

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

UDK 34

АПФ



1—2
БЕОГРАД, 1981.

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ: др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978).

Уређивачки одбор:

Др Војислав Симовић (главни и одговорни уредник), др Југослав Станковић (заменик гл. и одговорног уредника), др Љубица Кандић, др Радомир Ђуровић, др Александар Ваџић, др Љубиша Лазаревић, др Миленко Крећа (секретар Уређивачког одбора) и др Стеван Лилић.

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ Београд, Таковска 2

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXIX

јануар — април

Број 1—2

UDK 34

YU — ISSN 003 — 2565

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ:

- | | |
|---|-----|
| 1. <i>Dr Jacques Moreau</i> : Место општине у Француској територијалној управи — — — — — | 5 |
| 2. <i>Др Војислав Симовић</i> : Концепција, улога и положај општине у уставном систему Југославије — — — — — | 19 |
| 3. <i>Dominique Schmitt</i> : Организација општине у Француској — — | 39 |
| 4. <i>Др Павле Николић</i> : Механизам власти и самоуправљања у општини — — — — — | 57 |
| 5. <i>Jean-Emile Vie</i> : Контрола локалних калективитета — — — — — | 81 |
| 6. <i>Др Павле Димитријевић</i> : Односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница — — — — — | 93 |
| 7. <i>Dr Yves Freville</i> : Извори финансирања комүна — — — — — | 81 |
| 8. <i>Др Мирослав Петровић</i> : Место и улога општина у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву — — — — — | 151 |
| 9. <i>Dr Claude-Albert Koliar</i> : Неколико савремених искустава регионализма у западној Европи — — — — — | 165 |

БЕЛЕШКЕ:

- | | |
|--|-----|
| <i>Оливера Егић</i> : Научни скуп — Општине у Француској и Југославији | 185 |
|--|-----|

ПРИКАЗИ:

- | | |
|---|-----|
| <i>Др Драгаш Б. Денковић</i> : Service public et libertés — — — — — | 199 |
|---|-----|

У периоду од 31. марта до 5. априла 1981. године у Београду је одржан I научни скуп између Француског института за административне науке у Паризу и Института за правне и друштвене науке Правног факултета у Београду.

Основна тема о којој се расправљало на овом Скупу била је: „Општине у Француској и у Југославији”. Поднето је укупно осам реферата и то, четири од стране представника Француског института, а четири од стране представника Института Правног факултета у Београду.

Уже теме, у оквиру основне, обрадиле су: појам и положај општине; организација општина; контрола општина и њихови односи са ширим заједницама; извори финансирања општина.

Овај Научни скуп, организован на основу договора о међусобној сарадњи оба института, треба да буде први у будућим сличним скуповима.

Редакција „Анала”, у оквиру овог договора, прихватила је обавезу да објави поменуте прилоге на српско-хрватском језику, док је Француски институт за административне науке узео обавезу да их објави на француском језику.

Редакција

*Dr Jacques Moreau,
проф. јавног права
Универзитета Rennes*

UDK — 35..001(44)

МЕСТО ОПШТИНЕ У ФРАНЦУСКОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНОЈ УПРАВИ

(ПРАВНА ПРИРОДА И ТЕРИТОРИЈАЛНО ПОВЕЗИВАЊЕ)

1. У Француској, проучавање локалних колективитета сувише се често своди на проучавање односа ових заједница са државом. Тако се реформа пореског система на локалном нивоу — питање вечно актуелно! — константно приказује и као начин да се департманима и општинама обезбеде нова средства потребна да би могли извршавати своју мисију и као механизам који треба на државу да пренесе обавезе које су до сада несправедно третирале ове заједнице.

На научном плану, овај став има ту незгодну страну што потискује у други план анализу локалних колективитета „ради њих самих и самих по себи“, што, на такорећи природан начин, даје предност проблемима правног система (проширење надлежности комуне, одговорности локалних заједница, смањење или укидање надзора...) и што чини да се губе из вида основна питања везана за правну природу ових колективитета или за саставне елементе њихове дефиниције.

Укратко, да би се поједноставило, могло би се рећи да политичка структура у Француској и заједница правника када мисле на локалне колективитете, посебно на општине, виде их само у контексту децентрализације.

2. Одговорити на питање које представља наслов овог реферата и, према томе, прецизирати место општине у француској управи крајем XX stoleћа, претпоставља јасно дефинисање природе комуналног бића, али исто тако и њене грађе и димензија.

А priori ова два проблема не изгледају повезана. Први је квалитативне природе: да ли комуна одговара једном или више правних

концепата специфичних за њено биће и који је, према томе карактеришу читаву и јединствену? Други је везан за питање броја, тј. можда квантитативне природе, и односи се на оно што се могло назвати „димензионални оптимум комуне“.

Али, у крајњем исходу ова хетерогеност претходна два питања можда баш и није тако основана. Да ли је случајност то што се у садашњем нацрту закона о проширењу одговорности локалних заједница⁽¹⁾ величанствено игнорише и друго и прво? Да ли је случајност то што су чланови 2 и 9 закона о општинама од 5. априла 1884 — који говоре о општим карактеристикама комуне и о променама њене територије — били одједном заједно измењени — први пут указом бр. 45-2604 од 2. новембра 1945, а потом 1959, 1970...?

Једна детаљнија историјска анализа несумњиво би омогућила да се дође до одговора⁽²⁾; ми овде већ треба да направимо неке почетне кораке на том путу.

3. У јеку феудализма, у XI столећу, Краљевина Француска обухвата територијалне структуре хетерогене по величини и значају; њихова подела резултат је историјских случајности или неких географских ситуација. У то доба још не постоје „локални колективитети“ у модерном смислу речи⁽³⁾; за то ће бити потребно сачекати на еманципацију градова и још шире присуство појаве урбаног развоја⁽⁴⁾.

4. Што се тиче градова, мутација се врши најпре кроз форму „градова комунa“ на Северу, а затим преко „градова конзулата“ на Југу Француске. У зору XIII столећа, градови су постали, наравно у веома различитим облицима, „тела“ која су имала правни субјективитет.

Када је реч о селима, еволуција је била далеко спорија јер су сеоске заједнице дуго остале потчињене власти властелина, а њима су управљали властелинови чиновници. Властелинска имања, парохије и заједнице становника не поклапају се у потпуности. У XV и XVI столећу долази, ван сваке сумње, до генерализације присуства сеоске комуне као правног субјекта. Напоменимо још само да се еволуција остварила посредством парохије и по угледу на концепт *universitas*, појам у римском праву настао из Јустинијановог зборника и транслонован од стране средњовековне цркве на монашке заједнице пре но што ће бити пренет на комуне. Религиозно порекло права локалних колективитета потврђује, према томе, предосећања Декана Габриел Ле Брас-а⁽⁵⁾.

(1) Ради се о нацрту бр. 187 који је влада поднела сенату 20. децембра 1978. године који је након дискусије и амандмана Сенат усвојио у пролеће прошле године и упутио Националној скупштини 7. маја 1980. (Док. парл. Нац. скупштина, шестог сазива, друго редовно заседање, бр. 1683).

(2) Видети посебно Jean-Louis Mestre-а — Историјски преглед локалних колективитета у Енцикл. Dalloz Локалних заједница, општи уводни део, први одељак, том I.

(3) Уколико се дефинишу као групе људи свесних својих специфичних интереса, а којима руководе њихови представници.

(4) У том смислу: J. L. Mestre, *op. cit.* стр. 18—3 до 18—11 — Контра: J. M. Pontier, Држава и локалне заједнице — подела надлежности, L. G. D. J. 1978. библиотека за јавно право, том CXXVII, стр. 82 до 86.

(5) Порекло у канонима административног права из Студије за Achille Mestre-а, 1956.

5. Три последња столећа Старог режима, која су од највећег значаја за схватање субординације локалних колективитета уочи Револуције и механизма развоја финансијске потчињености, не доносе неке битне промене у погледу правног статуса комуна. Запажа се, највише, то да краљевска власт покушава да униформизира општинску администрацију (Compiègne-ски едикт из августа 1764, Marly-ски едикт из маја 1765; ови покушаји ће пропасти суочени са веома оптимистичким отпором парламента. Што се тиче нижих нивоа организације државне администрације, оне се поклапају или преплићу у лавиринту нерационалности.

6. У оваквој перспективи, посао који је обавила Конституанта представља истовремено и завршавање и иновацију.

Ноћ од 4. августа и њена правна манифестација — декрет од 11. новембра 1789 — укидају све привилегије те, према томе, руше такође и територијални партикуларизам. Они доносе истинску униформизацију административне организације: тако је национална територија добила ново лице са департаментима, дистриктима, кантонима и комунама, чија је структура непроменљива и чије се границе поклапају са границама шире поделе (претходни називи као „град“, „буург“, „село“ нестају у току II године као „неуједначени“!).

На ову жељу за униформизацијом надовезује се и поливалентна усмереност, нарочито изражена код неких 44.000 општина. Члан 49 основног закона од 14—22 децембра 1789. прецизира:

„Општинска тела треба да врше две врсте функција; једне, својствене општинској власти; друге, својствене општој државној администрацији које је ова пренела на општине“.

Упутство Националне скупштине које употпуњава текст подвлачи потребу да општинска тела „добро схвате разлику која постоји између двеју врста функција које ће имати да врше“⁽⁶⁾. Ова револуционарна концепција комуне, локалног колективитета и државне административне јединице, представља допринос од капиталног значаја.

7. Ако пређемо преко перипетија кроз које је Револуција пролазила у својим каснијим фазама — на пример стварање општина кантона у години III — морамо одмах указати на закон од 28. „pluviale“ године VIII која ће, како је то формулисао Вивиен, потпуно жртвовати „локални живот свемоћи централне владе“. Тај закон укида општине кантона и поново успоставља комуне као основне јединице, с тим што најмање и најслабије насељене брише или их фузионише. Њихов број износи близу 40 000 и практично ће остати непромењен и 160 година касније⁽⁷⁾. Ова стабилност територијалне поделе представља једну од најзначајнијих константи административне историје Француске, од Бонапарте до данас.

⁽⁶⁾ У вези са овим погледати посебно: J. L. Mestre, op. cit., стр. 21—6 до 21—10 и J. M. Pontier, op. cit. стр. 86 до 90.

⁽⁷⁾ Француска у 1962. години има 37.962 комуне.

Заузврат, по једном другом питању, Конзулство доноси иновације у смислу крајње централизације: департаманима, арондисманима и комунама управљају од тада представници централне власти или чиновници које је она именовала — префекти, подпрефекти, градоначелници — а територијалним скупштинама остављене су врло мале надлежности.

Укратко, више не постоје „локални колективитети“ у строгом смислу; ако су комуне и департмани још увек задржали правни субјективитет — за департмане ово питање је контроверзно — ради се о правном лицу у приватном праву чији спорови спадају у принципу у надлежност редовних судова.

8. Од Првог царства до Ослобођења, департмани и комуне полако ће поново стећи статус који им је био признат 1789. Либерална струја од Royer-Collard-a до Tosqueville-a, а потом демократске тежње II и III Републике представљају снажну клицу децентрализације што илуструју закони од 6. јула 1837, 10. августа 1871. и 5. априла 1884.

9. Устави од 27. октобра 1946. и 4. октобра 1958 ⁽⁹⁾ тако јасно потврђују ове елементе да се долази поново на ону тачку са које се кренуло 1789.

Данас као и тада, место комуне у француској администрацији одређено је двојаким природом каква јој одговара у позитивном праву: децентрализован локални колективитет, свакако, али исто тако и државна административна јединица.

А ако је у размаку од два stoleћа број комуна остао приближно исти, како ову „непроменљиву“ помирити са новим задацима који се признају овим колективитетима?

§ 1. Правна природа комуне у француском позитивном праву.

10. У француској традицији, ни устави, ни закони не дају исцрпан одговор на питање правне природе комуне. Највише што се у текстовима може наћи, то су неки елементи на основу којих наука треба да покуша да направи синтезу.

Према томе, ако се зна да комуне припадају категорији јавноправних лица, треба прецизирати њихов статус.

Хибридна природа (А), оригиналан spoj (Б): то су два одговора које даје француско право.

11. А) — Општина има хибридну правну природу.

У складу са чланом 72 Устава од 1958, комуна се налази међу три примера наведена у тексту „територијалних колективитета Републике“. У том низу, она заузима место коме је дата предност пошто се став 3 истог члана 72, у коме се говори о административној контроли централне власти, на њу не примењује.

Али, комуна је и државна административна јединица. Наравно, ова квалификација није записана у Уставу, али се макар имплицитно налази

⁽⁹⁾ Y. Mény, Централизација и децентрализација у француској политичкој расправи (1945—1969) L. G. D. J. 1974, библиотека политичке науке, том LI.

у текстовима који имају важност закона⁽⁹⁾, а утврђена је и одређеним начелним одлукама Државног савета⁽¹⁰⁾.

Ово двојство природе такође карактерише и департаман, али ћемо одмах видети (Б) тачно у којим питањима се огледа оригиналност комуне.

12. Комуна је, према томе, пре свега територијални колективитет, тј. она је такође и децентрализован локални колективитет на који се примењују нека правила поменута у члану 34 или у члану 72 садашњег устава. Ова прва квалификација класично одговара редоследу трију елемената: сопствена територија; специфични органи; посебни послови.

Овде ћемо се ограничити на то да се најпре осврнемо на два задња елемента горе изнете дефиниције (локални органи, локални послови) који представљају основу за начело „слободне администрације локалних колективитета пошто је, с једне стране, наука широко проучила ове карактеристике⁽¹¹⁾ и што, с друге стране и посебно, њихова анализа треба да буде предмет једног другог реферата. Према ауторима, ова два елемента на која се надовезује и надзор, представљају основу теорије о територијалној децентрализацији.

13. Први елемент, међутим, заслужује неколико коментара. Децентрализован локални колективитет је део, комад територије државе. То значи да нема комуне без територијалне подлоге. Ова теза била је снажно пољуљана критикама професора Eisenmann-а и његових ученика; али, чини се да она ипак савршено одговара француском позитивном праву пошто се у недавно донетом „Кодексу комуна“ налазе одредбе које као да потврђују оно што показује терминологија: територија јесте основа постојања комуне као правног лица⁽¹²⁾.

14. Комуна је, као друго, административна јединица државе. Ово друго својство је мало научно разматрано⁽¹³⁾; чини се да оно одговара скупу три елемента: и овде опет елемент територије, затим концепција по којој је јединица оквир који треба да обезбеди управљање једном или више јавних служби; најзад, она представља границе зоне надлежности једног представника или чиновника државе. Класична доктрина додаје да јединице немају правни субјективитет (то су просто ситнији делови за спољне службе државне администрације) и да су одраз политике децентрализације.

⁽⁹⁾ Уредба бр. 45-2604 од 2. нов. 1945 у вези са процедуром мењања територијалних административних јединица чији чланови 4 до 11, који ће касније у више наврата бити мењани, су се односили управо на комуну.

⁽¹⁰⁾ У том смислу Држ. савет 18. нов. 1977. нтд. . .

⁽¹¹⁾ F. P. Bénéoit, Ка обнови децентрализације: R. D. P. 1978. стр. 981 — Ch. Eisenmann, Централизација и децентрализација, скица једне опште теорије J. G. D. J. 1948 — J. M. Pontier, op. cit. стр. 64 и 295—335.

⁽¹²⁾ F. Bénéoit, Комунална заједница у Енцикл. Dalloz Локалних колективитета, стр. 122—2, 130—1.

Алд. Кодекс комуна, књига I, одељак I, поглавље II, нарочито одредбе које потсећају на периметар комуне (чл. R. 112—6) на промене границе територије (чл. L 112—19) и поглавље III у коме се предвиђа евентуално откуп територије која би „комунални живот учинио немогућим“ (чл. 113—1).

⁽¹³⁾ Ch. Eisenmann, Функције територијалних јединица у организацији управе, у Mélanges Waline, 1974. — J. Moreau, Регионална, локална и општинска управа, Dalloz, 5. издање, 1980, стр. 4.

Ове две задње карактеристике омогућују да се лако направи разлика између децентрализованих локалних колективитета и административних јединица.

15. Шта бива, међутим, са том разликом када се — а то је случај који је предмет студије, случај комуне — ова два појма јављају скупа и коегзистирају као двострука карактеристика једне исте ствари?

Ово питање утолико више заслужује да буде постављено што је комуна најдецентрализованацији локални колективитет. Само она, као што је познато, има изборну извршну власт (градоначелник). Једино код комуне надзор, чини се, није обавезно присутан као неодвојив саставни део.⁽¹⁴⁾

По некој врсти симетрије, она је истовремено најмања и најнижа јединица опште управе и, као таква, подвргнута је „принципу укључености“ (поклапање спољних граница комуне са границама арандисмана или департмана коме припада)⁽¹⁵⁾.

16. Б) — Комунални „спој“ је оригиналан.

Двострука правна природа комуне — територијални колективитет и административна јединица — такође је својствена и департману. Али, у овом случају, очигледно је да превагу има аспект „јединица“ због значаја и броја државних администрација чије спољне службе имају департман као оквир, али исто тако и због капиталне улоге префекта као, најзад, и због несавршености у погледу децентрализованости која је карактеристична за овај локални колективитет.

Напротив, место које комуна заузима у француској администрацији проистиче пре свега и нарочито из њеног својства децентрализованог колективитета. Она друга њена улога сматра се сасвим другоразредном. Према томе, у питању је једна посебна мешавина, један оригиналан спој.

17. Као прво, није потребно доказивати значај комуне као децентрализованог колективитета пошто комуналну аутономију славе, бране, афирмишу све политичке формације, пошто, штавиш, од пре пола века Државни савет у својој правној пракси непрестано шири круг необавезних јавних служби за које је комуни законски призната могућност да их формира, пошто је, најзад, градоначелник орган општинске полиције⁽¹⁶⁾.

18. Треба додати да оно што је напред изнето има значајан одраз на финансијском плану. У 1976. години, на пример, трошкови функционисања локалних колективитета износили су 103 милијарде (према 270 милијарди за државу), а инвестиције (55 милијарди) су биле далеко изнад државних (испод 40 милијарди). На тој истој линији, удео комуна у бруто формирању основног капитала јавне администрације порастао је за 48,8% у 1970. на 59,6% у 1976.

Ове бројке које би се лако могле употпунити у многим другим статистичким подацима на недвосмислен начин показују да комуне заузи-

⁽¹⁴⁾ Влади нацрт проширења одговорности локалних колективитета укида у пракси скоро све облике правног надзора над комунама.

⁽¹⁵⁾ Види Држ. савет 18. нов. 1977.

⁽¹⁶⁾ J. Moreau, op. cit. стр. 16 с. — 22 с. — J. M. Pontier, op. cit. стр. 109 до 147.

мају све значајније место у животу земље. Ове констатације су, уосталом, на линији класичног критеријума на основу кога су се локални колективитети разликовали од јавних установа, а то је њихова усмереност на руковођење свим интересима становника ових јединица, како појединачним тако и заједничким.

19. Комуна је такође и административна јединица државе.

Одлазак са села, опадање села парадоксално су истакли улогу коју одређене државне администрације могу одиграти у обрнутом процесу ревитализације ових осиромашених зона. Унајмању руку, када желе да зауставе декаденцију ових региона са доминантном сеоском привредом којима прети опасност дезертификације, власти посвећују највећу могућу пажњу томе да се на лицу места одрже поштански уреди или неке финансијске службе као знаци неопходног присуства администрације⁽¹⁷⁾. Заиста, густа мрежа ПТТ и финансијских служби представља обележје комуналне карте сеоског подручја.

20. Али, има и неких других активности државе које се такође одвијају у комуни као оквиру — обавезном оквиру — пошто се одвијају под руководством градоначелника који делује као представник државе и који је, у том својству, потчињен хијерархији државних власти, централних или оних локалног нивоа.

Ради лакше анализе могу се сврстати у три рубрике: општа управа — судска полиција — служба личних података грађана.⁽¹⁸⁾

21. Већ се и сама врпа категорија мора поделити на више компоненти. На прво место, у оквиру општих административних делатности, долази објављивање и спровођење закона за шта је у складу са чланом L. 122—23 Кодекса комуна задужен градоначелник. У обављању овог задужења он има сасвим мало иницијативе. А када се ради о упутствима или директивама које је добио од својих претпостављених по хијерархиској лествици⁽¹⁹⁾, он не може ићи мимо њих.

Затим, као орган општинске полиције, градоначелник такође мора да обезбеди спровођење мера опште сигурности⁽²⁰⁾, а то је задужење које употпуњује његове надлежности.

Најзад — а ова рубрика има доста неодређен садржај — градоначелник мора вршити „специјалне функције које му по закону припадају“, тј. даје уверења о моралном животу и владању⁽²¹⁾, учествује у изборним активностима⁽²²⁾, издаје уверења о живима⁽²³⁾, дозволе за градњу⁽²⁴⁾, сарађује приликом регрутације за отслужење војног рока⁽²⁵⁾ и стара се о

⁽¹⁷⁾ Декрет бр. 79-889 од 16. окт. 1979 и циркулар од 22. дец. 1979, Службени лист од 5. јануара 1980.

