

Jean-Emile Vie,
виши саветник у
Привредно-рачунском суду

UDK — 352.001(44+487.1)

КОНТРОЛА ЛОКАЛНИХ КОЛЕКТИВИТЕТА

Свака власт мора у вршењу својих надлежности бити ограничена једном против-влашћу. То је очигледно последица начела поделе власти на коме се гради демократија и које гарантује остваривање слобода. Свако перманентно одступање од овог начела води у области примене закона самовољи, а на подручју финансија расипању државног новца. У тој области за локалне колективитете важи исто што и за државу. Када су у питању локални колективитети услед чијег броја се повећава и могући ризик, присутна је и очигледна потреба да се обезбеди превага основних националних интереса, а локалне политике повежу и ускладе унутар националне целине.

То је разлог што је контрола ове врсте одувек сматрана неопходном те је, према томе, увођена и спровођена мање или више стриктно, зависно од епохе. Некада је била ограничена само на контролу законитости, али је често ишла и до контроле целисходности. Мада се у сваком случају контрола врши „а posteriori”, често је практикована и „а priori”, у складу са познатом мудрошћу према којој је боље спречити него лечити.

У Француској, структура и функционисање комуна потичу, по својој суштини, из доба Револуције 1789. која је поставила основе система који је још увек на снази, као реакцију на мноштво и сложеност који су у том домену карактерисали период Старог режима.

У овом систему повезани су елементи старог, перманентног и једнообразног у погледу поделе и комуналних институција, са еволуцијом њихових односа са централном влашћу, која је и сама везана за политички режим и збивања у сваком поједином периоду. На тај начин се у сваком тренутку остварује једна динамична равнотежа између локалних слобода и централне власти, равнотежа која се стално доводи у питање и која је резултат сукцесивних компромиса између тежњи појединих делова становништва и виших државних интереса.

Кроз бројне пшме и осеке — револуционарна децентрализација, централизам у доба царства, постепено попуштање у периоду Јулске монархије, претерана помирљивост након Револуције 1848, ауторитаризам а потом либерализам Другог царства — још наглашенији под III Републиком, интермецо Другог светског рата, поновни либерализам, од 1945, — ова равнотежа даје све више места комуналним органима који се сада бирају, а не именују, смањујући мало по мало државну контролу, тако да се она сада остварује у следећа два момента:

- а priori, тј. пре извршења донетих одлука, и
- а posteriori, након тога, тако што се контрола управљања комуналним пословима остварује кроз преглед наплата и коришћења финансијских средстава.

I — КОНТРОЛА А PRIORI

A — Слабљење традиционалног надзора „tutele”

Закон од 5. априла 1884. који још увек представља закон о комунама, након што је дефинисао структуре и надлежности комуналних органа, прецизно је одредио и услове и модалитете контроле коју држава врши у односу на лица и одлуке. Разни текстови каснијег датума унели су олакшице у оно што се по традицији и даље сврстава под појам „tutele”, а о чему још увек постоје следеће одредбе:

10) — Надзор над лицима

„Мер” — (председник општине) и његови помоћници могу бити месец дана под суспензијом по образложеној одлуци префекта, а три месеца по одлуци министра унутрашњих послова. Они такође могу бити и декретом опозвани након што су претходно пружили своја објашњења.

Муниципалио (општинско) веће може бити распуштено на основу образложеног декрета који доноси Савет министара.

Наравно, заинтересовани могу затражити санкционисање свих ових мера од стране управно-судског органа.

2^o) — Надзор над актима

Акти „мера“ у форми одлука (arrêtes-a) упућују се префекту или подпрефекту који могу обуставити њихово извршење или их поништити у року од једног месеца када се ради о (arrêtes — réglementaires) регулентарним одлукама, или просто због нецелисходности када су у питању полицијске одлуке.

Префект може чак заменити мере када се ради о извршењу акта који је прописан законом или неком мером општинске полиције.

И одлуке Муниципалног већа могу бити поништене.

Правно неважеће су оне одлуке које су донете мимо овлашћења Општинског већа или изван законских састанака, кршењем закона или прописа.

