председништво народног одбора прешло је постављене оквире. Оно је у пракси постало орган водећег карактера у друштвено-политичкој организацији општине. То је орган политичког карактера. Преко председништва реализује се водећа улога ПУРП у односу на систем народних одбора као и утицај других политичких партија на тај систем. То је истовремено и друштвени орган одбора који је одбор изабрао. Водећа улога председништва народног одбора у општини је водећа улога фактора друштвено-политичког карактера, а не стручно-административног. Админи-

⁴ Пре реформе функцију шефа општинске администрације вршио је председник општинског народног одбора.

страција, вршећи своје законом предвиђене задатке — онолико колико је то могуће у непотпуној реализацији концепције општине као основне јединице — не прекорачује улогу предвиђену за њу у друштвено-политичком моделу општине.

Извесне слабости испољавају, међутим, друштвени елементи тог модела: одбор на својим седницама, његове комисије, а такође и самоуправљање грађана и друштвене организације. Јачање тих друштвених елемената, а нарочито општинских представничких органа, је важан задатак у процесу усавршавања практичног функционисања друштвено-политичког модела општине. Исти ти задаци формулисани су у партијским директивама. На II земаљској конференцији ПУРП (јануара 1978.) говорио је Е. Giersek оцењујући досадашње резултате реформе система народних одбора: „У релативно кратком времену порастао је ниво рада администрације. Сада, када имамо за собом прву етапу формирања административних структура, главну пажњу морамо да обратимо на јачање представничких органа народне власти. То је неопозиви услов за развој друштвене иницијативе и активности”.

dr Barbara Zawadzka