⁽¹⁸⁾ У том смислу: F. Bénéoit, Енциклоперија Dalloz Локалних колективитета, оп. cit. стр. 595 до 603 и стр. 673.

⁽¹⁹⁾ Држ. савет 26. окт. 1956, Удружење бораца за мир и слободу: Rec. Lebon, стр. 391.

⁽²⁰⁾ Држ. савет 19. јан. 1950, град Menton Rec. Lebon, стр. 35.

⁽²¹⁾ Trib. conflits 26 јуни 1897,...

⁽²²⁾ Члан L. 17 Изборног кодекса.

⁽²³⁾ Држ. савет 15 јуни 1951,...

⁽²⁴⁾ Држ. савет 21. јуни 1961.

⁽²⁵⁾ Закон од 31. марта, измењен законима од 30. нов. 1950. и 9. јула 1965:

томе да заставе буду истакнуте на јавним зградама или спуштене на пола копча приликом одређених церемонија или комеморација у складу са упутствима владе⁽²⁶⁾.

22. У другу категорију долази судска полиција. Наиме, члан L. 122—24 Кодекса комуна предвиђа да су градоначелници и њихови помоћници званични службеници судске полиције, у складу са одредбама из члана 16 Кодекса о кривичном поступку. У вршењу ове надлежности, градоначелници и помоћници су везани за јавног тужиоца Републике, а не за префекта.⁽²⁶⁾

23. Најзад, најпознатији пример државне функције у комуналним оквирима — градоначелници и њихови заменици су матичари (члан L. 122—25 Кодекса комуна), а у тексту о организовању ове службе, тј. у декрету бр. 62-921 од 3. августа 1962, прецизира се да они своје надлежности у овом домену врше под контролом префекта и судске власти⁽²⁸⁾

24. Пошто смо их све набројали, преостаје још и да их протумачимо у најосновнијим цртама. С тим у вези долазимо до следећих констатација.

Прво, поменута задужења која обављају на нивоу комуналних органа или у границама комуне као административне јединице извршавају се у име државе, у општем интересу заједнице а не само у интересу непосредно заинтересованог становништва. Тиме се објашњава и то да, следствено овоме, у случају лошег функционисања ових служби или непожељних појава до којих би дошло у току вршења поменутих задужења, одговорни колективитет може бити само држава, а не комуна. Правосуђе је у том смислу веома одређено⁽²⁹⁾.

25. Друго, спровођење ових активности не значи у свим случајевима и формирање јавних служби; поједине се поверавају члановима општинских органа.

Тако би било нетачно тврдити да спољне службе судске полиције функционишу на нивоу комуне; мора се само нагласити, као што је то напред већ учињено, да су градоначелник и помоћници званични службеници судске полиције. Ово „функционално подвајање“ за које у француском управном праву налазимо свакако и друге примере, објашњава се различита штедње и поједностављења; за комуну је значајно то што на прво место долази оно њено својство локалног колективитета испред својства административне јединице, јер овде оно прво „позајмљује“ другом једну или више надлежности.

26. Најзад, листа државних активности које се обављају на нивоу комуне није а priori резултат локалних начела; она је свакако ствар историјских случајности и емпиризма. Међутим, ово не спречава да се потражи евентуална заједничка полазна основа за све ове службе или функције.

⁽²⁶⁾ Држ. савет 5. нов. 1952.

⁽²⁷⁾ Држ. савет 29. јан. 1954.

⁽²⁸⁾ Видети F. P. BENOIT, *op. cit.* стр. 603 бр. 195—198.

⁽²⁹⁾ Видети, на пр. Држ. савет 10. дец. 1947.

Прилично необично откриће до кога се у том случају долази јесте да је држава присутна у комуни у облику *контактне администрације* која утврђује или прикупља, пружа или тражи информације или обавештења о грађанима или онима за које је задужена администрација, или том истом становништву комуне преноси одређене информације или одлуке власти⁽³⁰⁾.

Ова идеја је, у крајњој линији, веома логична: ако је државним службама наметнут један до те мере „умањен“ ниво као што је ниво граница комуне, то је стога да би остале што је могуће ближе масама становништва када се ради о обављању једне такве мисије као што је информисање *latu sensu*. Ова идеја је можда такође и парадоксална када се сетимо да су у извештају — Guichard, приликом одређивања „минималне комуналне службе“, на крају узете у већини рубрика напред проучаване као језгро делатности које треба да обављају основни локални колективитети, ма колико мали били⁽³¹⁾; мало дубље размишљање несумњиво би омогућило да се баци светло на „онтолошку“ расправу локалне ствари (националне ствари)⁽³²⁾.

27. Као закључак, када се жели одредити место комуне у француској администрацији, пре свега треба указати на њену „двоструку природу“⁽³³⁾ као територијални колективитети и административне јединице, с тим што је прва квалификација више детерминантна од друге. Потом, потребно је имати на уму да унутар територијалних граница једне комуне функционише, најзад, три типа јавних служби⁽³⁴⁾: општинске службе, посебно оне које су уређене на основу Кодекса комуна — спољне државне службе (поштанске, пореске службе, итд.) — државне службе којима управља градоначелник. Овако посматрано, реформа која је у току⁽³⁵⁾ има за циљ да поједине службе пребаци из друге или треће групе у прву.

§ 2. Територијалне промене и функционално повезивање

28. Комуне у Француској веома су бројне — и сувише бројне, чак и ако, како то износи са извесном оригиналношћу извештај — Guichard, на тај импозантан број од 36 000 комуна долази 500 000 општинских већника. Неопходно је да веома велики број буде укинут; то показује пример неколицине суседних земаља као и чињеница да друга поређења на међународном плану иду у том истом правцу⁽³⁶⁾.

⁽³⁰⁾ Случај је очигледан за матична питања, судску полицију, издавање различитих уверења, објављивање или спровођење закона — ... тј. делатности анализиране под бр. 21 до 23.

⁽³¹⁾ Живети заједно, Француска документација, 1976, стр. 150.

⁽³²⁾ J. M. Pontier, *op. cit.* стр. 147 до 187.

⁽³³⁾ J. M. Pontier, често користи овај израз; он такође употребљава једну провокативну конструкцију — „статистички карактер локалних колективитета *op. cit.* стр. 295 до 315.

⁽³⁴⁾ Ради поједностављења, овде нису урачунате службе департмана.

⁽³⁵⁾ Видети референце наведене под нотом 1.

⁽³⁶⁾ Видети цифре наведене у Memento Dalloz регионалне, локалне и општинске администрације, J. Moreau, 5. издање 1980, стр. 43. Према попису од 1975. године, у Француској има око 36.700 комуна и 53,7 милиона становника, док у Италији, на 56 милиона становника има само неких 8.000 комуна, а у Савезној Републици Немачкој 10.400 комуна на 61,5 милион становника. Мада је основаност поређења између земаља релативна, ове бројке „говоре“.

29. Овај захтев односи се на комуно територијалну јединицу јер, обзиром на државне службе које воде градоначелници, јасно је да њиховом добром функционисању не погодује претерана распарчаност.

Наравно, већ смо приметили да су ове државне делатности које се обављају на нивоу општине „контактна администрација“, а познато је „да се добро управља само изблиза“. Али, остати што ближе онима којима се управља не значи уситњавати службе до те мере да их буде више десетина хиљада. За службу личних података, на пример, савршено је замисливо да број уреда остане исти, па чак и да се повећа из простог разлога да се заинтересованима омогући већи комодитет, а да се број француских комуна смањи на само 4—5.000.

30. За комуно у смислу децентрализованог колективитета, могла би се узети аналогна решења: нестанак 9/10 постојећих комуна чини се да је потребан предуслов за сваку ефикасну реформу, нарочито на финансијском плану.

Наравно, на ово би се могло одговорити да од времена Montesquieu-а и Rousseau-а демократије више одговарају мање групе људи него широке скупине, али аргуменат није много убедљив када су у питању француске комуне. Један град од 5 до 10 000 становника може бити средњите аутентичног демократског живота и пружати својим становницима низ богатих и разноврсних могућности, а свако више воли да проводи дане у таквој средини него да вегетира у пустињи неког сеоцета од неколико десетина старца, без младих, без потребних услова, трговина и без живости и забаве.

Укратко, да би се комуна слободно развијала и управљала, неопходна су јој одређена финансијска и материјална средства и одговарајући људски потенцијал без чега је децентрализација само варка.

31. Све у свему, преструктурирање комуналне карте ишло би на руку јачању улоге комуна. У сваком случају, двострука природа комуналног бића није у супротности са једном таквом операцијом.

Међутим, резултат се може добити коришћењем две знатно различите технике: једна груба, елементарна, претпоставља територијалне промене, а друга еластичнија, али мање значајна, ишла би путем функционалног повезивања.

32. А) — Територијалне промене.

Ту пре свега треба поменути фузионисање, пошто други поступци набројани у закону о општинама од 5. априла 1884 и преузети у оквиру Кодекса комуна представљају књигозните веома изузетно присутне у пракси, као и припајање једној комуни дела територије друге комуне.

33. Законодавац је већ 1884. године предвидео могућност фузионисања комуна. Међутим, процедура каква је прописана била је гломазна и компликована, па у томе треба видети један од разлога што се та могућност није много користила: бележи се само по неколико случајева фузионисања годишње.

Након другог светског рата увођене су различите олакшице (већ наведена уредба од 2. новембра 1945 — декрет од 2. јануара 1959, итд.); фузионисање се могло извршити лакше, али су резултати и даље били слаби (око 350 фузионисања забележено је у периоду од 1959. до 1970). Тек закон бр. 71-588 од 16. јула 1971. одређује контуре једне истинске владине политике у прилог фузионисању комуна.

Одредбе садржане у тексту сложене су јер су његови аутори желели да „подстакну без принуде“; они су набројали више начина и предвидели веће мере предострожности, а притом стимулишу фузионисање путем неких интересантних иновација (фузионисање са удруженим комунама, план повезивања комуна на нивоу департмана) — ⁽³⁷⁾.

34. Међутим, рекло би се да је непотребно упуштати се у детаљну анализу закона из 1971. године будући да је у примени доживео несумњив неуспех као што ке то види из ниже изложене табеле сачињене на осно, ву бројки узетих из недавно израђених докумената парламента:

Година	Укупан број фузионисања	Повезане комуне	Број	Повезане комуне	Број	Повезане комуне
1971.	19	43	14	33	5	10
1972.	528	1336	441	1144	87	192
1973.	193	466	149	367	44	99
1974.	76	154	59	124	17	30
1975.	9	19	5	10	4	9
1976.	9	20	6	14	3	6
1977.	4	7	2	4	2	3
1978.	—	—	—	—	—	—

Укупно 838 фузионисања са 2 045 комуна и, као последица, нестанак 1 300 комуна: то је разочаравајући биланс реформе из 1971. године. Од 1975, темпо фузионисања у великој мери је успорен; почев од 1979, број комуна у Француској поново почиње да расте.

35. Ови подаци објашњавају због чега је у овом реферату — посвећено мало места фузионисању и другим територијалним променама. Изгледа да овај проблем више није актуелан; он је, заправо, утолико мање актуелан што нацрт закона о проширењу одговорности локалних колективитета⁽³⁸⁾ ставља акценат на технике функционалног повезивања, а међу тим техникама на оне које су мање ауторитарне, више „добровољне“.

⁽³⁷⁾ J. M. Aubu, Енциклопедија Dalloz локалних колективитета.

⁽³⁸⁾ Видети напомену под (1).

36. Б) — Функционално повезивање.

Основна идеја је једноставна: пошто изолована свака комуна не располаже средствима за реализацију великих пројеката, потребно је подстицати међукомуналну сарадњу која је услов ефикасности. У оквиру три типа повезивања која предвиђа француско право — синдикати комуна, дистрикти, градске заједнице — могуће је указати на неке константе: комуне-чланице задржавају својство јавног лица; једној интеркомуналној инстанци поверава се вођење једне или више служби; орган који обезбеђује повезивање узима облик једне територијалне јавне установе.

37. Модалитети сарадње између комуна могу се класификовати према степену интеграције. Тако, на пример, синдикат представља само један елементарни, специјализовани и понекад краткотрајан облик сарадње; градска заједница као структура насеља има различите надлежности и аутономну пореску власт; дистрикт заузима међу позицију.

Исто тако, по природи ствари, ове три технике бележе врло различите резултате. На дан 1. јула 1978. у Француској је забележено постојање 10 668 једносмерно оријентисаних и 1 858 вишесмерно оријентисаних синдиката (S. I. V. O. M.), као и 155 дистриката — док их је 1970. било само 90; најзад, 9 градских заједница окупља 252 комуне и преко 4 милиона становника, али 4 од ових 9 заједница (и то оне највеће) створене су „ауторитарно“ законом од 31. децембра 1966.

38. Проблем који треба објаснити истовремено је одређен и нов: постоји ли веза између правног режима овог функционалног повезивања и хибридне природе комуналног бића?

Пре свега, сигурно је да комуне које институционално сарађују нису државне административне јединице. Наиме, с једне стране комуне, као такве, немају правни субјективитет те, према томе, не би могле именовати представнике у органе који обезбеђују функционисање инстанце задужене за повезивање; с друге стране, здруженим јавним службама у синдикатима, градским заједницама никада — чини се — на локалном нивоу не управља градоначелник делујући у име државе; чак и кад би постојала спремност за сарадњу у овим областима, комуне то не би могле!

39. Комуне које институционално сарађују представљају, према томе, децентрализоване локалне колективитете. Скоро би се могло додати да се кроз различите облике међукомуналне сарадње остварује примена начела признатог од стране Устава 1958 о „слободној управи“ локалних колективитета.

Међутим, ова дедукција, коликогод изгледала логична, делом је погрешна. У поступку стварања и разграничавања градских заједница, комуне се лепо „умољавају“ да покажу спремност за то; у случају дистрикта, улога префекта или подпрефекта је, барем у пракси, одлучујућа; најзад, и сâм интеркомунални синдикат је у току своје дуге историје био

сучоен са следећом дилемом: једногласно донете одлуке — парализованост, усвајање начела квалификоване већине — ефикасност⁽³⁹⁾.

Функционално повезивање не иде увек и свуда добровољно.

40. ЗАКЉУЧАК.

У току дебате у Уставотворној скупштини 1789, Mirabeau је у вези са департаментама узвикнуо: „Пространство не значи ништа, становништво значи све“. Када је у питању француско комунално право, ова апострофа је двоструко нетачна: комуна без територије је незамислива; у 1962. и 1968. регистроване су комуне без иједног јединог становника.

Али, на основу неуспеха фузионисања и генералног успеха функционисања, можда би требало видети да стварност сутрашњице има један други аспект. Комуна је била најпре *територија*, за једну руралну цивилизацију, за народ сељака. У 1980. години Француска улази у једно мање одређено раздобље у коме комуна, удружена кроз различите типове повезивања са бројним суседним комунама, постаје више један функционални простор — „*мрежа*“.

⁽³⁹⁾ О свим овим проблемима: F. P. Bégont и C. Brèchon Moulènes, Енциклопедија Dalloz Локалних колективитета.

М. Н. Bernard-Douchez, Истраживања о сарадњи између јавних лица.
Е. Zollez: Стварање синдиката комуна: одлука комуна или државе?

Др Војислав Симовић,
проф. Правног факултета

UDK — 352.001:342.4(44+497.1)

КОНЦЕПЦИЈА, УЛОГА И ПОЛОЖАЈ ОПШТИНЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ*)

УВОД

Општина представља једну од основних категорија југословенског устава (Устава СФРЈ и устава социјалистичких република и устава социјалистичких аутономних покрајина). Према уставу, она је *самоуправна* и *основна друштвено-политичка заједница* у једном систему друштвено-политичких заједница, које карактеришу политичку и уставно-правну структуру СФР Југославије.

Самоуправна општина представља данас својеврсну интеграцију самоуправљања у основним облицима самоуправног организовања радних људи и грађана.

Обележја самоуправне општине произилазе из порекла и карактера друштвеног и политичког система Југославије. Према томе, та обележја ваља истраживати у условима и процесу развика тог система, који је идејно и акционо био подстицан Марксовом визијом о социјалистичкој трансформацији друштва на основи његове „комуналне организације“.

Као што знамо, Маркс је, у тежњама и искуствима Париске комуне уочио, поред осталих и три основна момента. Прво он је у њој видео

(*) Овај прилог представља један од реферата поднетих на научном скупу „Општине — у Француској и Југославији“. У основи то је реферат (делимично измењен и актуелизиран) који је аутор поднео на IV југословенско-пољском саветовању посвећеном положају општине и организацији власти и самоуправљања у општини (реферат објављен у овом часопису, бр. 1—2 од 1979). С обзиром на обавезу према Француском институту за административне науке, као и тежњу да се материјал са овог научног скупа презентира у целини, редакција „Анала“ је замолила аутора да дозволи објављивање овог реферата. Такође, редакција моли читаоце да узму у обзир изложене околности. (РЕДАКЦИЈА).

оквире „самоодређења радничке класе“ и облик тог самоодређења. Друго, он је у њој видео „политички облик“ под којим би се могло извршити „економско ослобођење рада“ и, треће, визију једне „комуналне организације“ друштва; уствари, новог друштвеног уређења и политичког система социјалистичке демократије засноване на самоуправљању.

У Октобарској револуцији ова Маркова визија „комуналне организације“ друштва почела је, по Лењину, да се остварује преко система совјета депутата као основе и облика политичког система, ствараног у Револуцији.

Југословенска социјалистичка револуција, организована у периоду и условима Народно-ослободилачког рата у Југославији, испољавала се, поред оружаних облика и у новим облицима (органима) народне власти, афирмишући у својим токовима један нови систем народно-ослободилачких одбора (НОО), који су били у основи организације нове власти и политичког система. Међутим, Револуција у Југославији, као стварна револуција, тежила је, инспиришући се и Марковим предвиђањима, да се остварује и као један процес „самооуређења“ и самоодређења радничке класе и других радних људи. Зато она није никада стала на изградњи једног „организованог система“ народне власти. Напротив, баш изградњом оваквог система, тежила је да оствари и остварује почетне облике једног шире постављеног и замишљеног „народног самоуправљања“, које се, природно, није могло развијати равномерно, без противречности у различитим условима изградње новог политичког система и државне организације.

У том правцу треба тражити порекло и проучавати развитак самоуправљања у локалним заједницама, које је увек тежило да превазиђе „локалне оквире“, па све до развика савремене самоуправне општине.

1. ПОРЕКЛО И РАЗВИТАК САМОУПРАВЉАЊА У ЛОКАЛНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

(а) Порекло и развика народних одбора до успостављања новог комуналног уређења општине.

НОО-и су били образовани још 1941. на територијама које су ослободиле Народно-ослободилачке оружане партизанске снаге. Стварали су се у ослобођеним селима, местима и градовима, као и у већим територијалним јединицама, укључујући и подручја ширег регионалног карактера — будуће федералне и аутономне јединице. Шире узето, НОО-и су образовани и као облик општеноародног Народно-ослободилачког фронта (касније ССРН).

По ширини, активној ангажованости становника локалних заједница, демократском начину образовања, затим као институција изградње нових и равноправних демократских односа међу народима на тлу Југославије, а посебно по методима рада, народни одбори су се, такођећи од

почетка, а нарочито у току и после 1942., афирмисали као један нов, додуше недовољно развијен, облик народног самоуправљања. За историју Југословенске социјалистичке уставности је од значаја да баш из тог периода развоја политичког система, потиче низ принципа и институција као што су: начела избора и опозива, збор грађана, демократско начело јединства власти, низ нових слобода и права итд. Зато је било природно што је Југославија дочекала коначно ослобођење и крај II светског рата са потпуном организацијом народне власти у облику НОО-а све до земаљских антифашистичких већа (скупштина) и самог Авној-а, као највишег органа власти и централне политичке институције (НОО). Изградња народне власти на основама НОО-а, и на овакав начин, представљала је јасну перспективу изградње нових елемената друштвеног уређења Југославије са социјалистичким тежњама.

Нови политички систем и државно уређење, који су се заснивали на основи НОО-а, нису, чак ни у првој фази после ослобођења, када је у условима „револуционарног етатизма“ дошло објективно до централизованог управљања у свим областима политичког, социјалног и економског Живота, били лишени своје основе, народних одбора. Наиме, ови органи и саме у основи демократски политички организоване локалне заједнице, без обзира што су и оне биле у оквирима једног тада централизованог система, — изражавале су увек оригиналне револуционарне циљеве и представљале основу тежњи за проширивањем демократског, активног и директног управљања. Народни одбори су представљали, сагласно тежњама оних друштвених слојева, чији су пре свега били органи, један облик децентрализације и демократизације, па и подстицања нових облика самоуправљања. У тој фази била су донета два општа закона о народним одборима (1946. и 1949.), који у извесном смислу показују такве тежње (ма да и обрнуте, због услова у којима су донети), значи одражавају противречности народних одбора у условима централизованог управљања.