Поништене могу бити и оне одлуке у чијем је доношењу учествовао члан Општинског већа који је лично заинтересован за дотичну ствар.

Давање одобрења је обавезно, у ретким случајевима предвиђеним законом, за поједине одлуке, међу којима су најважније оне које се односе на буџет комуне и то кадгод комунa закључује зајам ван јавних благајни, кад интервенише у области индустрије или трговине или кад доноси буџет који је у дебалансу.

У ствари, не само да сами текстови знатно ограничавају надзорне власти тиме што им смањују поље примене, што изричито одобрење замењују прећутном сагласношћу, већ је и сама пракса, осим веома ретких изузетака, сасвим другачија. Оповиз „мера“ и распуштање Општинског већа се догађају изузетно и увек су веома мотивисани. Одобрење, и онда када се ипак захтева, већином је само обична формалност, а поништење неке одлуке редак је изузетак.

Наиме, између префекта — представника државе, мера и чланова Општинског већа успостављена је сарадња кроз веома честе личне контакте, која у највећем броју случајева обезбеђује, међу различитим органима плодну сарадњу и поверење које понекад иде чак до неке врсте саучесништва као када, на пример, „мер“ сугерише префекту да предузме неку непопуларну меру у вези са којом он оклева да преузме одговорност или да поништи одлуку коју је он пустио да прође из слабости или из страха од реперкусија на изборном плану.

Према томе, пракса је у великој мери ублажила оно што се у текстовима сачувало у погледу надзорне власти државе. Ово је толико тачно да у манифестацијама аутономизма у којима понекад учествују, бирани представници никада нису протествовали против надзора префекта или подпрефекта код којих ће, напротив, врло радо потражити савет и подршку

Б — Гломазност индиректне контроле

Са индиректном контролом ствари стоје другачије. Наиме, ова контрола се веома развила услед дубоког преображаја комуналне стварности, нарочито од краја другог светског рата.

Некада су улога и опремљеност комуна, нарочито оних сеоских, биле веома ограничене, а главна брига општина била је да се обављају само они послови који су по обиму одговарали локалним средствима и да се избегне, свако повећање локалних терета. Међутим, дубока еволуција утицала је на мењање оваквог стања ствари.

Индустријализација, већ започета у претходном и почетком овог столећа, убрзана је, терцијарни сектор почео је у привредном животу да заузима сваком даном све значајније место, порастао је животни стандард, а тежње за једним ширим и срећнијим животом постале су израженије. Масовни одлазак из села испразнио је сеоске комуне у корист великих насеља која су морала да уложе огромне напоре у области становања, водовдне мреже, струје и плина, градских саобраћајница, школских установа, универзитета, болница, спортских и културних објеката, индустријских постројења, земљишне политике и урбанизма.

Повратни удар најпре је учио то да су мале комуне почеле да захтевају исти ниво опремљености као и велике а затим се почело указивати на потребу просторног планирања ради боље расподеле активности становништва: унапређење центара равнотеже, затим и градова средње величине, заустављање раста Париза у корист нових градова, развој запада, развој западних крајева, послови на уређењу сеоских, планинских, индустријских зона, итд. . .

Не треба заборавити да на ово додамо и ривалитет међу комунама због чега се многе од њих упуштају, из љубоморе, у остваривање подухвата који често премашују њихове финансијске могућности, а понекад чак и потребе њихових становника.

Ови напори, у несразмери са локалним ресурсима, учинили су да држава притекне у помоћ комунама кроз субвенције мањег или већег обима, уз које су ишли и зајмови одобравани из државних или полудржавних благајни, чиме је заправо централној власти пружена могућност да одређује редослед приоритета у погледу комуналне опремљености, на основу кога ће се додељивати субвенције и зајмови. Прагматично развијање једног оваквог система довело је до очигледно комплексне ситуације; мноштво различитих одредаба донетих у тој области од стране сваког министарства, променљиве стопе субвенционирања и њихов паушални карактер, њихова специфичност када се додељују за одређену појединачну операцију, дискрециони карактер њиховог додељивања — иритирају локалне представнике који су приморани да своју акцију укључују у оквиру принудних програма.