Међутим, социјалистичка револуција, као један у основи континуирани процес „самооутебења“, т.ј. самоодређења радних људи Југославије, није, природно, могао да се заустави само на изградњи организационог система народних одбора. Напротив, тај континуитет револуције тражио је да се и преко самих народних одбора, али и шире и у већој мери егзистенцијалних области и облика самоуправљања у самој основи друштва, образују и нови облици подруштљавања политичке власти и управљања. То је водило „подстицању“ процеса активне демократизације народне власти, па у извесном смислу и њене „деетатизације“, а пре свега, подруштвљивањем односа у самој производњи, стварању и подели дохотка као и што потпуније управљање (располагање створеним дохотком.

То је, уз низ других услова, представљало изградњу таквих самоуправних односа и политичког одлучивања, којима ће се на крају укинути и сами односи експлоатације и најамништва, као и саме политич-

ке доминације изван и изнад самоуправно организованог друштва радних људи Југославије.

(б) Успостављање новог (комуналног) уређења општина (и срезова)

У том правцу долази, 1950. године до организовања радничког самоуправљања (Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива). Самоуправљање произвођача у привреди развијало се у свом функционалном, али и територијалном смислу. Проширивало се и на друге области друштвеног живота и рада. На тај начин, оно је „продирало” и у организацију политичке власти, а пре свега, народне одборе и скупштине.

Још пре уставне реформе 1953. долази до извесног процеса демократизације политичке власти на подручју народних одбора (трећи Закон о народним одборима, 1952. и одговарајући републички закони). Долази до увођења новог већа произвођача (дома) у народним одборима градова, срезова и „градских општина”, а такође и до усклађивања њихове организације у целини с принципом скупштинског система. Међутим, уставна реформа 1953. значила је у великој мери процес „усклађивања” политичког система са принципима самоуправљања. Познато је да су друштвена својина средстава за производњу, самоуправљање произвођача у привреди (усмерено и на друга подручја друштвеног рада у облику „друштвеног управљања”) и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу, постали, сагласно Уставном закону од 1953., „основе друштвеног и политичког уређења Југославије”.

То је, природно, утицало на постепено развијање самоуправне садржине и структуре основних локалних заједница као таквих. Оно се проширивало и на шире размере (републику, покрајину и саму федерацију). Почела је да се изграђује политичка и уставна концепција саме локалне заједнице. Ово је дошло до израза у процесу „комуналног” уређења ових заједница, посебно доношењем, 1955., Општег закона о уређењу општина и срезова (и Закона о надлежности народних одбора). Овај, тада почетни аспект концепције самоуправне општине, продубио је и Програм СК Југославије, донет на VII конгресу, 1958. Општина је формулисана као „основна друштвено-економска заједница и основна политичко-територијална организација самоуправљања”.

Процес развоја био је постепен, релативно противречан и дуготрајан. Почев од ове „комуналне реформе”, тежило се интензивној изградњи „друштвено-политичке структуре” општине. У том периоду, у теорији и пракси уставног права Југославије сматрало се да та структура треба да обухвати досадашњи народни одбор (и његове у извесном смислу подруштвљене извршне и управне органе); међутим, поред народног одбора и његових органа, структура је обухватала и облике (институ-

ције) „непосредне” и „полунепосредне” демократије, а такође и односе, везе, с осталим самоуправним организацијама и заједницама, а при томе посебно с друштвено-политичким организацијама и удружењима грађана у општини (и другој локалној заједници). На тај начин, изграђивањем нове структуре, општина је (а до извесног степена и сам срез, ма да привремено) постепено требало да се изгради у основну заједницу и то друштвено-политичку заједницу. На оваквој основи требало је, у функцији развита самоуправљања, као основног друштвеног односа и уставног принципа, да се развија један „систем друштвено-политичких заједница”, од општине, преко република (покрајина) до федерације. Додуше, у то време, општина је сматрана (схватана) као основни „резидијум” самоуправљања. Таквом карактеру општине (основне заједнице) доприносио је и уставни принцип, који је одређивао предпоставку вршења неких „функција”, укључујући и функције власти, у корист општине.

Оваква самоуправна тенденција у развоју општине остваривана је кроз извесне противречности између „државе и самоуправљања”, јер је продирање самоуправљања и његова тежња да се остварује као основни друштвени однос, био један сложен и спор (а и успораван) процес. У оваквим условима развијала се и уставна концепција општине, нарочито шездесетих година. Тада су самоуправна пракса, а још више теоријска мисао, унели више непосредних елемената и више кохерентности у концепцију југословенске самоуправне општине. То је настојао да изрази и сам Устав 1963.

Овај уставни документ (при томе узимамо у обзир и републичке уставе, донете исте године) утврдио је да је *општина основна друштвено-политичка заједница*. При томе је истакао постојање једног система друштвено-политичких заједница. У таквом склопу, општина је заједница у којој се остварују значајне економске, политичке, социјалне и културне функције. Посебно су тада истицане њене „координативне функције” у самом процесу усклађивања појединачних, заједничких и општих друштвених интереса на њеној територији. Даље, начело првенства општине у вршењу и других функција друштвене заједнице, уколико нису уставом одређене као права и дужности ширих друштвено-политичких заједница. Уставом одређене функције општине као заједнице, ближе су биле уређене статутом општине у облику њених права и дужности. Њих врше радни људи и грађани преко облика (институција) непосредног одлучивања, преко општинске скупштине (још раније је био замењен назив народни одбор) и њених органа, као и месне заједнице. Своја права и дужности, општине врше и уз учешће и сарадњу с другим организацијама и органима самоуправљања у општини, а посебно уз активну улогу друштвено-политичких организација и удружења грађана.

Афирмишући улогу и место општине у политичком систему, Устав од 1963. је истовремено изразио и оне елементе концепције, према којима је самоуправна општина представљала један вид „неприкосновене

основе" положаја и улоге радних људи. Сагласно ранијем схватању да је општина у неку руку и „резидијум самоуправљања" радних људи и грађана, самоуправљање у општини било је означено као основа „јединственог друштвено-политичког система".

У складу са тим, у општини се стварају и остварују и други облици (институције) самоуправљања из којих произлазе органи који врше функције власти и послове друштвеног самоуправљања. Општина је, према томе, друштвено-економска и политичко-територијална заједница у којој радни људи и грађани непосредно, односно преко својих „у општини конституисаних делегација", т.ј. скупштина и њихових органа, остварују своје економске, социјалне и друге функције, као и усклађују појединачне и заједничке интереса с општим интересима. Зато су и скупштине друштвено-политичких заједница, сагласно с овим ставом, представљале, у смислу устава „конституисане и смењиве у општини изабране делегације свих грађана, а посебно радних људи у радним заједницама".

Даља изградња југословенског политичког система социјалистичког самоуправљања све више је подстицала захтев да се самоуправљање развија као основни уставни принцип, а сагласно томе изграђује одговарајућа структура и механизам. Циљ је био да се на тај начин утиче на нове самоуправне преображаје политичке власти и целог политичког система. Услов за то био је да се противречности између државне власти и самоуправљања интензивније преовлађују, ширењем и афирмисањем самоуправљања у свим односима друштва, пре свега утицајем самоуправно организованог удруженог рада у производњи, стварању, распооређивању и расподели дохотка у основним и другим организацијама удруженог рада, као и односима и пословима друштвене репродукције у целини. Значи, већим продором удруженог рада у сам процес управљања „друштвеним капиталом", а тиме и другим „централним" пословима друштва. То је, у целини узето, требало да представља даљи правац самоуправне трансформације „традиционалне државе (власти)".

Овакви моменти испољили су се већ крајем шездесетих, а нарочито почетком седамдесетих година. Они су утицали и на карактер општине, њен даљи самоуправни развитак како у погледу садржине, тако и њој одговарајуће структуре. У току свог развика од средине педесетих година, општина је, и поред једне релативно јасне самоуправне концепције, ипак изражавала „двојни карактер". Поменуте противречности огледале су се и у самој општини. Наиме, она се развијала с обележјима самоуправне заједнице, у основи самоуправно организоване, али и заједнице у социолошком смислу, без обзира на структурне разлике (у социолошком смислу) општина у Југославији. У датим условима, према томе, она је показала и обележја локалне самоуправе, додуше с новим елементима, али и са извесним елементима „децентрализације". Афирмисање самоуправљања, посебно облика његове институционализованости у основним односима, требало је учинити даље кораке у прав-

цу развоја самоуправљања у општини, преовлађивањем њених елемената „демократске децентрализације”, стварати услове да општина не буде претежније облик локалне организације самоуправљања, већ једна средина његове друштвене интеграције.

2. УСТАВНА КОНЦЕПЦИЈА И ПОЛОЖАЈ ОПШТИНЕ

Савремени положај и место општине у политичком и уставном систему социјалистичког самоуправљања обележава у основи концепција изражена у Уставу 1974. Та концепција, а посебно положај општине још ближе су уређени уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, донетим такође 1974.

(а) Карактеристике уставног којма општине

У смислу устава, општина има два основна обележја. Она је самоуправна заједница и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радних људи и грађана. Када се врши анализа ових обележја, треба додати и следеће.

Прво, у условима савремене фазе развика политичког система социјалистичког самоуправљања, радни људи остварују власт и управљају друштвеним пословима одлучивањем — на зборовима радних људи и грађана, референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они то чине, даље, преко делегација за скупштине друштвено-политичких заједница, делегата у органима управљања својих организација и заједница, делегата у скупштини општине и скупштинама других друштвено-политичких заједница (република, покрајина и федерације). Они то чине, даље, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, као и усмеравањем и контролом рада органа одговорних тим скупштинама. На крају, они то чине, организовани у класне и друге друштвено-политичке и друштвене организације.

Овај став устава наглашава да се, у савременим условима самоуправљања, тежиште одлучивања везује за саме радне људе, самоуправно организоване у самоуправним организацијама и заједницама. Полазећи од такве самоуправне основе, чији институисани облици представљају основу политичког система, — општина представља политичко-територијалну и друштвену средину у којој се непосредно остварује самоуправна друштвена интеграција. У концепцији устава, самоуправне основе политичког система афирмисане су кроз основне облике институисања радних људи чиме општину, као основну средину интегра-

ције самоуправљања, чини самоуправном и основном друштвено-политичком заједницом.

Друго, у општини радни људи и грађани остварују, уосталом као и у свим самоуправно организованим заједницама, одређене заједничке интересе везане за основну заједницу као такву. И овде се ови заједнички интереси уставно изражавају као функције заједнице. Те функције, дају општини смисао, одређују њену природу основне друштвено-политичке заједнице.

Најме, у општини радни људи и грађани, опште узето, стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе и остварују власт, као и управљање другим друштвеним пословима. Сагласно њеној улози основне заједнице, у општини се врше и друге функције власти и управљања другим друштвеним пословима, сем оних који се сагласно уставу, врше у ширим друштвено-политичким заједницама.

Треће, политички систем социјалистичког самоуправљања, заснован на политичкој власти радничке класе и самоуправљању свих радних људи и грађана, подразумева да радни људи и грађани у остваривању својих заједничких интереса и вршењу одговарајућих функција у општини, одлучују, организовани у својим основним институцијским облицима самоуправљања. То су, да поновимо, основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, као и други облици самоуправног удруживања (интеграција рада и средстава). Даље, они то чине организовани у друштвено-политичке и друге друштвене организације, путем самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, путем делегација и делегата и др.

Четврто, устав је, прецизирајући јединствене основе политичког система, одредио и основне елементе положаја општине у том систему, као и њену улогу у том остваривању. У том правцу је одредио права и дужности општине, које се одређују Уставом СФРЈ (у циљу утврђивања јединствених основа система), а посебно републичким и покрајинским уставима, као и статутом општине.

3. ПРАВА И ДУЖНОСТИ ОПШТИНЕ И СРЕДСТВА ЊИХОВОГ ВРШЕЊА

Устав СФРЈ и устави република и аутономних покрајина одредили су основне елементе положаја општине у уставном систему. Битан елемент тог положаја заснива се на оним заједничким интересима радних људи и грађана који се остварују у облику права и дужности општине. Права и дужности се ближе уређују републичким и покрајинским уставима, а конкретизују општинским статутима.

(1) Права и дужности

1. У члану 117. Устава СФРЈ формулисано је да се општини на-
рочито:

(а) стварају и развијају материјални и други услови за живот и
рад и за самоуправно задовољавање материјалних, социјалних, култур-
них и других заједничких потреба радних људи и грађана;

(б) усмерава и усклађује привредни и друштвени развој и уређу-
ју односи од непосредног интереса за радне људе и грађане у општини;

(в) организује вршење послова од заједничког и општег друштве-
ног интереса и образују органи самоуправљања и органи власти за вр-
шење тих послова;

г) обезбеђује непосредно извршавање закона, ако њихово изврша-
вање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-
политичких заједница;

(д) обезбеђује остваривање и заштита слобода, права и дужности
човека и грађанина;

(б) обезбеђује остваривање равноправности народа и народности;

(е) заштити законитост и сигурност људи и имовине;

(ж) уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби;

(з) уређује и организује народна одбрана;

(и) уређују односи у стамбено-комуналној области;

(ј) уређује и обезбеђује заштита и унапређивање човекове средине;

(к) организује и обезбеђује друштвена самозаштита, и органи-
зује и обезбеђује друштвена контрола.

2. Такође, у општинама се „самоуправно задовољавају” заједничке
потребе радних људи и грађана, т.ј. њених становника. У том смислу,
радни људи и грађани, организовани у своје самоуправне организације
и заједнице, организовани и у општини као целини, затим путем облика
личног изјашњавања и самоуправног споразумевања и друштвеног дого-
варања, одлучују о удруживању средстава, као и о коришћењу тих
средстава.

3. Они самостално одлучују и о обиму и начину финансирања оп-
штинских друштвених потреба у општини. То чине у оквиру законом ут-
врђеног система извора и врста пореза, такса и осталих дажбина. У
складу с тим, општина има, поред осталог, свој буџет а њеним стату-
том се утврђује начин његовог доношења, као и обезбеђење утицаја
радних људи на обим и трошење средстава буџета.

(2) Економско-финансијски инструменти вршења права и дужности општине

(а) Друштвени план општине је „основни самоуправни акт” дру-
штвеног и привредног развоја саме општине. План се доноси на основу

договора о заједничким интересима и циљевима развоја општине плано-ва рада и развоја основних организација удруженог рада, месних зајед-ница, самоуправних интересних заједница и других самоуправних органи-зација и заједница. Друштвени план општине се на тај начин усклађује и кроз њега долазе до израза интереси и циљеви самоуправних органи-зација и заједница.

Према томе, *друштвени план општине* садржи утврђене заједничке интересе и циљеве економског и друштвеног развоја на територији оп-штине. Овим актом се обухватају (а) развој социјалистичких самоуправ-них друштвено-економских односа; (б) усклађивање и усмеравање прив-редног и друштвеног развоја; (в) оцене утврђивања могућности и потре-ба удруживања рада и средстава ради јачања материјалне основе удру-женог рада; (г) развијање производних снага и обезбеђивање услова за стабилан раст животног стандарда, повећавање запослености и продук-тивности рада, унапређење образовања, културе и других друштвених делатности, стамбено-комуналних услова и других активности; (д) заш-тита и унапређивање животне средине; (е) јачање одбрамбених способ-ности и друштвене самозаштите.

(б) У општини се утврђује *општински биланс средстава заједничке и опште потрошње и средстава општине*, ради обезбеђивања материјалних средстава за финансирање заједничких и општих потреба. Обезбеђивање ових средстава врши се, иначе, на начин и по поступку који је утврђен уставом, законом, самим општинским самоуправним актима и то на ос-нову „заједничких интереса, узајамности и солидарности”.

Та средства се обезбеђују непосредним повезивањем организација удруженог рада у области материјалне производње и организација уд-руженог рада у области друштвених делатности, које остварују слобод-ну размену рада и друге заједничке интересе као и у оквиру других облика удруживања и издвајања средстава за заједничке потребе.

У овај општински биланс улазе: (а) средства буџета општине; (б) средства по основу доприноса за самоуправне интересне заједнице; (в) средства самоуправних фондова; (г) средства месних заједница. Овим билансом се утврђује висина средстава и њихов распоред.

Иначе, средства која се општини образују за опште потребе рас-поређују се: (а) за обавезе општине утврђене уставом, законом и стату-том у области здравства, борачке и инвалидске заштите, образовања, културе, опште комуналне потрошње и других друштвених делатности; (б) за заштиту човекове средине и отклањања последица елементарних непогода; (в) подстицање развоја привреде, интервенције у привреди и друге потребе за које је законом предвиђено да се стара *општина*; (г) за допунско финансирање програма утврђених активности друштвено-политичких организација, месних заједница и друштвених организација; (д) за народну одбрану у оквиру права и дужности општине; (е) за де-латности органа управе и других органа у општини.

Овај општи биланс се саставља за сваку годину, односно за сваки плански период и чини саставни део смерница друштвено-економског развоја општине.

(в) Општина утврђује свој *буџет*, такође као облик вршења права и дужности општине. Она доноси одлуку, којом се распоређују средства образована за финансирање општих друштвених потреба. Та средства се могу уносити и у поједине *самоуправне фондове*, те уступити за одређене потребе појединим самоуправним организацијама и заједницама.

Општинска скупштина је надлежна да утврђује општински буџет. Она то чини за једну годину. Овим актом се исказују сви приходи општине, чији су извори утврђени законом, а такође и њихов распоред. Претходно се Састави нацрт буџета, на начин који одређују закон и статут. О нацрту овог акта води се јавна расправа, у току које радни људи и грађани имају право да дају предлоге (примедбе и мишљења) на распоред и обим средстава за поједине намене. После тога извршни орган општинске скупштине утврђује предлог буџета, док сам буџет утврђује (доноси) скупштина општине. Она је надлежна и за разматрање извештаја о извршењу буџета. По истеку периода од једне године, општинска скупштина доноси *завршни рачун* о извршењу буџета.

(3) *Статут општине*

Статут представља *основни, општи и највиши акт* општине у остваривању њеног положаја у уставном систему, као и у остваривању њеног права самоорганизовања (самонинституционасања).

У складу с концепцијом устава, општински статут садржи, поред традиционалних елемената једног таквог акта, такође и значајне елементе једног самоуправног акта. То показују: садржина статута, начин његовог доношења и његово место и улога у уставно-правном систему опште. Њиме се остварује општост устава (и његове концепције о општини) на појединачну (дату) општину, која се на тај начин уставно-правно самоорганизује.

Статут није нови акт у пракси уставног система Југославије. У периоду до увођења „комуналног уређења“, законодавство о народним одборима (на пример општи закони о народним одборима од 1946. и 1949.) предвиђали су „статуте народних одбора“, као аката уређивања претежније начина рада и унутрашње организације народних одбора. Упоредо с њиховим развојем у условима успостављања радничког самоуправљања, проширује се садржина, али и значај и улога статута (на пример у складу са Општим законом о народним одборима од 1952.). У овој фази развика, статут народних одбора имају већ обележја слична обележјима одговарајућих аката које познају и неки традиционални системи локалне самоуправе у свету.

Са даљим развојем самоуправљања у Југославији, посебно у општинама, увођењем одговарајућег новог уређења општина (и срезова) од 1955. године наоვაмо, установљава се уставно-правно на новим основама, општински статут, који постепено, али све више и више, постаје акт „самоорганизовања“ општина на основу јединствене уставне концепције, али остварујући одређене посебности сваке појединачне општине. У том смислу, природно, проширује се и употпуњује садржина статута, поступак за његово доношење и усвајање. Статут стиче, постепено, све значајније место у уставно-правном систему. То је посебно дошло до израза у спровођењу Устава од 1963.

Савремени Устав СФРЈ, полазећи од досадашњег уставног искуства, истакао је улогу општинских статута, а то су посебно учинили републички и покрајински устави. Данас је то, да поновимо, веома значајан акт општинске скупштине. Предвиђен је посебан поступак доношења статута, којим се обезбеђује активно учешће свих самоуправно организованих радних људи и грађана. Општинска скупштина је надлежна за доношење (утврђивање) статута. Сама пак структура статута изражава улогу и место самоуправне општине у уставном систему. Овај моменат утиче на систематску и нормативну обраду статута. Главни делови садржине статута обухватају: положај и улогу радних људи и грађана у друштвено-економском и политичком систему у општини, њихову улогу у утврђивању и остваривању политике развоја појединих области друштвеног рада и живота у општини; права и дужности и организација општине; поступак промене статута.

„Нормативна функција“ општина је шира од доношења статута. У складу с карактером саме општине и ова њена делатност има делом, обележја самоуправне нормативне делатности. Највиши орган општине, општинска скупштина доноси одлуке и друге опште акте и утврђује мере за њихово извршење; доноси пословник о раду скупштине и др. акте. Истовремено, за самоуправну нормативну делатност од посебног значаја су акти, који се доносе у општини и у чијем доношењу учествују и општински органи. То су друштвени договори и самоуправни споразуми. Општински органи, пре свега скупштина, су учесници у закључивању одређених друштвених договора, а у одређеним случајевима и самоуправних споразума.

4. ТЕРИТОРИЈАЛНА СТРУКТУРА ОПШТИНА

1. У југославији данас има 515 општина које су у територијалним оквирима република и аутономних покрајина. Сагласно уставној концепцији општине и уставом утврђеном месту и положају општине у уставном систему, све општине у Југославији имају исти положај. Према томе, не чине се разлике између општина, на евентуално урбане и руралне општине. Све оне, сем изузетно, извесне општине у великим гранама

(„општине у граду“) имају исти Статут. Општине углавном представљају заједнице „урбаних и руралних насеља“, при чему у условима процеса урбанизације, као и урбанистичког уређења насеља, ова разлика и у оквиру саме општине постепено ишчезава.

Међутим, без обзира на уставне одредбе о њиховом једнаком статусу, оне нису и фактички једнаке. Оне се међусобно разликују према одређеним обележјима: величини територије, броју становника, броју насељених места која обухватају, социо-економској структури становника и дохотка по глави становника и др. Ти показатељи, поред осталог показују да постоје општине са великом територијом (на преко 1.200 км²), а такође и да су неке општине у градовима чак и делови насеља. Разликују се по броју насеља које њихова територија обухвата. Опште узето, за општине са мањим бројем насеља може се рећи да су претежније „урбаног карактера“, са градом као центром, који доминира околином. Међутим, с друге стране, има општина које обухватају чак преко 130 насеља. Истовремено, има веома младих општина (оне су малобројне), док има општина које су по броју становника веома велике. Према уделу пољопривредног становништва, у укупном броју становника, велики број општина има око 50 о/о пољопривредног становништва.

2. Сагласно уставима република и аутономних покрајина, општина се образује за територију на којој постоје услови који обезбеђују: (а) развој самоуправљања, (б) остваривање слобода и права радних људи и грађана, (в) остваривање права и дужности општине и њеног материјалног и друштвеног развоја. Једно насељено место може бити у саставу само једне општине. Образовање нових општина, укидање и спајање постојећих општина, издвајање појединих насељених места из састава једне и укључивање тих места у састав друге општине, као и промене седишта општине, могу се вршити само на основу сагласности већине зборовра радних људи и грађана у месним заједницама са подручја на које се односе промене, као и мишљења одговарајућих општинских скупштина (на пример, Устав СР Србије, члан 130, став 6.).

У складу с овим условима, територија једне општине одређује се републичким односно покрајинским законом. Тим законом се утврђује, поред осталог, која насељена места и које „катастарске општине“ припадају датој општини. Истовремено, одређује се и седиште општине.

3. За територијално-самоуправну структуру општине од посебног је значаја постојање самоуправног институционалног облика — *месне заједнице*, преко које радни људи и грађани остварују одређене димензије управљања друштвеним пословима.

Радни људи и грађани, организовани у месној заједници, а у циљу остваривања својих заједничких интереса и потреба (у области становања, уређивања насеља, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, заштите потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбраде и друштвене самозаштите и др.),

се повезују споразумевањем као и на други начин са *организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама*, како на подручју месних заједница, тако и ван њеног подручја.

Устав је ову димензију самоуправљања определио, везујући је за насеље, делове насеља, односно групе насеља. Истовремено, уврстио их је и у самоуправну структуру општине. Из тих разлога месна заједница је једна од „средина“ у којој се самоуправљање „инструментализује“, образовањем делегације месне заједнице, како ради одређивања (избора) делегата у веће месних заједница општинске скупштине, тако и ради образовања јединица самоуправних интересних заједница при самим месним заједницама, односно делегата за скупштине одређених општинских самоуправних интересних заједница.

Како би остварила поменуће задатке, месна заједница има своје подручје, које се одређује одлуком општинске скупштине, а по претходно прибављеном мишљењу радних људи и грађана са тог подручја. Статутом општине одређује се поступак образовања месних заједница. Међутим, начела поступка образовања месних заједница могу се уредити и законом (вид. на пример Устав СР Србије, члан 130. став 6.).

Месна заједница такође има свој статут којим се, поред права и дужности ове заједнице, њене организације, уређују и њени односи са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, а такође и друга питања од значаја за рад месне заједнице и живот радних људи и грађана у њој. Месна заједница има својство *правног лица*, а такође и средства ради задовољавања заједничких интереса и потреба. То су: (а) средства која самци радни људи и грађани непосредно удруже самодоприносом или на неки други начин; (б) део дохотка који издвоје радници из организације удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, као и радници чији чланови породице живе на подручју месне заједнице; (в) део прихода општине који она уступа месној заједници у складу с програмом њеног развоја као и развоја саме општине; (г) део средстава буџета општине и фондова; (д) накнаде за услуге и други приходи и средства.

Без обзира на свој значај и улогу у самоуправној структури општине, месна заједница по ширини својих активности не представља ни у ком случају „малу општину“, нити, пак, облик „децентрализације“ делокруга општинских органа. Према својим основним обележјима, она представља „специфичну самоуправну интересну заједницу“, на територијалној основи, у којој и преко које, као институције, радни људи и грађани остварују самоуправним методом и задовољавају интересе и потребе у означеним областима свог живота и рада.

5. УДРУЖИВАЊЕ ОПШТИНА

Узимајући у обзир уставну одредбу о општини, видимо да она представља у основи „локалну заједницу“. У односима са републиком односно аутономном покрајином, не постоји још нека „другостепена заједница“. У развоју комуналног система у Југославији, у периоду, који је почео 1955., систем „локалних заједница“ је подразумевао и *срезове*. Они су представљали неку врсту другостепене локалне самоуправе. Ипак, према тенденцијама општег развика, они су представљали у већој мери једну „заједницу општина“. Међутим, срезови су у току развика самоуправне општине ишчезавали (били укидани), у почетку у појединим републикама и аутономним покрајинама, да би, на крају, 1965. били коначно укинати.

1. После тог периода, у политичком систему самоуправљања у општини, подстицај је процес добровољног удруживања *општина* у циљу заједничког решавања одређених задатака и циљева. Ово удруживање било је организовано са више или мање „институционалног“ у оваквом повезивању. Додуше, извесни облици такве сарадње и удруживања познати су и у неким упоредним системима локалне самоуправе. Међутим, у овом процесу удруживања, изузетак су, дакле, чинили велики градови, у чијем су се саставу налазиле општине (на пример, Београд, Загреб и други). Они су представљали у већем степену облик институционасане заједнице општина.

2. Савремени уставни систем предвиђа и подстиче међусобну *сарадњу и удруживање општина*. Устав СФРЈ је у том правцу формулисао неколико начела. (а) Општине међусобно сарађују на принципима *доброволности и солидарности*, удружују средства и образују *заједничке органе*, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса и задовољавања заједничких потреба и могу се удруживати у *градске или регионалне заједнице*. (б) Уставом се може одредити *обавезно удруживање општине* у градске или регионалне заједнице, као посебне друштвено-политичке заједнице на које се преносе одређени послови из надлежности републике односно аутономне покрајине и самих општина. (в) *Општине у градовима* удружују се, у складу са уставом, у *градске заједнице као посебне друштвено-политичке заједнице* којима општине, у заједничком интересу, поверавају одређена права и дужности. На ове заједнице могу се пренети одређени послови из надлежности републике односно аутономне покрајине (члан 119.).

Према томе, општине међусобно сарађују на начелима добровољности. У оквиру те сарадње, оне: (а) удружују средства; (б) образују заједничке органе, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса; (в) предузимају друге заједничке акције и размењују искуства.

Устави република и аутономних покрајина (са извесним изузетком Устава САО Косова) предвиђају удруживање у међуопштинске регионалне

заједнице. Ипак ови устави се међусобно разликују посебно у погледу предвиђене обавезе оваквог удруживања. Устав САП Косова не садржи ове изричито формулисане одредбе о удруживању општина у овакве заједнице, али садржи одредбе о оснивању заједничких међуопштинских органа, којима се могу поверавати послови из области права и дужности општине. Тим органима Покрајине може да повери део својих права и дужности.

Општине се удружују у овакве облике ради постизања трајне сарадње: планирања развоја и усклађивања својих и доношења заједничких планова и програма, а такође и ради остваривања других заједничких интереса.

Удруживање општина у регионалне и градске заједнице је најчвршћи вид повезивања општина. Тако, на пример, Устав СР Србије предвиђа да се општине удружују у међуопштинске регионалне заједнице. Удруживање се врши на основу друштвеног договора између зајинтересованих општина и Републике. Ове заједнице врше одређена права и дужности које им повере општине и Републике из оквира својих права и дужности. Заједница има свој статут којим се одређују њена права и дужности, начин њиховог остваривања, начин обезбеђивања средстава за остваривање задатака из делокруга заједнице, као и установљавају органи заједнице.

Статут се доноси уз сагласност скупштина општина, а по претходно прибављеном мишљењу Скупштине СР Србије. Устав ове републике садржи још и одредбу према којој се ово удруживање општина на територији аутономних покрајина уређује покрајинским уставима (члан 284).

Устав СР Хрватске одређује да се свака општина налази у оквиру одређене заједнице општина. Такве регионалне заједнице су у овој Републици *обавезне* и оне представљају посебне друштвено-политичке заједнице.

Устави социјалистичких република Словеније и Босне и Хрцеговине не садрже изричиту обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице, али зато предвиђају могућност законске обавезе оваквог удруживања.

Социјалистичке републике Македонија и Црна Гора и социјалистичке аутономне покрајине Косово и Војводина нису такође својим уставима предвиделе обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице.

3. Посебно је уређен положај градова који у свом саставу имају општине („општине у граду”). Такви градови су *заједнице општина и посебне друштвено-политичке заједнице*.

У том погледу, на пример Устав СР Србије утврђује да права и дужности општине на територији града Београда врше и општине и Град. Радни људи и грађани у граду Београду, у складу с Уставом, утврђују Статутом града која права и дужности општина врши сам Град. Овај статут доноси се уз сагласност свих општина на територији Града. Зако-

ном се одређују општине које чине територију града Београда (члан 286). Овим Уставом се такође уређују и питања од значаја за права и дужности Града, односи између Републике и Града, као и финансирање. А сам Статут Града, поред односа и проблема који се иначе уређују једним општинским статутом, садржи посебно разрађене односе између Града и општина у Граду: у погледу права и дужности, финансијско-економских односа, а посебно утицаја општина на одлучивање у градским органима итд.

Устав СР Босне и Херцеговине садржи такође одредбе о Граду Сарајеву као „посебној друштвено-политичкој заједници удружених општина на подручју Града“ (члан 281.). Остале републике и аутономне покрајине немају у својим уставима посебне одредбе које би се односиле на велике градове (углавном њихове главне градове) ма да међу овим градовима (посебно Загреб, Скопље, Љубљана) има градова са положајем и организацијом заједнице „општина у граду“.

6. ОДНОСИ ОПШТИНЕ И ШИРИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

За положај општине у уставном систему од значаја су, свакако, њени односи са ширим друштвенополитичким заједницама. У складу с обележјима таквог политичког система, а посебно његових самоуправно-федералних обележја, самоуправна општина је основна друштвено-политичка заједница у саставу републике односно аутономне покрајине. Зато се и односи између општине и шире друштвено-политичке заједнице успостављају и израђују, пре свега, као њени односи са републиком односно аутономном покрајином.

1. Додуше, Устав СФРЈ када утврђује функције федерације и облике њиховог остваривања, одређује ту и облике непосредне сарадње и договора, не само република и аутономних покрајина, већ и општина и других друштвено-политичких заједница. Познато је, такође, да у складу с начелима уставности сви закони и други акти свих друштвено-политичких заједница морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ. Савезне законе, уколико за њихово извршење нису одговорни савезни органи, извршавају органи у републикама и аутономним покрајинама. Међутим, ако самим законом није предвиђено да га извршавају органи ширих друштвено-политичких заједница, тада општина обезбеђује непосредно извршавање закона.

2. У оквиру ових односа од посебног значаја су односи између општине и републике односно аутономне покрајине. Они нису „хијерархијски“ у строго традиционалном смислу речи, јер се ради о односима између друштвено-политичких заједница, које су, у вршењу својих уставом утврђених права и дужности, равноправне. Ти односи се увек начелно заснивају на начелима сарадње и међусобном вршењу права и дужности.

У складу с тим, не постоји право републичког односно покрајинског органа у погледу контроле „целисходности“ аката општинске скупштине и њених органа. Такође, не постоји ни институција „претходног одобравања“ ових аката.

Међутим, у складу с принципом уставности и законитости, акти општинске скупштине и њених органа морају бити у сагласности са уставом и законом. Извршно веће републике односно аутономне покрајине има право и дужност да до одлуке уставног суда (републике односно аутономне покрајине) обустави од извршења прописе или друге акте општинског органа који нису у сагласности са уставом и законом.

Републички односно покрајински уставни предвиђају да се законом могу утврдити основна начела за поједине области, које радни људи самостално уређују у општини. Таква начела се утврђују када је то потребно ради обезбеђења јединствених основа друштвено-економског и политичког уређења, или када то захтева интерес развоја републике односно аутономне покрајине као целине.

Република односно аутономна покрајина старају се о обезбеђивању материјалних и других услова за подстицање бржег развоја привредно недовољно развијених подручја. У циљу подстицања бржег привредног развоја ових подручја, уствари одређених општина, образује се посебан фонд. Извори прихода, положај и сва друга питања у вези са остваривањем задатака овог фонда уређују се законом.

Општински органи су са своје стране дужни у смислу устава да обезбеђују поштовање и спровођење закона и других мера републичких органа у пословима из њихове надлежности. Такође, дужни су да сарађују са овим органима.

Устави предвиђају да републике и аутономне покрајине могу, законом, на територији општина оснивати своје органе управе, ради вршења послова из њихове надлежности. Република (аутономна покрајина) може, такође законом, предвидети обавезу општина да оне оснивају органе управе за вршење послова из надлежности републике (покрајине), или пак из надлежности саме општине, ако је то од општег интереса за републику (покрајину). Даље, законом се може предвидети да се одређени послови из надлежности републике (покрајине) пренесу у надлежност општинских органа. У таквом случају предвиђена је и обавеза републике (покрајине) да се у том циљу обезбеде општинама одговарајућа средства односно одреде извори прихода за вршење таквих послова.

Републички (покрајински) органи управе имају у погледу контроле извршавања савезних, републичких (покрајинских) закона и других аката само она права и дужности која су им одређена уставом и законом.

Када се, пак, изузетно, ради о пословима од општег интереса за републику (покрајину), тада њени органи управе имају такође одређена права и дужности. Она се огледају у следећем: (а) да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом или примењивање закона и других репуб-

личких прописа; (б) да непосредно или преко другог органа изврше инспекцијске или неки други управни посао из надлежности органа општине, ако их ти органи не врше и ако би неизвршавање тог посла могло изазвати теже штетне последице; (в) да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа. (видети, на пример, Устав СР Србије, члан 311.).

У остваривању сарадње са републиком и аутономном покрајином, као и одређеног утицаја на политику коју утврђује републичка односно покрајинска скупштина, општина, тј. општинска скупштина има такође одређена права и дужности. Тако је општинска скупштина овлашћени предлагач, односно у надлежности ове скупштине је право и дужност да предложи републичкој (покрајинској) скупштини доношење закона, других прописа и општих аката. Истовремено, у оквиру уставно-судске контроле уставности и законитости, општинска скупштина има право да пред Уставним судом Југославије и уставним судом републике (покрајине) покрене поступак за оцењивање уставности и законитости.

*Dominique Schmitt,
Предавач на Институту
за пол. студије у Паризу*

UDK — 352.008(44)

ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНЕ У ФРАНЦУСКОЈ

Стална еволуција у којој се налази модерно друштво често се одражава на човекову средину и у социјалној области. Наиме, нове технологије и њихово деловање изискује социјална прилагођавања која, са своје стране, могу довести до битних поремећаја равнотеже.

Стога је у свим европским земљама веће учешће становништва у вези са питањима средине, целисходније управљање, неопходно услед смањивања економских и природних ресурса, пораст становништва градова са новим односима између становника градских центара и периферних квартова, покренуло читав низ социјалних проблема који могу довести до изоловања човека, до неповерења према политичарима и стављања на пробу радних структура локалне парламентарне демократије.

У оквиру функционисања ових демократских механизма, уочено је да је порастао број питања која долазе на дневни ред општинских већа, да су та питања све сложенија и стручније природе, да се од особља и изборних локалних представника захтева већа специјализација и да је све израженија тенденција преношења надлежности и одлука на службенике. Стога је у већини ових земаља спроведена или је у току реформа локалних колективитета будући да је главна преокупација комуналних власти да нађу нове форме информисања грађана у вези са питањима општине.

Према томе, криза са којом су суочене бројне комуне не проистиче, супротно ономе што се често наводи, из обичног проблема финансирања већ итекако из једног далеко ширег и више забрињавајућег проблема структура за који један од правих и главних узрока лежи у

немогућности ових локалних колективитета да стварно и демократски самоуправљају. Ово самоуправљање значило би да би им било дато право да управљају сопственим пословима и доносе норме које би имале исту правну ефикасност као и државне. Тако у Немачкој реч „Selbstverwaltung“ значи право групе да сама собом управља, док су за „selfgovernment“ у Великој Британији карактеристичне заједнице које саме собом управљају поштујући законе. Насупрот овом самоуправљању (само-администрирању), децентрализација може обухватити више нивоа, крећући се од веома широке аутономије (италијански регионализам) до неке врсте комуналне деконцентрације (Холандија, где градоначелнике именује краљица).

У овом контексту, француски систем може се учинити као релативно децентрализован и систем у коме појам „комуналних послова“ поставља ову управну децентрализацију на границу selfgovernment-а и само-администрирања. Наиме, као што то изванредно анализира Maurice Bourjol, декан Факултета правних и економских наука у Tours-у, у својој студији о статусу особља локалних колективитета поводом разматрања у Сенату, крајем 1979, IV поглавља нацрта закона о проширењу одговорности локалних колективитета⁽¹⁾: „Комбиновањем чланова 34 и 72 Устава, закон одређује основне принципе слободног управљања по питању компетенција и средстава локалних колективитета (члан 34), али истовремено и услове под којима бирана већа остварују то слободно управљање (члан 72). У ту сврху, оне имају посебне надлежности у погледу регулативе, јер ради се о задирању у питања „локалног интереса“ и општем интересу, будући да се односи на све послове колективитета. Према томе, законодавац не може ова овлашћења да генерално повери органима који нису настали путем избора из локалних колективитета, те је у трећем ставу истог члана 72 прецизирана улога представника владе: „У питању је обавеза везана за националне интересе, административну контролу и поштовање закона“, с тим што је надлежност у погледу контроле дефинисана у припремању Устава као контрола законитости, изузимајући сваку контролу целисходности”.

У току дискусије у сенату о поменутом нацрту закона о реформи локалних колективитета, сенатори комунисти, социјалисти и Р.П.Р. предложили су три амандмана који иду за тим да се део надлежности у области регулативе на локалном нивоу повери једној националној инстанци формираној из локалних колективитета (Conseil Supérieur des Collectivités Territoriales de sa République — KPF, Etablissement Public Inter-Collectivités Locales — Соц. партија, Commission Nationale Paritaire du Personnel Communal — R.P.R.). О овим амандманима сенат није дискутовао због приговора известиоца на противуставност који је и влада поновила и председник сената усвојио, а који декан Bourjol с правом дефинише као „уско тумачење разлике коју Устав прави између једног подручја законо-

⁽¹⁾ Статус особља локалних колективитета: прекид или континуитет 1980 — Не објављена студија.

давне надлежности, које дефинише члан 34 Устава Француске и једног аутономног подручја регулативе општег права, повереног влади, а које се протеже на целокупну материју изузев онога што спада у област закона (члан 37)". Значи, сматра се да само председник владе може вршити и преносити право прописивања према члану 21 Устава, те да је давање права прописивања од стране законодавца неком другом органу, осим владе, противуставно. Декан Bourjol може, према томе, да закључи: „Решење за које се одлучило Велико веће комуна Француске испада не само да је правна револуција већ представља одлучујућу етапу на путу потпуне етатизације локалне надлежности у области регулативе, чиме се слободном управљању територијалних заједница одузима његова суштина. Међутим, она је савршено логична уколико погледамо анализе социолога у вези са тенденцијама централизације...”