У том истом смислу, централна администрација, често на захтев заинтересованих који се наизменично, а понекад и истовремено жале да су сувише препуштени сами себи или сувише вођени за руку, успоставила је, мало по мало, један сплет техничких норми у који је укључен сваки посебан тип објекта (базени, школе, гимназије, стадиони, путеви). Она то понекад чини из чисто техничких разлога, да би смањила цену коштања објекта о којима је реч или да би им побољшала квалитет, понекад из

разлога безбедности или здравља, и често бринући се толико о детаљима да то већ представља претерани перфекционизам.

Израда типских докумената, типских уговора о обавезама или типских правилника чије се поштовање потом намеће локалним колективитетима као обавеза, резултат је истог легитимног настојања да се одређена решења униформизују или да се комуне поштеде уласка у неке мутне „лавовске“ уговоре, наметнуте понекад од сувише моћних партнера. Међутим, ти текстови често садрже и непотребне детаље који могу парализати акцију, нарочито када су, прописани од различитих министарстава, противуречни по питању истог објекта посматраног са различитих аспеката.

За мале или средње комуне које немају потребно квалификовано техничко особље, обраћање државним службама, обавезно и уз накнаду, у овом случају инжењерима-грађевинцима или стручњацима за сеоску инфраструктуру, представља принуду уколико непријатнију што локални представници сумњају — и не увек безразложно — да се ти инжењери не опредељују баш увек за мање скупе радове и што се жале да они на такав начин губе знатан део своје слободе у погледу процене и избора.

II — КОНТРОЛА А POSTERIORI

A — Наредбодавци и рачунопологачи

Контрола а priori чије смо основне модалитете укратко напред резимирали, не значи и ослобађање од једне детаљније контроле која треба да покаже да ли су послови комуне вођени како треба, а посебно да ли су јавни фондови коришћени у одговарајуће сврхе, што је ректо, или нису, што је, нажалост, веома честа појава.

У француском праву, ова контрола а posteriori почива на суштинском разликовању наредбодавца и рачунопологача.

Наредбодавац, у овом случају то је „мер“, наређује извршење прихода и расхода, утврђује таксе, ликвидира приходе, ангажује и ликвидира трошкове. Он је такође одговоран и за потврде које издаје. Сваки од ових одлука или сваки од ових аката мора се спроводити у складу са прописима или сходно „арете-има“ које је донело Општинско веће. Ове одлуке и акти не подвргавају се никаквој претходној финансијској контроли за разлику од одлука или аката министра који су, када је у питању извршење буџета, подвргнути финансијској контроли везаној непосредно за министра, за буџет.

Насупрот овој ситуацији која јасно илуструје ширину одговорности мера и његову слободу одлучивања, рачунопологач има већу одговорност, потчињен је „рачунском суду“ и лично и материјално је одговоран.

Рачунопологач, тј. у овом случају општински финансијски службеник, мора, као прво, да обезбеди наплату прихода, плаћање расхода, чу-

вање и руковање фондовима, чување потврда и других папира који служе као доказ, као и вођење књиговодства.

Даље, он је задужен за контролу расхода, прихода, руковања и чувања имовине.

У то име, по питању прихода, он прибавља дозволу за наплату порезе, обезбеђује наплату потраживања и стара се о исправности смањења и гашењу деоница.

Када се ради о расходима, његова улога је још значајнија и деликатнија. Он проверава надлежност наредбодавца, расположивост средстава, тачност одбитака, коначно извршење обавеза плаћања. Што се тиче ваљаности дуговања, рачунопологач контролише оправданост извршене услуге и калкулације обрачуна, као и интервенцију прописане контроле и примену прописа о застаревању и губитку права.