И заиста, очигледно је, нажалост, да мноштво овлашћења и нивоа управе, државне установе којима је окружен територијални колективитет, принуда и надзор администрације (посебно претерано присутни на техничком и финансијском плану), искривљују, свакако, у Француској, привидну равнотежу наше децентрализације. Може ли се говорити о аутономији у једном тако разноликом комуналном систему, будући да има:

- 39 комуна са преко 100.000 становника, што чини укупно 9.667.102 становника
- 765 комуна са преко 10.000 становника, тј. са укупно 27.771.391 становника
- 2.864 комуне од 2.000 до 10.000 становника, што укупно представља 11.432.883 становника, и
- 32.405 комуна са мање од 2.000 становника, што чини укупно 14.199.429 становника⁽²⁾

јер, ако су „комуналне институције за слободу оно што су школе за наuku”, како је тврдио Токвил (Tocqueville), мора се констатовати да дејчи вртић нема исте оне функције које има Универзитет и да на карти школа и универзитета ови други не постоје у свакој комуни као што је то случај са првима.

Према томе, у овој дебати о локалној аутономији Сенат је начинио један политички избор који има као прву последицу то да онемогућава „унију градова”, што је на линији изјаве министра унутрашњих послова у Сенату према којој је „реформа локалних колективитета пре свега ствар бирианих представника, а посебно оних у Великом већу комуна Француске... Парламент сматрам најквалификованијом од свих комисија, те, према томе, формирање једног Врховног већа локалних колективитета

⁽²⁾ Декрет бр. 75-1243 од 26. децембра 1975 којим су озваничени резултати општег пописа становништва обављеног у периоду фебруар—март 1975.

(Conseil Supérieur des Collectivités locales) које предлаже г. Bourjol сма-трам непотребним^(*)).

Друга последица је, употребићу овде речи г. Bourjol-а, „етати-зација национализованог локалног прописивања“, јер закон путем општер преношења овлашћења упућује на одлуке о спровођењу закона, на де-крете, уредбе министарстава, које држави омогућавају да по свом на-хођењу моделира локалне државне службе или будућу локалну јавну службу. Кодекс комуна, објављен декретом 1977, представља крајњи ис-ход овог процеса етатизације чији је главни корисник министар унутраш-њих послова, по закону носилац широких надлежности у погледу општер прописивања на подручју државних служби и особља на локалном нивоу¹.

Према томе, Сенат би требало да задржи једну типску индикатив-ну табелу послова, одн. радних места у комуни сачињену од стране ми-нистра, типску табелу на основу које ћемо покушати да размотримо ко-јим то средствима располажу представници да би „слободно управљали својом комуном“ и, према томе, која је стварна улога ових комуна на основу њихове демографске величине, пошто ова „типска табела“ дозво-љава отварање радних места само у складу са демографском структуром сваког колективитета.

I. ФУНКЦИЈА ГРАДА И ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНСКИХ СЛУЖБИ

У малим комунама, поред сталног или повременог секретара опш-тине постоји само веома мали број службеника јер, не рачунајући спре-мачицу и традиционалног сеоског чувара, ту су још само један или два радника задужена за одржавање јавних саобраћајница. Тако се сви сло-жени административни проблеми разматрају са администрацијом префек-туре, а технички послови на нивоу обласне дирекције за комунални са-држај и објекте или обласне дирекције за пољопривреду.

У оваквим условима, секретар општине само је нека врста поштан-ског сандучета између поданика и државне управе, одн. управе де-партмана.

1) У тражењу комуналне структуре

Према томе, уколико се поштује министарска уредба од 3. новембра 1958. која се односи на индикативну табелу радних места у комуни, општи-не са мање од 10.000 становника могу, у суштини, имати само улогу административне антене, остављајући државној администрацији на ло-калном нивоу да размишља о усмеравању просторног уређења комуне и планирању комуналног садржаја. Са 2000 становника, „техничка служ-ба“ се састоји од једног возача аутомобила и радника са којима од струч-

(*) Службени лист 1502 и 1548 — Седница сената од 20. јуна 1978.

ног кадра ради само један предрадник. „Административну службу” чине канцеларијски службеници, дактилографи и један руководећи кадар на нивоу велике матуре, редактор (који у ствари, не може читаву своју каријеру провести у комуни). Ту је још и општинска полиција, с тим што се на челу свега овога налази један генерални секретар који се ангажује на основу конкурса, а чија је школска спрема на нивоу велике матуре. То је тип човека способног да обавља већи број послова и решава све ситније проблеме комуне. Према томе, у овом стадијуму искључено је да се ради било шта друго осим текућег одржавања јавних путева, чишћења комуналних зграда, одношења смећа из домаћинстава, сахрањивања умрлих и регистровања административних формалности, посебно вођење матичних књига.

Наравно, градоначелник као такав има, теоретски, исте надлежности и иста овлашћења као и у великим градовима, али не располаже никаквим сопственим средствима потребним да изради и планира политику коју ће поднети општинском већу. Обраћање органима државне администрације (трезор, обласна дирекција за пољопривреду или за објекте и опрему и подпрефектура) представља, према томе, пут који се намеће у најмању руку *de facto*, чак и ако то није и по праву.

Да би комуне могле да за технички сектор ангажују возача тешких камиона и возила јавног саобраћаја и да би могле рачунати и на оперативне јединице (прикупљање смећа из домаћинстава са једним шефом, одржавање гробља са једним главним гробаром, одржавање јавних саобраћајница са једним шефом екипе радника), као и на потпуније скипе радника различитих специјалности (зелене површине, одржавање зграда, општинске радионице, ауто-парк), са пословоћом на челу, треба чекати да се достигне праг од 5.000 становника. Тада се такође може преко општинских служби обезбедити и директно надзирање одређених радова поверених предузећима, уз учешће надзорника радова. Све ове техничке послове покрива један „технички помоћник” са великом матуром техничког смера (са могућношћу напредовања у самој комуни), коме помаже један цртач. На овом нивоу генерални секретар се ангажује из редова кадрова који поседују диплому завршеног првог степена високошколског образовања, осим уколико се то место не попуњава интерним конкурсом.

Са бројем становника између 5.000 и 10.000, одредбе садржане у министарским одлукама дају могућност да се оформи једна елементарна техничка служба на чијем челу је технички помоћник, одн. уредник, када је у питању административна служба. Њихова су задужења таква да не изискују образовање нивоа универзитета или високе школе за инжењере, док се генерални секретар, теоретски, може ангажовати из редова оних који имају тај ниво образовања. Међутим, у пракси код комуна са мање од 5.000 становника, најчешће ће се ићи на генералне секретаре који су стекли потребан радни стаж да би могли рефлектирати на тај ниво.

2) *Руковођење дневним пословима и уређивање комуналног садржаја на ужем подручју*

10.000 становника представља доњу границу која, према уредби из 1958. године, даје могућност да се стварно направи разлика између административне и техничке службе формирањем јединица за одржавање и покретање акција. Наиме, захваљујући присуству једног референта општинске управе са дипломом факултета, уредницима се може поверити и више административних ћелија (уредници ту, најзад, могу наставити са напредовањем до нивоа главног уредника'. У техничком сектору, један инжењер са звањем директора техничких служби координира више одељења за која су задужени технички помоћници који, опет, имају послове за своје екипе за одржавање, надзорнике радова за екипе задужене за извођење нових радова и цртаче, по потреби, за пројектантски биро или неку врсту зачетка једног таквог бироа. У области социјале или здравства, постоји могућност, као и за комуне са мање од 10.000 становника, да се отвори радно место директорке јаслица или радно место медицинске сестре чему је на овом нивоу додата и могућност да општинско веће отвори радно место социјалног радника. Уред за социјалну помоћ може бити поверен једном референту општинске управе.

3) *Почетак планирања техничких и административних служби*

Потребно је да број становника достигне 20.000. да би се појам административне и техничке службе могао употребити у множини и да би се најзад могло ићи на планирање развоја у организацији самих службеника општине. Наиме, почев од овог броја становника могуће је, поред директора техничких служби ангажовати инжењере и за мање организационе јединице. Углавном, свака служба поверена је по једном од ових инжењера. У градовима од преко 40.000 становника, директор техничких служби (који има звање генералног директора техничких служби) ради уз помоћ једног главног инжењера када је у питању руковођење службама саобраћајница, ауто-парка, чишћења или индустријским службама (водовод, канализација), као и једног главног архитекте када се ради о задацима и надлежностима везаним за урбанизам и грађевинске дозволе, за изградњу и одржавање комуналних зграда, паркова, вртова и гробља. Истовремено, свака административна служба (финансије, персонална питања, спорови, јавни послови, школство, спорт, информатика, култура, матична питања, итд.) може бити поверена кадровима са високим образовањем, референтима општинске управе чији рад координира помоћник генералног секретара. На овом нивоу, референт има могућност да настави са напредовањем у служби до нивоа главног референта (веће административне службе у градовима са преко 40.000 становника могу бити поверене директору административних служби). Када је

у питању град са 20.000 становника, на место генералног секретара може доћи дипломирани правник. Почев од поменутог броја становника, хигијенске службе се могу комплетирати ангажовањем директора лабораторије за хемијске анализе, а нарочито отварањем радних места инспектора за хигијену. У том смислу обавезно је установљење општинског уреда за хигијену, али према одредбама на снази: „Када су послови такви да не изискују ангажовање директора са пуним радним временом, ти послови могу бити поверени једном државном службенику који за то прима накнаду“ (уредба од 12. септембра 1955). У области спорта, запажено је да се појављује звање шефа службе за спорт.

4) Од дијалога до аутономије

Међутим, тек почев од 80.000 становника може се са дијалога са државном администрацијом прећи на праву општинску аутономију. Унутар општинских служби ради такав персонал који се по броју и квалификацијама може теоретски упоредити са особљем у државној управи. Генерални директор техничких служби мора поседовати, уколико је директно ангажован, једну од диплома високих школа А-катеорије (Политехничка, Национална школа за путеве и мостоградњу, Висока национална школа за рударство у Паризу, Централна школа за уметност и мануфактуру...) која му обезбеђује равноправан положај са највишим чиновницима министарства de l'Équipement. Сваком од ових служби руководи један главни инжењер или инжењер одељења који је одговоран за пројектантски биро са више инжењера, за подотсек „нови радови“ и подотсек „одржавање“. На административном плану, помоћник генералног секретара руководи административним службама на чијем се челу налазе директори административних служби, с тим што код сваког од ових директора има неколико референата општинске управе задужених за организацију или руковођење различитим бироима. Најзад, службена каријера генералног секретара оваквих комуна истоветна је са каријером појединих високих службеника државне администрације (подирект). На овом нивоу хигијенске службе имају директора-лекара у Уреду за хигијену, што им даје широку аутономију у односу на дирекције за здравствени рад и социјалну акцију департамана.

Ни у једном тренутку, међутим, није било говора о некој демографској граници од које би се могло ићи на отварање музеја, архива, библиотеке, музичке школе или школе ликовних уметности, јер управо уредба из 1958, формулише то на следећи начин „постојање ових служби не мора бити зависно од броја становника општине...”

Вратимо се још и ономе што је рекао Maurice Diharce, почасни генерални секретар града Biarritz-a, у једном чланку објављеном у „Gazette des Communes” 1969. године: „3.629 градоначелника стоји на челу мање-више организованих администрација у служби неких 39.204.274 ста-

новника, док је 32.405 градоначелника на челу, не више управа, већ недо-
вољно опскрбљених комуна, на штету 14.199.429 грађана, лишених одго-
варајуће праве управе”.

II. ОПШТИНСКИ ОРГАНИ И ЛОКАЛНА УПРАВА

Martignac подсећа да почев од револуције „општинска управа није више обична породична управа, затворена у локалне интересе, већ постаје део државне управе и на тај начин учествује у општој акцији”. Велики закон о организацији управе од 28. плувиала године 8, поверио је општинску управу само градоначелницима. Градоначелника, помоћника и читав општински састав именовао је префект или централна власт. Будући да је градоначелник био именован и једини шеф управе, закон ништа не говори о улози и функцијама виших чиновника, због чега ће они изгубити право овере административних докумената или право да документима који носе њихов потпис дају јавни карактер. Нови режим ће настојати да нагласи одвајање у односу на бивши и афирмисаће тенденцију која је, до уредбе Cardot, општинске функционере, без обзира да њихов чин, постављала у положај обичних службеника комуне, везаних за комуно приватно-правним уговором. Све до Царства, само ће градоначелник и помоћници имати својство активне административне власти државе, јер је градско веће тада било ограничено на саветодавну функцију у вези са имовинско-финанс. питањима. Након повратка слободном избору свих општинских већника 1831, контроверзан ће бити начин именовања градоначелника и помоћника. Јулска монархија и либерално царство су одлучили да задрже именовање градоначелника и помоћника, али је усвојено то да се помоћници бирају између изабраних чланова већа. Међутим, ипак се може констатовати диверсификација статуса с једне стране, између градоначелника и помоћника који су припадали јавној управи, са нашом класичном под-дистинкцијом државног службеника и службеника локалног колективитета што је оправдавало именовање и, с друге стране, чланова општинских већа који су вршили функције везане за имовинско-финансијска питања, дакле бирани. Најзад, када је 1884. дефинитивно поново установљено бирање градоначелника, законодавац нажалост не говори о општинским функционерима, па ће градоначелнику бити остављена административна овлашћења у потпуности.

Управни апарат државе, како каже Worms, савршено је повезан са том локалном политичком класом која „са територијалним чиновницима државе дели један систем заједничких вредности”, на основу чега тврди да „између префекта и локалних изборних представника постоји право саучесништво”. Локални политичко-управни систем и данас још увек очигледно почива на таквој државној служби коју је изванредно добро окарактерисао Savigny као „дре свега одану градоначелнику и поданицима а поседује људске квалитете, вољу, снажљивост, памћење и дис-

креацију” и да је управа, чак и у великим градовима, састављена већином од службеника задужених за извршење, услед чега је брига око размишљана препуштена територијалној управи која планира и контролише.

Међутим, исvestан број изборних представника из града и неке политичке снаге постали су свесни ограничености локалне аутономије данас и услова које би требало обезбедити да би се омогућила истинска комунална слобода. Другим речима, да цитирамо Lapassat-a⁽⁴⁾: „градоначелник треба поново да постане политичар у пуном смислу речи, а не да остане управљач и само посредник у правцу централне управе”.

1) Политичка власт: немогућност „аполитичног” управљања

Ако су 1971. тзв. „аполитичне” листе постигле извешан успех, у 1977. је француски бирач потврдио да је општинска управа политичка управа *par excellence*. Наиме, ако се и у левичарском и у десничарском граду чисти добро, а на исти начин, мора се ипак констатовати да чишћење није главна делатност једног града, те да комуна треба прецизно да формулише политичке оријентације у најразличитијим областима, од социјалне, преко стамбене, до области културе, не занемарујући притом и потребу усмеравања економског развоја и различитих мера стимулације предузећа. Аполитичност одговара извесној слици бираног управљача и показује да се, нажалост, улога бираног представника меша са улогом стручњака. Овде се могу изнети речи Henri Chardon-а, председника секције у Државном савету, који каже: „нисам мислио да се у изборним урнама може дестилисати миропомаз”. Према томе, није пожељно мешати управљање са заузимањем политичког става, избором друштва или утврђивањем главних смерница развоја једног града. Искуство последњег мандата општина, резултат последњих избора, савршено указују на ограниченост ових аполитичних листа и општинског апотилизма, као и потребу ревалоризације функције изборног општинског функционера тиме што ће се та функција политизирати. Стога треба да размотримо четири типа политичких институција: градоначелника, помоћника градоначелника, општинско веће и политичке кабинете.

Градоначелник

Истовремено службеник Државе и службеник комуне, он је, у овом другом својству, извршилац одлука саветодавне скупштине, али он такође врши и сопствена овлашћења. У оквиру ових својих овлашћења, он је *шеф управе*. Као шеф управе он може пренети нека од својих овлашћења помоћницима које бира општинско веће. Он заузима највише место

⁽⁴⁾ Комунална јавна служба и надлежност за експертизу у великим градовима, ГРЕНОБЛ, 21—22 новембар 1975.

у хијерархији свих општинских функционера који му помажу. Координацију међу овим службеницима врши генерални секретар који је, према статусу општинског особља, „главни сарадник градоначелника, задужен за општу организацију општинских служби, које се стара о извршавању директива градоначелника од стране свих служби општине чију активност координира”. Јасно је да ће главни проблем са којим ће бити суочен градоначелник бити проблем његових временских могућности јер његова дужност веома често изискује пуно ангажовање у погледу времена, што поставља двоструки проблем: награђивања и кумулације мандата. У Француској, наиме, градоначелник прима само накнаду, а кумулација мандата не само да је и даље присутна већ је у нашем садашњем политичко-административном систему и неопходна.

Помоћници градоначелника

Бира их општинско веће, а њихову улогу могуће је анализирати само кроз, с једне стране, облик њиховог окупљања и, с друге стране, овлашћења која им поверава градоначелник. Тело које окупља помоћнике назива се, у различитим градовима: управно веће, комисија помоћника или веће општинских органа. Сви ти градови имају само једну заједничку тачку, а то је чињеница да је ова структура полуслужбена, да не може добити никакво овлашћење од општинског већа, да ниуколико није институционалног карактера, а ипак се често управо унутар те структуре доносе најзначајније одлуке за живот комуне. Утицај ове комисије зависи од временских размака у којима се састаје, од ауторитета онога који јој председава и од временских могућности самог градоначелника.

Овлашћења која се преносе на помоћнике или чак на поједине чланове већа такође зависе од уобичајеног рада својственог свакој комуну. У појединим комунама овлашћења која се преносе везана су за одређену општинску службу, чиме помоћник долази на чело те службе и може постати прави „изборни шеф службе”. Ово преношење овлашћења зависи и од односа између помоћника и градоначелника и права призива које он буде сачувао за себе. Постојање једног „резервисаног подручја” (тј. без преношења овлашћења) открива доста тога у вези са расподелом овлашћења, нарочито када се ради о финансијама, особљу или урбанизму.

Општинско веће

То је, пре свега, целина коју чије сви већници а чија улога, ефикасност и рад зависе од организације какву веће само себи одреди (он дефинише свој пословник), а нарочито од информација које су градоначелник и помоћници вољни да му пруже. Хомогеност већа варира према тежини коју имају партије, градоначелник и помоћници, а нарочито зависи од

начина гласања (за градове од преко 30.000 становника затворена листа, без мешања кандидата различитих партија и без преференцијалног гласања). Најзад, веће може предвидети и формирање извесног броја комисија чији значај ће зависити од лица која су њихови чланови, од њиховог евентуалног отварања (службеници или грађани), права на „обавезан пролазак“ или на „неприхватање“ које могу имати у односу на пленарне седнице већа, од личности која је председник комисије (помоћник, члан већа, градоначелник) и везе која може постојати између комисије и савета помоћника, не заборављајући притом могућност испитивања досијеа или слободу коју комисије могу имати у односу на буџет текуће и година које следе. Међутим, за жаљење је појава да је дневни ред општинског већа све више затрпан питањима из области текућег пословања која би савршено лепо могла да буду пренета на једну „административну комисију“, што би омогућило вођење праве политичке дебате о основним циљевима комуне.

Политичке канцеларије

Док им је улога, када су то паралелна управна тела или политичка управна тела градоначелника и помоћника, или чак различитих присутних политичких партија, не баш занемарљива, политичке канцеларије се такође понекад могу ограничити на обичну улогу *public relations* или „*faîre-valoir politique*“. У том смислу важно је подвући да до појаве општинске бирократије долази онда када је администрација лишена сваке иницијативе због чињенице да се не укључује у размишљања о развоју и политици или у дефинисање циљева општине.

2) Управна власт: између круте бирократије и анонимне технократије

Анализа „управне власти“ захтева да се претходно направи разлика између општинске управе и надзорне управе.

Што се тиче општинске управе, треба напоменути да се у Француској овај термин односи искључиво на градоначелника и његове помоћнике. Наиме, особље општине нема никакву управну власт и, практично, на њега се не могу преносити никаква овлашћења. Особље, чији рад координира генерални секретар, треба да је у функцији улоге генералног секретара и његовог односа са градоначелником. Наиме, мора се прецизирати да генерални секретар данас још увек представља таква чин и функцију за које се везује изврстан појам перманентности. Стога је основно да се, као прво, размотри однос између генералног секретара и градоначелника (стечено поверење и оцена способности), а потом однос између генералног секретара и помоћника. С тим у вези може се изнети следећа теза: у односима поверења градоначелник — генерални секретар, моћ генералног секретара сразмерна је власти градоначелника у односу на помоћнике. Ако су помоћници „шефови служби“ са значајним овлашће-

њима, генерални секретар више није у могућности да стварно врши координацију. Друго, разматрање односа генералног секретара са политичким канцеларијама у функцији улоге коју су им представници дали, и односа унутар саме управе са помоћником или помоћницима генералног секретара, с једне стране, и генералним директором стручних служби, с друге стране, може бити такође врло значајно. Најзад, улога генералног секретара и службеника комуне еволуираће различито према томе да ли општинске службе приступају изради планова у сопственој режији или тај задатак поверавају државним јавним службама, деловима управе (јавним установама и асоцијацијама) или чак приватним предузећима (концесионарима или пројектантским бироима) и да ли располажу довољним људским потенцијалом да би службеници комуне могли да буду схваћени као стварност у односу на друге органе. Из ове анализе проистиче да генерални секретар може, зависно од случаја, бити обична полуга за везу и руковођење свакодневним пословима или координатор у пословима планирања и носилац иницијативе у једном тиму општинских службеника високог нивоа. Али, без обзира на своју улогу, он не може добити никакво овлашћење бираних представника и његов положај у односу на остале сараднике градоначелника, тј. његове помоћнике, остаће увек веома деликатан.

Савремене технике управљања, концептуални и оперативни урбанизам који се надовезују на регулативни, активности у области спорта, културе, друштвених делатности, проширење поља деловања комуне до граница интервенције у привреди, довели су до еволуције од контроле легалности ка контроли целисходности (финансијске и техничке), као што су задаци у области уређивања постали у животу комуне мање значајни од послова руковођења и планирања. У вези са овим, локални органи морају пазити да Француска не крене већ у процес који је Olivier Guichard описао на следећи начин: „Кроз десет година, уколико се ништа значајно не промени у институцијама, механизмима и средствима деловања локалне демократије, бићемо заиста у опасности да нам од ње остане само привид и мислим да би се тада читава зграда наше демократије која почива на песку могла срушити. Доћиће, према томе, тренутак када ће сами представници захтевати да буду ослобођени онога што им остаје од власти јер, бити и даље одговоран за власт и онда када више не постоји могућност да се слободно врши, изгледаће им на крају сасвим неудобно. Тако ће комунa постати нека врста одбрамбеног удружења становника против администрације, а градоначелник више неће бити управник комуне него бирани председник тог одбрамбеног удружења”.

III. УЧЕШЋЕ ГРАБАНА У ЖИВОТУ ОПШТИНЕ

Док је у малим комунама, где свако сваког зна, учешће и информисање грабана релативно лако организовати, ово у већим градовима по-

стаје изузетно сложено јер уводи три врсте проблема: институционално непостојање кварта, одсуство принципа политичке заступљености на нивоу општинског већа, организовање техника информисања.

1) Институционално непостојање кварта

Као што је држава реалност, а одвајање религиозног од грађанског, цркве и институција чињеница, и као што веза квартал — парохија данас више нема смисла као ни веза комуна — парохија, тако је и квартал и даље остао социолошка јединица и друштвена реалност. Тако, квартал, располаже мање-више свим оним што чини садржај, тј. не само храмом (црквом) већ и школом, поштом, трговином, културним или спортским објектима, итд... Овај садржај је довољан и савршено се уклапа у овај први локални ниво, као што комуна, као виши ступањ има своју типологију садржаја и тако даље, према врсти насеља. Према томе, Henri Lefevre⁽⁵⁾ је у праву када каже: „Кад би грађани учествовали у животу кварта, када би институције давале стварну власт у друштву и на нивоу сазнања, ..., када би, укратко, људи били барем мало грађани, могли би с времена на време да буду велики бирачи”.

Уколико би се квартал узео у обзир као институција, могло би се поставити фундаментално питање функције града и, не дирајући у изборну јединицу, дефинисати административне јединице на основама једне локалне администрације са више нивоа. Јер, заиста је ненормално, у оквирима аутономије локалних колективитета да све комуне нису заједно и слободно господар своје будућности и да не могу здружено да остварују садржаје од интеркомуналног интереса. Из овог разлога, изгледало би сасвим логично третирати проблеме урбанизма првог нивоа (концептуални и оперативни) или барем дефинисати главне опције уређења и реализацију међумуналних садржаја на нивоу групације комуна. Ова групација, тј. повезивање могло би се применити како на градске комуне (дистрикт, градска заједница), тако и на сеоске (кантон, крај). Тада би на строго комуналном нивоу било могуће задржати урбанизам другог нивоа (регулативни), финансијско програмирање, расподелу буџетских средстава по службама и, уколико би до тога дошло, по кварталовима, као и дефинисање политика у племенитом смислу речи: социјалне политике, политике у области културе, школства, итд... Најзад, било би логично да се обезбеди могућност да квартал у пуној мери преузме једну нову улогу, улогу планирања, реализације и организације деловања институција на ужем месту становања (спортски објекти, дечји вртићи и основне школе, центри за друштвено-културне активности, социјални центри и зашто да не, као у Болоњи, „грађански центар”; споредна општина или општина кварта, седиште информисања и окупљања већника кварта. Админи-

⁽⁵⁾ „Од сеоског до градског” — Едиција ANTHROPO, 1970, стр. 210.

страција, која би се приближила човеку, бавила би се матичним пословима и бројним проблемима институција, одн. садржаја кварта. Према томе, за квартал у политичком смислу би могао бити задужен један помоћник градоначелника коме би била дата надлежност дефинисана не функционално већ географски. Тај помоћник градоначелника могао би имати поред себе једну скупину људи, с тим што би такође задржао и улогу на нивоу општине као члан комисије помоћника што би тада требало институционализовати како би се општинском већу омогућило да текуће руковођење пренесе на једну мању и сталну скупину, остављајући на тај начин себи могућност да расправља о крупним политичким проблемима.

2) Једна комунална скупштина без начела политичке заступљености

Да би се о овим политичким проблемима могло расправљати, потребно је да постоји и стварна политичка заступљеност. Међутим, у великим градовима се избор општинских већника врши на основу изгласавања листе, без гласања за кандидате различитих боја и без преференцијалног гласања. Оваква техника гласања има као непосредну последицу то што се долази до једног тима који би хтео да буде хомоген тако што ће опозицији онемогућити да буде заступљена у општинском већу. У једном таквом већу нема могућности да се изрази демократски плурализам. Штавише, ово веће може, захваљујући игри „у троуглу“, да представља управу мањину. Наиме, у комуни где једна партија има 35% гласова а друга 65%, неслагање у овој другој може довести до тога да буду две веома блиске листе које ће одговарати већини јавног мњења и једна листа која ће представљати мањину. У том случају свака од прве две може добити по 32,5% гласова, а изабрана ће бити она мањинска листа која ће добити пун број својих гласова. Тако се догађа да партија која представља само једну трећину политичких концепција једног града, добије могућност да у току шест година управља комуном. Још горе је то што искључење опозиције у оквиру затворених листа онемогућава једну истинску политику договарања и партиципације. Наиме, све акције партиципације или договарања одвијаће се унутар структура које су, по несрећи, предмет политичких расправа пошто су то једине институције у којима опозиција има могућност да каже своју реч. Најзад, отсуство политичких дискусија у општинском већу претвара политичаре у управљаче који немају баш увек способности за то, скидајући, к томе, одговорност са општинске управе. Стога би, чини се, било далеко нормалније да управљање одређеним институцијама буде на нивоу кварта, код помоћника градоначелника, са овлашћењима дефинисаним по географском принципу, и општинском управом чије се одговорности уклапају у оквиру једне опште политике, целисходне и осмишљене, дефинисане након расправе међу различитим представницима свих идеологија које постоје у граду. Тако

би општинско веће требало да буде у могућности да на политичком плану дискутује и проучава основна опредељења општине у различитим секторима које би укључила у озбиљно припремљен и од стране градоначелника и његових сарадника извршаван буџет.

3) Информисање и учешће: забрана референдума

Информисање у општини дуго се мешало са политичким потврђивањем руководеће екипе. Међутим, са коришћењем савремених техника руковођење информисања је постало апсолутно неопходно пошто и сама основа мениџмента лежи у заиста солидној структури информисања. И заиста, од фундаменталног је значаја регистровати све податке који се односе на живот комуне, настојећи да се на најдетаљнији начин обухвате све потребе становништва. Информација која је, наравно, веома богата, мора се брзо обрадити (информатика). Ова информација се проучава, упоређује, пројектира (статистика) а широко упознавање са информацијом омогућава одговарајуће договарање у трагању за тежњама и жељама становника (public relations). У већини великих француских градова тако су се развиле значајне службе у области аудио-визуелних техника, документације, информисања, информатике и статистике. Организована су испитивања јавног мњења, социолошка и демографска проучавања, а општинска гласила, скупови ради договарања, одбори квартова, филмови, изложбе, јавне дебате), постајали су све бројнији, захваљујући чему су се почели отварати бирои за одређене специјализоване студије, а предузећа за опремање градова и рекламирање забележила спектакуларан развој. Информисање се не односи само на становништво већ се може рећи да је унутар саме администрације, у оквиру процеса модернизације пословања и руковођења, учинило да се у извесном броју градова општински службеници укључе у дефинисање циљева. Нажалост, ово информисање сувише често још увек остаје на одређен начин усмерено — политичке игре и надигравања и блокирање постојећих система ометају партиципацију. Она не даје такве резултате на какве би се могло рачунати са једном фундаменталном реформом структура, а највреднија искуства често су се завршавала бучним неуспесима или су, једноставно, све више и брже напуштана, на крају постајала застарела.

IV. ЗА БУДУЋНОСТ: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА или САМОУПРАВЉАЊЕ?

Са сигурношћу се може рећи да је у Француској данас присутна снажно изражена тенденција децентрализовања како на административном тако и на финансијском плану. Овакво кретање има више разлога међу којима децентрализовање кризе није најситнији, мада се на свим нивоима може констатовати неоспорна жеља за партиципацијом подсти-

цана од државних органа који су је предвидели и као једно од опредељења VIII плана: „У свим областима, Французи теже већој самосталности и одговорности. Одговарајући овом захтеву, наше друштво ће себи омогућити више еластичности која му је потребна да би се прилагодило променама. Предузећа морају имати слободу цена, али ће такође морати да се прилагоде чињеници да је способност увођења новина директно повезана са ширењем одговорности и степеном отворености хијерархијских структура. Држава треба да настави са санирањем производних делатности, али се и њене сопствене структуре морају санирати и децентрализовати у корист локалних заједница, спремних да и саме обезбеде место удруживањима свих врста, од кооперације до повезивања квартова“. У овим оквирима израђен је план проширења одговорности на локалном нивоу. Прва етапа тог плана био је закон од 3. јануара 1979. којим је установљена глобална дотација за функционисање коју држава додељује локалним колективитетима, и одређеним групацијама локалних колективитета. Главне новине представљају индексирање износа дотације према Т.В.А. (такса на додатну вредност) и увођење механизма за обезбеђење равномерне расподеле у корист најсиромашнијих локалних колективитета. Друга етапа, такође усмерена на област финансирања, започела је нацртом закона којим се уређује непосредно опорезивање на локалном нивоу. Тако су заједнице слободне да у извесним границама одређују стопе различитих локалних пореза и смањују превелике неједнакости међу комунама у погледу средстава остварених од такса на бављење одређеном делатношћу, уз могућност додатних олакшица на таксу за становање у складу са дохотком пореских обвезника. Трећа етапа која ће несумњиво бити најдужа и одлучујућа, почиње са депоновањем у канцеларији Сената, 20. децембра 1979, нацрта закона о проширењу одговорности локалних колективитета. Овај нацрт је истовремено унапређење децентрализације и категорично одбацивање једне истинске политике самоуправе.

Нацрт закона представља, дакле, побољшање у смислу децентрализације утолико што је технички надзор стављен под знак питања услед чињенице да одлуке општинских већа постају пуноправно извршне и могу се примењивати одмах након објављивања и да акти о извршењу уговора такође постају извршни петнаест дана након достављања одговарајућем органу код префекта. Штавише, држава не може наметнути комуни или департману никакву техничку обавезу по питању плана и реализације објеката, уколико таква обавеза није изгласана од стране парламента. Побољшање у смислу децентрализације и по томе што градоначелници у градовима од преко 30.000 становника могу, уколико то желе, вршити ту дужност у пуном трајању мандата и што ће, генерално, бити предузете мере (дозвола за одсуствовање, накнада, гарантована могућност поновног запослења) како би локални представници располагали са више времена и да не губе на плати када су намештеници неког приватног предузећа. Признавање статуса пуноправног државног службеника општинским службеницима такође је показатељ овог настојања, утолико пре

што ће њихова плата бити једнака плати службеника државе и што ће се између двеју јавних служби поставити споне. У том истом контексту предвиђа се да „свако преношење надлежности са државе на локалне колективитете буде пропраћено трансфером средстава у сразмери са обимом пренетих задужења као и да ова средства аутоматски расту макар као приходи од Т.В.А. Јачање децентрализације исто тако је и у основи покушаја да се обезбеди таква подела надлежности која ће територијалним колективитетима омогућити пуну одговорност у различитим пословима из њихове надлежности, од почетка до краја. Најзад, унапређење децентрализације и по питању информисања и учешћа у животу заједнице кроз могућност стварања споредних општина у свим комунама. Одлуку о томе доносило би општинско веће које би одређивало и делокруг надлежности ових споредних општина. Градоначелник би именовао једног помоћника или једног члана општинског већа и пренео му овлашћења у вези са кварталом. Влада је најзад постала свесна чињенице да учешће иде пре свега преко информисања које ће убудуће бити обавезно и претходити пословима уређења значајнијег обима који не потпадају под процедуру јавне анкете или када се ради о комуналном буџету који треба да буде пропраћен јасним и сажетим информацијама у које јавност може имати увид. Међутим, најзначајнији напор у овом домену требало би да обезбеди увођење процедуре консултовања становништва. Наиме, градоначелник би могао предложити општинском већу да у вези са неком ствари која спада у надлежност комуне, организује консултовање једног дела или читавог становништва. Консултовање се не може обављати за време изборних кампања са општим, директним или индиректним правом гласа. Ова нова процедура којом се заправо институционалише нешто што је већ у пракси коришћено, треба да омогући општинском већу и градоначелнику боље сагледавање ствари с тим што не везује њихову одлуку, јер резултат консултовања има просто карактер израженог мишљења.

Овај оквирни закон је налажост такође и одбацивање једне истинске самоуправе. Тако, финансијски надзор није стављен под знак питања мада је несумњиво захваљујући праву захтева које градоначелник има у односу на општинског порезника, постао еластичнији. Нису извршене структуралне промене, одн. реорганизација различитих комуна у функцији средстава којима располажу, географског положаја или задатака које оне стварно могу обављати, а осим тога, може се само жалити што није била предвиђена једна суштинска дискусија о расподели пореза типа „Tax sharing” (деоба такса) између државе и локалних колективитета. Најзад, посебно је за жаљење што је искључена могућност да локални колективитети буду организовани на начин који би омогућио, као у неким европским земљама, једну „унију градова” која би била првенствени партнер државе, чиме би се омогућио дијалог о расподели финансијских средстава, о пореским приходима, о улози и надлежности локалних колективитета. Ова „Унија” и сама би имала право регулисања у

извесним областима, а посебно у вези са особљем комуна, што би омогућило уређивање питања локалних јавних служби које стоје на располагању градоначелнику. Али, како то с правом констатује декан Bourjol: „Прихваћено од стране државе када се ради о његовом уситњавању између 36.700 градоначелника и општинских већа, локално право регулисања мање је прихваћено на нивоу 100 департмана у којима тада префект, службеник државе, интервенише захваљујући „функционалном раздвајању” као локални службеник. Ово је свакако још мање прихватљиво када се проблем постави на регионалном и, а fortiori, на националном нивоу”.

*Др Павле Николић,
професор Правног факултета,
Судија Уставног суда Србије*

UDK — 352.001(44+497.1)

МЕХАНИЗАМ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЉАЊА У ОПШТИНИ*)

I

УВОД

Механизам власти и самоуправљања у општини (и у другим локалним заједницама — граду, срезу и др.) је у току револуционарног стварања а затим и развоја социјалистичке Југославије доживео значајне промене. Ове промене су биле резултат и саставни део процеса развоја читавог југословенског уставног и политичког система. У том процесу се поступно градио један механизам који је обухватао не само демократске представничке и друге органе власти, већ и облике непосредне демократије и, све више, различите институције и облике самоуправљања. Тако се све потпуније уобличавала концепција о остваривању власти и самоуправљања од стране радних људи и грађана у југословенској општини која је временом постала једина локална заједница. То је, неоспорно, водило поступном превазилажењу концепције о класичној локалној самоуправи.

Овај прилог представља један од реферата поднетих на научном скупу „Општине — у Француској и Југославији“. У основи, то је реферат (делимично измењен и актуелизиран) који је аутор поднео на IV југословенско-пољском саветовању посвећеном положају општине и организацији власти и самоуправљања у општини (реферат објављен у овом часопису, бр. 1—2 од 1979). С обзиром на обавезу према Француском институту за административне науке, као и тежњу да се материјал са овог научног скупа презентира у целини, редакција „Анала“ је замолила аутора да дозволи објављивање овог реферата. Такође, редакција молни читаоце да узму у обзир изложене околности. (РЕДАКЦИЈА):

У савременом југословенском уставном и политичком систему општина представља самоуправну и основну друштвено-политичку заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи.⁽¹⁾ У овако конституисаној заједници радни људи и грађани стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе, и сл. У општини радни људи и грађани остварују власт и управљају другим друштвеним пословима. Данас су то све функције власти и управљања другим друштвеним пословима осим оних које се према самом уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама (социјалистичким аутономним покрајинама, социјалистичким републикама и федерацији).⁽²⁾

Механизам путем кога радни људи и грађани врше власт и управљају другим друштвеним пословима у општини је веома сложен и разгранат. Радни људи и грађани одлучују у општини, организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге основне самоуправне организације и заједнице и друге облике самоуправног удруживања и друштвено-политичке организације, као и путем самоуправног споразумевања и друштвеног договарања. Посебан начин учешћа радних људи и грађана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима представљају класични облици непосредне демократије — референдум и зборови, као и други облици личног изјашњавања. Најзад, радни људи и грађани у општини одлучују и посредством својих делегација и делегата у скупштини општине и у другим самоуправним органима, као и посредством органа који су скупштини општине одговорни. Повезани механизмом делегатског система са скупштином општине, радни људи и грађани учествују у вршењу њених функција које су веома широке и значајне, с обзиром да скупштина општине има, уосталом као и скупштине других друштвено-политичких заједница у Југославији, карактер органа друштвеног самоуправљања и највишег органа власти, наравно у оквиру права и дужности општине као заједнице.⁽³⁾

Према томе, у овом, данас већ веома развијеном, механизму власти и самоуправљања у општини јасно се уочавају следећи елементи: самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама у оквиру општине, облици одлучива-

(1) УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 1. Данас у Југославији има 516 општина (подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 594).

(2) Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 2. и 3.

(3) Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 116, став 4., ОСНОВНА НАЧЕЛА, одељак IV, став 4. и други.

У конструисању и уређивању овог механизма власти и самоуправљања општина је, у основи, самостална. Наиме, овај механизам се не регулише непосредно Уставом СФРЈ, али ни уставима социјалистичких република ни уставима социјалистичких аутономних покрајина. Ови уставни уређују само основе политичког система Југославије, тако да се основни принципи политичког система у пуној мери односе и на механизам власти и самоуправљања у општини који се непосредно регулише статутом општине. Овај статут доноси скупштина општине.

ња путем личног изјашњавања радних људи и грађана, делегатски и скупштински систем.

II

ОБЛИЦИ САМОУПРАВЉАЊА

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама представља несумњиво један од најзначајнијих облика остваривања заједничких интереса и права и дужности радних људи и грађана у општини, па — самим тим — и њиховог ангажовања у управљању друштвеним пословима на територији општине, иако самоуправљање у овим организацијама и заједницама није само карактеристика и елеменат самоуправног механизма општине, већ и читавог југословенског политичког система.

1. — Самоуправљање у организацијама удруженог рада је најпотпунији, најнепосреднији и најстварнији облик самоуправљања који се развио у досадашњој југословенској пракси уопште. Оно се данас остварује у свим организацијама удруженог рада, без обзира на њихову врсту и карактер (привредна предузећа, фабрике, болнице, школе, факултети, музеји, итд.), а које се оснивају на територији општине.

Самоуправљање у организацијама удруженог рада почива на уставом зајемченом праву радника да ради средствима у друштвеној својини у циљу задовољавања својих личних и друштвених потреба, и да као слободан и равноправан с другим радницима у удруженом раду управља својим радом и условима и резултатима свог рада. Његово је неотуђиво право да управља радом и пословањем организације удруженог рада и пословима и средствима у целокупности односа друштвене репродукције, да уређује међусобне односе у раду, да одлучује о дохотку који оствари у различитим облицима удруживања рада и средстава и да стиче лични доходак.⁽⁴⁾

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, као што је познато, остварује се преко једног врло развијеног и разрађеног механизма, Део тог механизма, у пракси већ веома афирмисан, представљају зборови радника и референдум, и други облици личног изјашњавања. На зборовима радника имају право да учествују сви радни људи који су запослени у дотичној организацији. Ови зборови имају значајну улогу у процесу кандидовања за чланове делегација и делегате, али и у покретању иницијатива и давању предлога, у договарању и информисању радника, у контроли над радом самоуправних органа, па и у одлучивању о одређеним питањима. У досадашњој пракси референдум је у приличној мери примењиван у организацијама удруженог рада. Предмет одлучивања могу бити статусна питања у организацији удруженог рада (самоуправни споразум о удруживању рада радника у основну организацију, самоуправ

⁽⁴⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 13, став 1. и члан 14, став 1.