У случају да установи неправилности, рачунопологач обуставља плаћање и о томе обавештава наредбодавца. Он такође може обуставити плаћања и уколико су потврде наредбодавца нетачне. А „мер” према одредбама данас на снази, не може поступати мимо овога. Он нема право „преузимања надлежности” које је, у оваквом случају, дато префекту, али уз ангажовање своје одговорности према хијерархијски претпостављеном органу, што са бираним „мером” није случај и који не потпада ни под какву хијерархијску власт.

б) — Домањај контроле

Рачуни општинских порезника упућују се сваке године, заједно са потврдама — али са знатним закашњењем — рачунског суда који их прегледа. У ствари, одлуку о исправности рачуна доноси ова висока правосудна инстанца за комуне чији су редовни приходи већи од 22 милиона франка — све у свему 423 комуне од око 36 500 — а за остале главни благајници или службеници прихода округа, под одговорношћу рачунског суда.

Овај суд, највиши управни суд после Државног савета, чине судије које се не могу мењати. Они обављају контролу систематски, објективно, брижљиво и у контрадикторном поступку.

Поступак код овог суда одвија се у три фазе:

1^о) — Испитивање почиње тако што први председник суда додељује рачуне одребене комуне једном судији-известивоцу који их прегледа без присуства туженог или тужиоца. Овај судија потпуно слободно обавља своја испитивања, сам одабира шта ће контролисати а шта оставити по страни, према сопственим методама.

Провера увек обухвата више пословних периода што пружа ту предност да се пословање може пратити у току више година и на тај начин стећи један општи увид. Међутим, лоша страна оваквог начина је то што понекад постоји велики размак између периода на који се рачуни односе и тренутка када суд спроводи контролу.

Судија најпре детаљно проучава документа која му је доставио рачунопологач. Након овога, он доставља рачунопологачу један или више упитника како би добио објашњења у вези са операцијама које су предмет разматрања и проверио да ли су исправне.

Потом одлази на лице места како би, након разговора са наредбодавцем и рачунопологачем могао закључити свој поступак контроле.

Најзад, он саставља и подноси извештај који обухвата не само примедбе које сматра потребним на основу извршеног прегледа рачуна и пословања комуне већ, нарочито, судске и управне последице које предлаже да се из њих извуку.

Извештај и читав досије на коме се он заснива потом се подносе писарници суда која доставља по један примерак председнику, вишем саветнику суда који је контра-известилац и свим вишим саветницима већа надлежног у датом случају.

2^о) — Тада почиње друга фаза: први критички преглед извршиће контра-известилац који прихвата или одбацује примедбе и предлоге.

Потом се преглед рачуна обавља и на седници већа. Веће дефинитивно одлучује о прихватању примедби и о томе шта би у складу са тим требало даље да се предузме.

3^о) — У последњој фази, истражни судија је задужен за оно што даље следи: на судском плану „дешаржирање“ са или без коначног закључка рачуна или заосталог дуговања у односу на рачунопологача, — на управном плану — захтев за привремену одлуку, напомена писарнице, писмо председника већа или првог председника, уношење у јавни извештај.

Као што је раније напоменуто, контролу за мање комуне — које су притом и најбројније — врше главни окружни благајници и службеници прихода. Ова контрола нема исти домет као контрола од стране Рачунског суда. Наиме, виши рачунопологачи Трезора не могу у односу на рачунопологаче предузимати друге мере осим, „дешаржирања“ или решења о обезбеђењу остатка дуга, у вези са чим само суд има право да донесе дефинитивну одлуку. Поступак провере веома је поједностављен. Усмерен је искључиво на рачунопологача који тражене потврде или објашњења доставља, са сопственим примедбама, с тим што на основу тога главни благајник или службеник прихода доноси своју одлуку. У том случају, о провери рачуна нормално се не доставља никакво обавештење префекту. Међутим, обзиром да свој долазак на лице места, виши рачунопологачи Трезора имају и друге начине и прилике да у случају потребе изнесу своје примедбе о финансијском пословању локалних заједница.