ни споразум о удруживању у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу, промене у организовању основне организације, итд.), али и таква питања као што су статут, основе плана основне организације, основе и мерила за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника, и др.⁽⁵⁾

Главни орган управљања у основној или другој организацији удруженог рада је раднички савет који чине делегати радника.⁽⁶⁾ То је представнички орган чије чланове бирају и опозивају сами радници. Њихов мандат не може бити дужи од две године. Раднички савет управља радом и пословањем организације и у том циљу располаже веома значајним, уставом утврђеним правима и дужностима. Тако, раднички савет утврђује предлог статута који усвајају сами радници непосредно, доноси нормативне акте, план и програм рада и развоја организације, утврђује пословну политику, бира, именује и разрешава друге органе, итд. Делегати у радничком савету раде по смерницама које утврђују сами радници и одговорни су радницима за свој рад.

Поред радничког савета у основној и у другим организацијама удруженог рада се образују и други органи. Тако, постоје извршни органи радничког савста, а посебно се образују пословодни органи. Извршним органима се поверавају одређене изврше функције. Њих бира раднички савет на период који не може бити дужи од две године, а могу бити разрешени и пре истека овог рока. Чланови колегијалног извршног органа су одговорни радничком савету и радницима за свој рад. У надлежност пословодних органа (инокосних односно колегијалних) спада вођење пословања организације удруженог рада, организовање и усклађивање процеса рада у њој, као и извршавање одлука које доносе радници непосредно односно раднички савет и његов извршни орган, итд. У свом раду они су самостални али и одговорни радницима и радничком савету. Именовање и разрешавање пословодних органа врши раднички савет. Њихов мандат може трајати најдуже четири године.

Најзад, изузетно значајан елеменат самоуправног механизма у организацији удруженог рада чини и самоуправна радничка контрола коју

⁽⁵⁾ Видети, ЗАКОН О УДРУЖЕНОМ РАДУ од 1976, члан 463.

⁽⁶⁾ ДЕЛЕГАТИ РАДНИЧКИХ САВЕТА У ОРГАНИЗАЦИЈАМА УДРУЖЕНОГ РАДА (у 1976. г.)

Организације у којима је образован раднички савет		Организације у којима због мањег броја радника није образован раднички савет. Функцију савета врше сви радници	
Раднички савети 22.151	Делегати радничких савета 344.839	Организације 8.996	Радници 225.739

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 78).

радници остварују непосредно, преко органа управљања организације или преко посебног органа самоуправне радничке контроле. Нарочито важну улогу у читавом овом самоуправном механизму имају делегације које у овим организацијама образују радни људи, а о којима ће касније бити више речи.

2. — Самоуправљање у самоуправним интересним заједницама је други значајан облик самоуправљања који постоји и све више се развија у општини и југословенском друштву уопште. Ове заједнице се оснивају у различитим областима друштвеног живота (образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита, и др., а затим пензијско и инвалидско осигурање и сл., стамбена област па и комунална делатност, енергетика, водопривреда, саобраћај, итд.), а у циљу задовољавања личних и заједничких потреба и интереса радних људи и усклађивања рада у овим областима са тим потребама и интересима. Њих оснивају радни људи и то непосредно или преко својих самоуправних организација и заједница. У овим заједницама радни људи остварују слободну размену рада, удружују рад и средства и равноправно и заједнички одлучују о обављању тих делатности и о другим питањима везаним за делатност у овим областима.⁽⁷⁾

Управљање самоуправним интересним заједницама у општини се остварује преко скупштина самоуправних интересних заједница у којима се налазе делегати које радни људи и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице (чланови интересне заједнице) бирају и опозивају.⁽⁸⁾ Ови делегати су дужни да раде по смер-

(7) У 1978. години у Југославији је постојало укупно 4619 самоуправних интересних заједница у разним областима: енергетика (10), водопривреда (58), саобраћај (207), друге делатности материјалне производње (172), становање (424), урбанизам (5), просторно планирање (2), уређење грађевинског земљишта (39), друге области комуналних делатности (287), образовање (621), наука (98), култура (492), физичка култура (440), дејча и социјална заштита (832), запошљавање (279), здравство (373), пензијско и инвалидско осигурање (11), друге области друштвених делатности (143), и друге (126).

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 106) .

(8) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА САМОУПРАВНИХ ИНТЕРЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА
(у 1978. г.)

	Укупно	Делегати основних организација удруженог рада и радних заједница		Делегати индивидуалних пољопривредних произвођача, занатлија и слободних професија	Делегати радних заједница државних организација и друштвено-политичких организација	Делегати месних заједница	Остали делегирани чланови
		Привредни делатности	Ванпривредних делатности				
Укупно	216709	90244	49707	11382	10220	44872	10284

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 105).

ницама које утврђују они који су их и бирали и којима су одговорни за свој рад. Поред скупштине, у интересној заједници се образују и извршни органи скупштине којима она поверава одређене извршне функције. Извршни органи су одговорни скупштини за свој рад. У овим заједницама може се расписати и референдум. Такође, ваља поменути и савете јединица самоуправних интересних заједница који представљају радна тела ових јединица. Њих бирају радни људи и грађани у месним заједницама а у њихов састав улазе и делегати делегирани од заинтересованих органа и организација у месној заједници. Постоје, најзад, и савети основних заједница које се образују за шира подручја, а представљају део самоуправне интересне заједнице. Посебно важну улогу имају делегације које образују радни људи и грађани за самоуправне интересне заједнице.

3. — *Самоуправљање у месним заједницама* је посебан облик самоуправљања у југословенској општини и друштву уопште. Уставом је утврђено право и дужност радних људи и грађана да се самоуправно организују у месну заједницу у насељу, делу насеља или у више повезаних насеља, а ради остваривања одређених заједничких интереса и потреба.⁹⁾ Ради тога се радни људи и грађани, организовани у месној заједници, повезују са организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Самоуправљање у овако организованој месној заједници се састоји у одлучивању радних људи и грађана о остваривању њихових заједничких интереса и о солидарном задовољавању заједничких потреба у области уређивања насеља, становања, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, физичке културе, заштите потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбране, друштвене самозаштите, и др. Међутим, радни људи и грађани у месној заједници учествују и у вршењу друштвених послова и у одлучивању о питањима од заједничког интереса у општини и ширим друштвено-политичким заједницама.

Радни људи и грађани у месној заједници одлучују, пре свега, на својим зборовима, путем референдума и других облика личног изјашњавања. Ови облици непосредног изјашњавања и одлучивања су у пракси веома развијени.¹⁰⁾ Осим тога, радни људи и грађани одлучују и путем својих делегата које бирају у скупштину (савет) месне заједнице.¹¹⁾ Скупштина месне заједнице има свој извршни орган. Иначе, на

⁽⁹⁾ У 1978. години у Југославији је постојало укупно 12654 месних заједница, и то: градских — 1724, сеоских — 9089, мешовитих — 1841.

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

територији месне заједнице делују и веома бројни други облици самоуправне структуре — савети потрошача, скупови станара, јединице самоуправних интересних заједница и њихови савети, мировна већа, удружења грађана, друштвене организације и друштвено-политичке организације, а нарочито месне организације Социјалистичког савеза радног народа. Радни људи и грађани у месним заједницама образују своје делегације које имају посебну улогу у остваривању самоуправљања у овим заједницама. О њима ће бити више речи на наредним страницама.

4. — Самоуправно споразумевање и друштвено договарање су значајни инструменти остваривања самоуправљања у општини, а и уопште у читавој југословенској заједници. Наиме, у остваривању самоуправљања радници и други радни људи користе самоуправни споразум и друштвени договор као инструменте за самоуправно уређивање међусобних односа, усклађивање интереса и уређивање односа како у општини, тако и у питањима од ширег друштвеног значаја. Као такви, самоуправни споразум и друштвени договор представљају посебно значајан

(*) НЕПОСРЕДНО ИЗЈАШЊАВАЊЕ РАДНИХ ЉУДИ И ГРАБАНА У МЕСНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА У 1976. ГОД.

Зборови — радних људи и грађана	
— одржани зборови	36510
— разматрање и решавање питања	117849
Писмено изјашњавање радних људи и грађана.	
— укупно	1757
— о увођењу самодоприноса	1224
— доношење одлука	533
Референдуми	
— укупно	1991
— о увођењу самодоприноса	1393
— доношење одлука	598

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

(11) СКУПШТИНА И ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА МЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА У 1978. ГОД.

Скупштине (савети) месних заједница	11330
Делегати скупштина (савета) месних заједница	235323
Напомена: број скупштина (савета) одговара броју месних заједница које су достале извештај.	

(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 107).

вид самоуправног одлучивања и израз саме деетатизације. Данас је то већ уобичајено и редовно средство у механизму самоуправљања.

Самоуправни споразум закључују радници у основим и другим организацијама удруженог рада и радни људи у месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама, а у оквиру својих самоуправних права. Споразум се закључује ради усклађивања интереса радника и радних људи у друштвеној подели рада и друштвеној репродукцији, удруживања рада и средстава, као и уређивања међусобних односа у вези с тим.

Друштвени договор утврђују организације удруженог рада, коморе и друга општа удружења, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, органи општине односно и других друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке организације и друштвене организације. Договором се обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег интереса за оне који утврђују договор или од општег друштвеног интереса.¹²⁾

III

ОБЛИЦИ ОДЛУЧИВАЊА ПУТЕМ ЛИЧНОГ ИЗЈАШЊАВАЊА РАДНИХ ЉУДИ И ГРАБАНА

Посебан начин учешћа радних људи и грабана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима у општини остварује се преко класичних облика непосредне демократије — зборова, референдума и других облика личног изјашњавања, тако да они представљају изузетно значајан елеменат у савременој организацији власти и самоуправљања у југословенској општини. Они се остварују како на територијално одређеним подручјима, тако и у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.

1. — *Зборови* у самоуправном механизму општине се организују како по територијалном, тако и по функционалном принципу. Отуда и разликујемо зборове радника, зборове радних људи и грабана, зборове корисника услуга, зборове потрошача, и сл.

Зборови радника односно зборови радних људи и грабана¹³⁾ одржавају се у организацијама удруженог рада односно у месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они данас представљају један од уобичајених инструмената непосредног учешћа радних људи уопште у вршењу власти и управљању друштвеним посло-

⁽¹²⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 120 до 128.

⁽¹³⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 181 до 187; СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 186 до 188; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЉУБОВИЈА од 1974. године, члан 185 до 188; СТАТУТ ОПШТИНЕ КЊАЖЕВАЦ од 1974. године, члан 168, итд.

вима. На овим зборовима се (а) разматрају питања која су значајна за дотичне организације и заједнице, али и питања која су од ширег друштвеног интереса, а затим се покрећу и иницијативе и дају предлози за решавање тих питања; (б) разматрају извештаји и предлози које подносе органи самоуправљања, делегације и делегати у скупштини општине и скупштинама других друштвено-политичких заједница, и др.; (в) предлаже скупштини општине и органима ове скупштине, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама предузимањем мера за обављање одређених послова; (г) одлучује о питањима која утврђују статут општине и други прописи (као на пр., о оснивању месних заједница, о променама у месним заједницама, о избору и разрешењу органа месних заједница, о питањима из којих проистиче материјална или радна обавеза за радне људе и грађане са подручја збора, ако наравно — таква обавеза или поступак за утврђивање обавезе није утврђен прописима надлежних органа, итд); (д) врши контрола над радом скупштине општине, органа и носилаца јавних функција, организација удруженог рада, односно других самоуправних организација и заједница, и др.¹⁴⁾ Статутом општине се може предвидети да се на овим зборовима обавезно расправљају и одређени предлози.¹⁵⁾ Право да одлучују на овим зборовима о питањима о којима самостално одлучују имају радни људи и грађани који су уписани у бирачки списак. Предлог за сазивање збора могу поднети бројни субјекти (надлежни орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице, месна организација Социјалистичког савеза радног народа, организације Синдиката, најмање двадесет радних људи са подручја збора, делегација, делегат или члан изабран на дотичном подручју), а одлуку о томе доноси скупштина општине, одговарајући орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице.

Зборови корисника услуга¹⁶⁾ се организују у општини. Њих чине заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација. На овим зборовима се разматрају разноврсна питања која се односе на организацију услуга, цене услуга, и сл., а затим и предлажу одговарајуће мере.

Зборови потрошача¹⁷⁾ се, такође, могу организовати у општини. На овим зборовима се разматрају питања која се тичу рада трговинских, комуналних или других организација које се баве делатношћу од заједничког интереса за радне људе и грађане. Органи управљања ових организација су обавезни да размотре закључке и предлоге зборових потрошача и да их обавесте о заузетим ставовима.

⁽¹⁴⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 181. и 183.

⁽¹⁵⁾ Тако напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НХП од 1974. (члан 184.) утврђује да се обавезно расправља о следећим предлозима: за измену или допуну статута ове општине, статута месних заједница, генералног урбанистичког плана, перспективног плана развоја, друштвеног плана, буџета, политике расподеле средстава самоуправних фондова, пореза и доприноса грађана. Видети и СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 187., и др.

⁽¹⁶⁾ Видети, напр. СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 188 до 190.

⁽¹⁷⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. године, члан 191 до 193.

2. — *Референдум*¹⁸⁾ као облик непосредног одлучивања може се расписати за целу територију општине, за поједине њене делове, за месну заједницу односно организацију удруженог рада, интересну заједницу и другу самоуправну организацију и заједницу. Референдум расписује скупштина општине, скупштина месне заједнице односно одговарајући орган управљања самоуправне организације или заједнице, а на иницијативу различитих субјеката — зборова, месних заједница, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких организација, удружења грађана, радних људи и грађана као појединаца. У пракси, референдум је врло развијен и често се примењује нарочито у организацијама удруженог рада, месним заједницама и сл., а мање у општини као целини.

Референдум може да се распише ради претходног изјашњавања радних људи и грађана о појединим питањима или ради потврђивања већ донетог акта. Статутом општине, статутом месне заједнице односно организације удруженог рада или друге самоуправне организације и заједнице, друштвеним договором и самоуправним споразумом, могу се предвидети случајеви у којима се референдум обавезно мора расписати. Иначе, одлука коју радни људи и грађани усвоје гласањем на референдуму је увек обавезна.

3. — *Јавна дискусија*¹⁹⁾ о појединим актима или најзначајнијим питањима из оквира права и дужности општине представља, у извесном смислу, облик непосредне демократије. Одлуку о организовању јавне дискусије доноси орган који је надлежан за доношење дотичног акта, а статутом општине се може предвидети и обавезно стављање одређених аката на јавну дискусију (на пр., статут општине, статут самоуправне интересне заједнице, статут месне заједнице, друштвени план развоја општине, буџет општине и др.). Дискусија о овим актима се води пре него што их надлежни органи усвоје.

У општини се може организовати и *анкета*²⁰⁾ са циљем да се испита јавно мишљење о неком питању или акту који је од интереса за већину радних људи и грађана. Тако, анкета се може спровести о предлогу за расписивање референдума о самодоприносу, о изградњи већих инвестиционих објеката, о оснивању организација удруженог рада од посебног интереса и др.

⁽¹⁸⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 194 до 197; СТАТУТ ОПШТИНЕ СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА од 1974. године, члан 189 до 195; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЈУБОВИЈА од 1974. године, члан 189 до 194; СТАТУТ ОПШТИНЕ КЊАЖЕВАЦ од 1974., члан 197 до 202., и др.

⁽¹⁹⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 198 до 200; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, члан 59 до 62., и др.

⁽²⁰⁾ Видети, напр., СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., члан 201. до 202.

IV

ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ

1. — Радничка класа и сви радни људи и грађани у Југославији остварују власт и управљају другим друштвеним пословима у општини (и читавим југословенским политичким системом), као што је већ речено, како путем поменутих облика самоуправљања и непосредног одлучивања, тако и путем својих делегација и делегата које бирају у скупштинске општине (и скупштине других друштвено-политичких заједница односно и скупштине самоуправних интересних заједница). У том погледу делегатски систем има изванредну улогу.

Наиме, с обзиром да скупштине општине (и уопште све југословенске скупштине) представљају органе друштвеног самоуправљања и највише органе власти, и у том својству, а сагласно поставкама скупштинског система, врше врло широке и најважније функције власти, неопходно је у потпуности обезбедити повезаност радника, радних људи и грађана уопште са овим скупштинама, као и њихов стварни и одлучујући утицај на рад тих скупштина и одлуке које оне доносе. Класични представнички систем и традиционални изборни систем, како је историјска пракса показала, по самој својој природи ограничавају повезаност грађана са изабраним представничким телом као и реални утицај грађана на рад и одлуке представничког тела.

Према томе, решење се не може тражити у развијању и демократизацији тог представничког система, како је то чинила класична демократија, па и системи са извесним развијенијим облицима демократије. Решење лежи у једној потпуној трансформацији односа грађана и представничког тела, а на основама радикалног преображаја друштвено-економских и својинских односа. Инструмент којим се управо то остварује у југословенској општини и југословенском политичком систему уопште је делегатски систем. То тим пре што делегатски систем представља једну врло чврсту спону која повезује самоуправљање у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама са вршењем власти и самоуправљањем у општини (и осталим друштвено-политичким заједницама). Отуда се и може рећи да делегатски систем превазилази и елиминише класични представнички (и традиционални изборни) систем, као и његове пратеће елементе — одвојеност посланика и представничког тела од самоуправне базе, професионализам посланика, утицај уских кругова и група на рад и одлучивање у представничком телу, итд.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ Видети о томе, Јован Борђевић: УСТАВНО ПРАВО, Београд, 1975., стр. 721 и даље; Едвард Кардељ: ПРАВЦИ РАЗВОЈА ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА СОЦИЈАЛИСТИЧКОГ САМОУПРАВЉАЊА, Београд, 1977, стр. 144 и даље; Павле Николић: ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ — НАЧИН ПРЕВАЗИЛАЖЕЊА КЛАСИЧНОГ ПРЕДСТАВНИЧКОГ СИСТЕМА, у часопису ПРАВНИ ЖИВОТ, бр. 12 од 1980.

2. — Делегатски систем у Југославији уопште, а посебно и у општини, састоји се у образовању делегација од стране радних људи и грађана у њиховим разноврасним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама и активном деловању тих делегација у конституисању и функционисању скупштина општина и других друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправних интересних заједница, и повезивању свих тих скупштина са радним људима и грађанима организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база), а у циљу остварења њиховог одлучујућег утицаја на рад и одлучивање у поменутиим скупштинама.

Основу делегатског система чине делегације које се образују у свим основним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама. Наиме, делегације образују: (1) радни људи у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама које врше послове од заједничког интереса за више основних организација удруженог рада; (2) радни људи у пољопривредној, занатској и сличним делатностима а раде средствима рада на која постоји право својине, заједно са радницима са којима удружују свој рад и средства рада, организовани у заједнице и друге законом одређене облике удруживања; (3) радни људи у радним заједницама државних органа, друштвено-политичких организација и удружења и у другим радним заједницама које нису организоване као организације удруженог рада, као и активна војна лица и грађанска лица на служби у оружаним снагама СФРЈ; (4) радни људи и грађани у месним заједницама. У образовању делегација у области образовања имају право да учествују и студенти и баци.²²⁾ Међутим, у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама са мањим бројем радних људи, не врши се избор делегација већ функцију делегација врше сви радни људи ових организација и заједница. Такође, не врши се избор делегација ни у друштвено-политичким организацијама, јер функцију делегација врше одређена изборна тела ових организација.

Предлагање и избор чланова делегација врше радни људи и грађани непосредно и то из сопствених редова у њиховим самоуправним организацијама и заједницама. Предлагање се врши на зборовима радних људи и грађана, а у оквиру организација Социјалистичког савеза радног народа односно организација Савеза синдиката. Избор се врши тајним гласањем и то на период од четири године уз, наравно, могућност и опозива. На овај начин је у југословенском политичком систему створена једна врло разграната мрежа делегација самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у којој је активно ангажован изванредно велики број радних људи и грађана.²³⁾

3. — Делегације у механизму власти и самоуправљања у општини и читавом југословенском политичком систему имају више функција.

(²²⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, члан 133.

(а) Једну од тих функција чини избор скупштина општина (односно и скупштина осталих друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправних интересних заједница).