в) — Домашај контроле

На крају, треба подвући разлику која постоји, када се ради о контроли а posteriori, између ефикасности те контроле у односу на рачунопологаче у вези са чијом личношћу одговорношћу може бити покренуто питање, и у односу на наредбодавце који, свакако, могу бити

предмет примедба али за које се не би заправо тражила лична одговорност јер, за разлику од службеника, они не могу бити изведени на дисциплински суд за буџетска питања. Најзначајније средство деловања у рукама суда лежи заправо не у примедбама упућеним министру, префекту или подпрефекту задуженима за надзор, већ у јавном извештају који у неку руку представља обелодањивање пред јавношћу понашања и поступака који заслужују осуду, а то значи и пред бирачима који на следећим општинским изборима треба да усвоје или одбаце пословање у претходном периоду.

Нажалост, јасно је да не само многа оваква понашања остају прикривена већ ни она са којима су бирачи упознати не утичу много на њихово опредељење за поновни избор представника који ће тако управљати њиховим пословима у току још једног шестогодишњег периода.

III — ПЕРСПЕКТИВЕ БУДУЋНОСТИ

Такав какав је након низа дотеривања која су уношена и такав какав функционише већ дуги низ година, француски систем контроле локалних колективитета омогућио је економски и друштвени развој наше земље, побољшање мреже установа јавних служби, избегавајући колико је то изводљиво политизацију дебата и одлука на локалном нивоу која штети њиховој ефикасности. Кроз тај систем обезбеђена је релативна непристрасност у додељивању субвенција, у расподели инвестиција на читаву територију, изради планова за искоришћавање земљишта, примени урбанистичких прописа, с тим што је, с друге стране, релативно успорен раст доприноса потребних да се све ово обезбеди.

Међутим, ова равнотежа је оспоравана, а постоји и покрет мање-више дубок и поред привидног кретања у ширину, који тежи уношењу промена. То је расправа која се вечно испочетка распламсава. Тако је и председник Републике, одмах по преузимању функција одлучио да изражене захтеве макар делимично преузме на себе. Предвиђеним нацртом закона који се у овом тренутку разматра у скупштинама биће учињен још један корак који води новим мерама.

Изради овог нацрта закона претходио је у 1976. години рад једне комисије на чијем се челу налазио г. Olivier Guichard, бивши министар, посланик, председник регионалног савета, члан генералног већа и „мер“ једне комуне средње величине. Комисија је дала разне предлоге. Следеће године организоване су широке консултације „мерова“ у вези са критикама упућеним на рачун система који је на снази и предложеним мерама побољшања. Само 40% „мерова“ се потрудило да одговори на упитник владе. Радна група под председништвом једног члана државног савета покушала је да направи синтезу добијених одговора. Управо том синтезом инспирише се и нацрт закона о коме је реч.

Овај тзв. нацрт „проширења одговорности локалних колективитета” обухвата различите мере чији најважнији део чине олакшице у погледу контроле.

Наиме, поред побољшања статуса локалних представника и службеника комуне, прерасподеле надлежности и средстава између државе и комуне, главне одредбе се односе на олакшице у вези са претходном контролом — контролом а priori.

У принципу, наиме „савет” треба да замени „tutelu”, што се огледа у различитим мерама које се могу кратко резимирати на следећи начин: одлуке општинских већа постају извршне одмах након њиховог објављивања; достављање префектури постаје једноставно једна мера информисања. Међутим, одлуке које се односе на авансе, зајмове, гаранције зајмова и уговора постају извршне тек пошто прође петнаест дана од слања.

Претходно одобрење ће бити укинута, осим за уговоре, интервенције у области привреде и плата за одређене категорије службеника општине.

Префект ће задржати само контролу легалности, тј. право да поништи одлуке које су у супротности са законом, осим, наравно, уколико се не ради о евентуалној одлуци управног суда.

У области финансија, предложени буџети реално уравнотежени службено постају извршни.

Комунама ће бити дата пуна слобода у погледу тражења зајма, осим у случају када се буџет подноси на одобрење због дефицита насталог у извршењу претходног буџета.

Поступак аутоматског уписивања обавезних издатака биће укинута, али надзорни орган може по службеној дужности регулисати буџет уколико није изгласан као реално уравнотежен или у случају када је пропуштен упис обавезног расхода.

Да би се побољшао сложен систем субвенција који је напред описан, ићи ће се на увођење једног система глобализације државне помоћи и зајмова са двоструким режимом глобалног дотирања за функционисање које се израчунава на основу различитих објективних критеријума (паушални део различитих државних пореза расподељен по различитим кључевима, укључујући дужину комуналних саобраћајница и број бирача настањених у комуни) и глобалног дотирања за финансирање инвестиција (субвенције и зајмови).

На тој истој линији биће постављено и правило по коме само закон може наложити комунама или групацијама комуна посебне прописе за радове које обављају. Један комитет задужен у оквиру националног савета за јавне службе за поједностављење процедура и техничких прописа даће предлог за поједностављење и изједначење ових процедура и прописа.

Разуме се да ће се контрола а posteriori задржати и да ће чак морати да буде и појачана сразмерно укидању претходне контроле.

С тим у вези, нацртом је предвиђено да се задржи надлежност Рачунског суда таква каква и постоји, уз поделу послова између самог суда и виших рачунопологача Трезора. Међутим, садашњи механизам мења се у три тачке:

— формирање међудепартаманских савета за контролу јавних финансија на чијем је челу један судија Рачунског суда и који имају за задатак да овом суду помажу у обављању његовог задатка контролисања административне провере рачуна најмањих локалних колективитета од стране виших рачунопологача Трезора;

— успостављање јавног дијалога између суда и одговорних у колективитетима и у органима који су за њих везани. О примедбама суда у вези са пословањем комуна или њихових групација префект обавештава „мерове” или председнике групација који су дужни да их изнесу на јавни претрес општинских већа или одговарајућих органа групација. Префекти суду преносе одговоре заједно са својим примедбама;

— увођење права локалних представника на одговор у оквиру јавног извештаја Рачунског суда.

Циљ ове реформе је да се „путем јавних расправа у општинском већу о ваљаности вођења послова ојача демократски карактер живота у локалној заједници” не дирајући притом у садашњи механизам доношења оцене у вези са рачунским пословањем.

Нацрт закона је био предмет дужих разматрања у Сенату. Тешкоће које су се јављале у току разматрања и број амандмана показали су да се није могло доћи до једногласности у погледу нових одредаба. Текст је сада пред Националном скупштином где би дискусија лако могла бити још дужа и још тежа.

Као закључак, потребно је још једном указати на основна начела која се морају имати у виду и поштовати у оквиру сваке комуналне организације уколико се жели да комуна остварује своје главне циљеве.

Комунална организација не сме нарушавати национално јединство и кохезију. Аутономија не треба да постане фактор продубљивања диспаритета — нарочито у погледу комуналне опремљености — између великих и малих, богатих и сиромашних, градских и сеоских комуна. Потребно је сачувати главне смернице просторног планирања, нарочито у вези са развојем региона удаљених од центра. Исто толико значајно је да се поштује начело једнакости у односу на јавне обавезе.

Од не мањег значаја је да расходи и средства остану уско повезани и да истина о пословању општине не буде прикривена згодним параваном недовољних државних субвенција, уз пребацивање читаве одговорности за национални буџетски дефицит на биране представнике који су га изгласали, ослобађајући тиме на вештачки начин одговорности оне који су у великој мери допринели томе да се повећа његово оптерећење.

Демократска контрола захтева, наима, да бирачи који ту контролу врше кроз избор својих представника, буду у могућности да, уз пуно познавање ствари, суде о начину вођења комуналних послова у целини, што се свакако не може манифестовати кроз слободно одлучивање о издацима а да се притом не води брига о приходима.

Систем треба да обезбеди и одговарајућу противтежу овлашћењима која институције, било да се ради о држави или о комуни. Свака организација која претерано проширује надлежности једне или друге аутоматски ће изазивати реакцију на другој страни, и то уколико снажнију уколико више равнотежа буде поремећена.

Само у оваквим условима децентрализација више неће бити идеал револуционарних периода или луксуз периода просперитета, а централизација тешка потреба тешких времена.