Скупштину општине у савременом уставном и политичком систему Југославије чине три већа: веће удруженог рада као веће делегата радних људи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама рада; веће месних заједница као веће делегата радних људи и грађана у месним заједницама; друштвено-политичко веће као веће делегата радних људи и грађана организованих у друштвено-политичке организације. Избори делегата у ова већа се не заснивају на класичном избору индивидуалних посланика, већ произилазе из самих делегација. Тако, делегације радних људи у основним организацијама удруженог рада, као и делегације радних људи у радним заједницама и другим облицима удруживања предлажу и бирају из сопствених редова делегате у веће удруженог рада скупштине општине, док делегације месних заједница предлажу и из својих редова бирају делегате у веће месних заједница. Делегате у друштвено-политичко веће бирају радни људи и грађани непосредно, општим и тајним гласањем, и то из редова чланова делегација друштвено-политичких организација у оквиру Социјалистичког савеза радног народа. Кандидате за делегате за ово веће договорено утврђују друштвено-политичке организације у оквиру Социјалистичког савеза радног народа.²⁴⁾ Изабрани делегати могу бити, наравно, и опозвани. Опозив врше они који су и бирали делегате, тј. одговарајуће делегације односно радни људи и грађани непосредно (делегате у друштвено-политичко веће).

(23) ДЕЛЕГАЦИЈЕ И ЧЛАНОВИ ДЕЛЕГАЦИЈА ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА У 1978. ГОДИНИ

	Делегације укупно	Делегације основних организација удруженог рада и радних заједница	Делегације радних људи који рале средствима за рад у својини грађана	Делегације радних људи који самостално обављају професионалну делатност	Делегације радних заједница држ. органа и друштвено-полит. организ.	Делегације месних заједница	Делегације друштвено-политичких организација ¹⁾
Делегације укупно	72205	47223 ²⁾	5211 ²⁾	182 ²⁾	3350 ²⁾	12402	2200
Чланови делегација	787216	469459	53702	1849	39037	130735	92434

¹⁾ Без података за СР Словенију, а за СР Црну Гору подаци су исказани само за 4 општине.

²⁾ Из САП Војводине укључене само изабране делегације.
(Подаци: СТАТИСТИЧКИ ГОДИШЊАК ЈУГОСЛАВИЈЕ 1980, стр. 105).

Избор делегата у скупштини аутономних покрајина, република и федерације врши се од стране скупштина општина, а уз учешће и самих делегација. На тај начин концепција делегирања долази до изражаја у конституисању (избору) свих југословенских скупштина. Иначе, делегатски начин избора је примењен и у конституисању (избору) скупштине самоуправних интересних заједница.

(б) Улога и активност делегација не састоји се, међутим, само у изборима делегата, те се ни делегатски систем не своди само на изборни систем. Делегатски систем је, истовремено, и систем којим се успоставља и обезбеђује један сталан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база) и изабраних делегата у скупштини општине (и скупштине осталих друштвено-политичких заједница). Управо кроз овакав однос се и остварује одлучујући утицај радних људи и грађана на рад и одлучивање у скупштинама, односно њихово непосредно увлачење у процес стварања и доношења одлука. То се постиже одговарајућим деловањем делегација, а то и чини другу битну функцију делегација.

Ову функцију чине бројна права и дужности које делегације имају како према радним људима и грађанима, тако и према изабраним делегатима у скупштинама општина.

(²⁴) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА ОПШТИНА ПРЕМА ДЕЛЕГАЦИЈИ ИЗ КОЈЕ СУ ИЗАБРАНИ (избори одржани 1978. године)

ВЕЋЕ УДРУЖЕНОГ РАДА	22741
Делегати изабрани из делегација радних људи у области удруженог рада	
Привреде и финансије	13932
Образовања, науке и културе	2082
Здравља и социјалне заштите	936
Радних људи који раде у пољопривредној, занатској, угоститељској и превозничкој делатности средствима за рад на која постоји право својине	4398
Радних људи који самостално у виду занимања обављају културну, уметничку, филмску, научно-истраживачку, адвокатску или другу уметничку или културну делатност	51
Радних заједница државних органа, друштвено-политичких организација и удружења и активних војних и грађанских лица на служби у оружаним снагама СФРЈ	1307
ВЕЋЕ МЕСНИХ ЗАЈЕДНИЦА	13831
Делегати изабрани из делегација радних људи и грађана у месним заједницама	13831
ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКО ВЕЋЕ	13463
Делегати изабрани из делегација радних људи у рукаводствима друштвено-политичких организација	13463

(Подаци: ДЕЛЕГАЦИЈЕ ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА И СКУПШТИНЕ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА, ИЗБОРИ И САСТАВ — 1978, СТАТИСТИЧКИ БИЛТЕН бр. 1140 од 1979, стр. 31).

Пре свега, делегације су дужне да раде по смерницама самоуправних организација и заједница. Такође, оне су дужне да обавештавају радне људе и грађане у њиховим самоуправним организацијама и заједницама о свом раду и раду изабраних делегата у скупштинама општина односно о раду самих скупштина. Делегације су, наравно, за свој рад одговорне самоуправним организацијама и заједницама из којих потичу.

Иначе, делегације међусобно сарађују у циљу изналажења заједничких решења која се односе на питања из надлежности скупштина општина, као и ради решавања других питања која су од заједничког интереса. Њихова сарадња и међусобни односи почивају на споразумевању и договарању што, иначе, постаје све више карактеристика читавог југословенског политичког система.

Најзад, делегације имају право и дужност да утврђују основне ставове за рад делегата у скупштинама општина и за њихово учешће у одлучивању у овим скупштинама. Ове ставове делегације утврђују руководиоци се интересима својих организација и заједница као и њиховим смерницама, али уз уважавање интереса и других организација и заједница и општедруштвених интереса и потреба. Наравно, изабрани делегати у скупштинама општина су дужни да раде у складу са основним ставовима делегација односно друштвено-политичких организација које су их делегирале, као и са смерницама њихових самоуправних организација и заједница. Они су дужни да то чине у сагласности са заједничким и општедруштвеним интересима и потребама. При томе, они су самостални у опредељивању и гласању. Разуме се, делегације прате рад делегата, прате остваривање основних ставова које су оне утврдиле за рад делегата, покрећу преко делегата иницијативе у скупштинама за разматрање појединих питања и доношење одлука, итд. Делегати су иначе одговорни за свој рад делегацијама и самоуправним организацијама и заједницама односно друштвено-политичким организацијама које су их делегирале и дужни су да их обавештавају о свом раду и раду скупштине.

4. — Механизмом односа и узајамних права и дужности делегација и делегата у скупштинама и радних људи и грађана, делегатски систем успоставља и развија (и обезбеђује) један чврст непрекинути и активан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице и друштвено-политичке организације и скупштина општина (разуме се, и скупштина других друштвено-политичких заједница и самоуправних интересних заједница). Тако се обезбеђује не само присуство интереса, потребе и захтева радних људи и грађана у скупштинама општина, већ и њихов непосредан и сталан утицај, па и учешће у остваривању функција ових скупштина. Тачније речено, на овај начин се конституише један јединствени и непрекинути процес стварања и доношења одлука у скупштини. Тај процес се рађа у самоуправној бази, а завршава у скупштинама општине. То онда и чини да скупштине општина (и све остале југословенске скупштине) у југосло-

венском систему социјалистичке самоуправне демократије стичу карактер инструмента самоуправљања. То је несумњиво од посебне важности у условима развоја скупштинског система у Југославији у коме су скупштине један од најзначајнијих облика остваривања власти и управљања другим друштвеним пословима.

У пракси протеклог периода, почев од 1974. године када је успостављен Уставом СФРЈ и уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина па до данас, делегатски систем у општини (и уопште у читавом југословенском политичком систему) је, и поред испоњених извесних слабости и тешкоћа у функционисању, потврдио своје вредности и, у основи, остварио своју битну функцију — обезбеђење повезаности радника, радних људи и грађана са скупштином односно обезбеђење одлучујућег утицаја радника, радних људи и грађана на рад скупштине и одлуке које оне доносе.

У прилог оваквог закључка говоре и резултати једног значајног емпиријског истраживања. Тако, 78% радника и радних људи је изјавило да је делегатски систем у сфери удруженог рада довео да позитивних промена у погледу повећане могућности радника и радних људи и њихових организација удруженог рада да изразе своје интересе, да изнесу своје проблеме, да ускладе своје интересе, као и да утичу на одлуке које се доносе. У истом смислу се изјаснило и 78% грађана о функционисању делегатског система у месним заједницама.²⁵⁾

(²⁵⁾ Видети о томе, Радивоје Маринковић: ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ У ФУНКЦИЈИ ИСПОЉАВАЊА, УСАГЛАШАВАЊА И ЗАДОВОЉАВАЊА ПОТРЕБА И ИНТЕРЕСА, у књизи ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ — ФУНКЦИОНИСАЊЕ И ОСТВАРИВАЊЕ, Београд, 1979, стр. 33 и даље, 47 и даље.

СТАВОВИ РАДНИХ ЉУДИ И ГРАЂАНА О ДЕЛОВАЊУ ДЕЛЕГАТСКОГ СИСТЕМА

	У организацијама удруженог рада	У месним заједницама
Већа је могућност радних људи односно грађана да изнесу своје ставове и интересе	38%	38%
На местима одлучивања (општина, интересна заједница) више се уважавају ставови организација удруженог рада односно месних заједница	12%	12%
Преко делегација успешније се изражавају и усклађују интереси радних људи и грађана у оквиру организација удруженог рада односно месних заједница	18%	20%
Делегатски систем омогућава успешније усклађивање и формирање интереса и разрешавање проблема међу појединим организацијама удруженог рада односно месним заједницама	8%	10%
Услед сложености система не може да се оствари утицај радних људи односно грађана	3%	3%
Потцењује се улога делегације, проблеми се решавају другим каналима	3%	2%
Чланови делегације нису довољно оспособљени за решавање проблема	7%	7%
Нема значајних промена	6%	5%
Нисам упознат с функцијом делегатског система у организацији удруженог рада односно у месној заједници	4%	6%

(Подаци: Радивоје Маринковић: наведено дело, стр. 33. и 47).

V

СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ

Темељни уставни принцип југословенског политичког система по коме радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима, између осталог, и путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа који су им одговорни,²⁰) недвосмислено опредељује положај и улогу скупштина у целокупном уставном и политичком систему Југославије. Спровођење овог уставног принципа неминовно предпоставља афирмисање скупштина: То, међутим, захтева концентрисање најширих функција у домену власти и у области других друштвених послова (свих оних које радни људи и грађани не врше непосредним одлучивањем или у својим самоуправним организацијама и заједницама) управо у рукама скупштина, као што условљава и њихов преовлађујући положај у односу на друге органе — извршне, управне и друге.

1. — У складу са поставкама скупштинског система заснованог на начелу демократског јединства власти, скупштина општине је орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власи у оквиру права и дужности општине.

а) У овом својству скупштине општина данас врше функције које су од пресудног значаја за вођење политике у општини и остваривање интереса радних људи и грађана и њихових самоуправних организација и заједница, а које они — како је већ наглашено — не остварују непосредно.

Тако, скупштина општине има, најпре, врло широка права и овлашћења у домену нормативне функције. Она доноси статут општине, одлуке и друге опште акте, а затим и друштвени план, буџет, завршни рачун општине, просторне и урбанистичке планове. У доношењу ових аката скупштина је сасвим самостална и други органи у општини у том погледу не располажу никаквим овлашћењима. Осим тога, скупштина утврђује политику извршавања одлука и других општих аката које доноси, као и обавезе органа и организација у општини у вези са извршењем ових аката. Скупштина даје и иницијативу за закључивање и учествује у закључивању друштвених договора.

Даље, скупштина општине утврђује политику и одлучује о другим основним питањима од значаја за политички, привредни, социјални, културни и друштвени развој општине. Осим тога, она разматра питања од заједничког интереса за организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, усклађује њихове односе и интересе, претреса питања из области народе одбране и друштвене самозаштите, и сл.

(²⁰) Види, УСТАВ СФРЈ, чл. 89.

Значајна функција скупштине општине је бирање, именовање од-
носно разрешавање других органа у општини — извршног, управних,
судских и других.

Томе треба додати и политичко-контролну функцију која се састо-
ји у политичкој контроли над радом извршног савета, органа управе и
носилаца самоуправних, јавних и других друштвених функција, у врше-
њу друштвеног надзора и сл. Вршењем ове функције скупштина општи-
не стиче у својим рукама једно средство утицаја на остваривање поли-
тике коју је она и утврдила, у ствари и на вршење политичко-извршне и
управне функције.

Скупштина општине, даље, оснива општинске органе управе и
друге општинске органе и организације које врше послове од интереса
за општину и утврђује основе њихове организације и делокруг рада,
оснива организације удруженог рада, итд. У њену надлежност спада,
такође, и избор делегата за скупштине других друштвено-политичких за-
једница, избор и разрешење функционера у скупштини општине, распи-
сивање референдума у општини, одлучивање о задужењу општине, од-
лучивање о удруживању са другим општинама у међуопштинске регио-
налне заједнице, разматрање извештаја судова, итд.²⁷⁾

Наравно, своје надлежности скупштина остварује на основу и у
оквиру устава, закона и статута општине. Гаранција уставности и зако-
нитости њеног рада лежи у праву уставног суда да укида и поништава
неуставне и незаконите прописе скупштине општина.

(б) Поред функција и надлежности, други значајан чинилац који
опредељује положај скупштине у организацији власти и самоуправљања
у општини је карактер и сплет међусобних односа скупштине и других,
нарочито извршних и управних органа.

Односе скупштине општине и њеног извршног органа карактеришу
превасходно следећи елементи: (1) одговорност извршног савета пред
скупштином, а посебно одговорност за стање у свим областима друш-
твеног живота, за остваривање политике и извршавање закона и одлука
и других прописа и општих аката скупштине општине као и за усме-
равање и усклађивање рада општинског органа управе; (2) уставност и
законитост рада извршног савета, а уз право скупштине општине да
укида или поништава прописе извршног савета који нису у сагласности
са законом, одлуком или другим општим актом скупштине општине;
(3) политичка контрола скупштине над радом извршног савета; (4) дава-
ње смерница извршном савету од стране скупштине; (5) избор и разре-
шење извршног савета од стране скупштине.

Поставке скупштинског система су доследно примењене и у сфе-
ри међусобних односа скупштине општине и њеног извршног органа са
општинским органима управе. Главне карактеристике ових односа се

⁽²⁷⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, чл. 143, СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 291; СТА-
ТУТ ОПШТИНЕ ЛЈУБОВИЈА од 1974., чл. 213; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978.,
чл. 207. и др.

испољавају у одговорности ових органа пред скупштином и извршним саветом, у праву скупштине да именује и разрешава старешине органа управе, у уставности и законитости рада органа управе и повезано с тим, у праву скупштине и извршног савета да укидају (скупштине и да поништавају) незаконите прописе органа управе, у праву скупштине да врши политичку контролу и праву извршног савета да врши надзор над радом ових органа, у праву извршног савета да усмерава и усклађује њихов рад, у праву скупштине да оснива ове органе, итд.

(в) Израженом положају и улози скупштине у самоуправном механизму општине посебно доприноси карактер скупштине као органа друштвеног самоуправљања. Такав карактер скупштине општине је нарочито условљен њеном структуром. Скупштина општине представља изабрану и смењиву делегацију радних људи у самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама, тј. орган у коме се и преко кога се обезбеђује организовано изражавање интереса радних људи и грађана у свим облицима њиховог организовања.

Наиме, како је на претходним страницама већ поменуто, у скупштини општине су представљени радни људи у основним организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама (веће удруженог рада), радни људи и грађани у месним заједницама (веће месних заједница) и радни људи и грађани организовани у друштвено-политичке организације (друштвено-политичко веће). Оваква структура скупштине општине не само да обезбеђује широку и директну партиципацију радних људи и грађана у вршењу власти и управљању другим друштвеним пословима, већ и остваривање самог самоуправљања. Осим тога, оно неминовно утиче и на одговарајући састав (социјални) скупштине.²⁸⁾

Карактер појединих скупштинских већа је определио и њихову надлежност. Тако, веће удруженог рада учествује у одлучивању о питањима од интереса за раднике и друге радне људе у удруженом раду, веће месних заједница учествује у одлучивању о питањима од интереса за радне људе и грађане у овим заједницама, док је друштвено-политичком већу поверено одлучивање о питањима остваривања, развоја и заштите уставом утврђеног социјалистичког самоуправног система. Иначе, послове из надлежности скупштине поменута већа врше самостално, у равноправном делокругу и на заједничкој седници. Треба додати и то да о питањима из области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, у скупштини општине одлучују надлежно скупштинско веће и скупштина одговарајуће самоуправне интересне заједнице равноправно. На тај начин, скупштине самоуправних интересних заједница иако не стичу формални статус скупштинског већа, у одређеним ситуацијама располажу овлашћењима и функцијама у дотичној области као и сама већа скупштине општине.

Остварењу надлежности и улоге уопште скупштине у самоуправном механизму општине доприноси и одговарајућа унутрашња органи-

зација скупштине. Поред одбора и комисија као радних тела, председника и подпредседника скупштине као и председника већа, у скупштини општине се образује и председништво скупштине које нарочито има значајне компетенције у време ратног стања и у случају непосредне ратне опасности.

(г) На крају, ваља поменути да скупштина општине може да сазове општи сабор општине. Овај сабор чине скупштина општине, делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичке организације одређене договором у оквиру Социјалистичког савеза радног народа општине. Општи сабор разматра нарочито предлог статута општине, друштвеног плана и буџета општине, плана просторног развоја, генералног урбанистичког плана као и предлог за расписивање самодоприноса и општинских зајмова са јавним уписом. Сабор може да заузима ставове и доноси препоруке и закључке.

2. — У складу са концепцијом скупштинског система и начелом демократског јединства власти, извршни савети (одбори, већа) образују се као извршни органи скупштина општина којима се поверава вршење

(⁸⁸) ДЕЛЕГАТИ СКУПШТИНА ОПШТИНА (избори одржани 1978. год.)

	СФРЈ	Веће удруженог рада	Веће месних заједница	Друштвено-политичко веће
Укупно	50035	22741	13831	13463
Пољопривредни радници и сродни радници	8517	4109	3317	1091
Рудари, индустријски и сродни радници	10795	6294	2115	2386
Радници у трговини	2342	1184	714	444
Радници у услугама	1961	1221	481	259
Радници друштвене заштите	626	313	151	162
Управни, административни и сродни радници	6481	3172	1685	1624
Руководећи радници	5843	1469	1534	2840
Стручњаци и уметници	8662	4385	1876	2401
Остала занимања	1295	467	300	528
Лица с личним приходом	2493	7	1170	1316
Изддржавана лица	854	47	447	360
Непознато	166	73	41	52

(Подаци: ДЕЛЕГАЦИЈЕ ОСНОВНИХ САМОУПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАЈЕДНИЦА И СКУПШТИНЕ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА, ИЗБОРИ И САСТАВ — 1978, СТАТИСТИЧКИ БИЛТЕН бр. 1140 од 1979, стр. 37).

политичко-извршне функције у оквиру права и дужности општине. Другу димензију функције „извршне власти” у општини изражене у виду управне функције врше посебни општински органи управе.

У својству извршног органа скупштине општине извршни савет сноси одговорност пред скупштином за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање закона и одлука и других прописа и општих аката скупштине, као и за усмеравање и усклађивање рада општинских органа управе. Управо то и одређује домаћај и карактер његове политичко-извршне функције. У остваривању ове своје функције, а у оквиру права и дужности општине, извршни савет скупштине општине нарочито: прати стање и остваривање политике коју је утврдила скупштина и стара се о спровођењу те политике, и извршавању одлука и других општих аката скупштине, општинског буџета и општинског завршног рачуна, као и политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану; усклађује и усмерава рад општинских органа управе и врши надзор над њиховим радом, укида њихова незаконита нормативна акта, утврђује општа начела унутрашње организације општинске управе; предлаже скупштини општине утврђивање политике, предлаже одлуке и друге прописе и опште акте, утврђује предлог друштвеног плана општине, општинског буџета и општинско завршног рачуна; доноси прописе за извршавање одлука и других општих аката скупштине (по правилу, ако је за то овлашћен), итд. Иначе, извршни савет у вршењу послова из свог делокруга доноси наредбе, решења, закључке, упутства и препоруке.²⁹⁾

Овакав обим и карактер политичко-извршне функције извршних савета, као и раније приказани сплет њихових односа са скупштинама, дају овим органима печат издвојених и осамостаљених извршних органа скупштине општине, а не и тзв. „политичко-извршних одбора” скупштина. То тим пре што извршни савети не произилазе из скупштине, с обзиром да њихови чланови не могу бити у исто време и делегати у скупштини. Осим тога, треба имати у виду да су извршни савети данас персонално повезани са управом — функционери који руководе општинским органима управе истовремено су и чланови извршног савета, што наравно — све доприноси већој ефикасности у вршењу политичко-извршне и управне функције, али и чини јачом позицију ових органа у целокупном механизму.

Као колегијални орган, извршни савет скупштине општине је састављен од председника, чланова савета које бира скупштина и старешина општинских органа управе и организација које врше послове од интереса за општину. Мандат председника и чланова извршног савета траје четири године и, у складу са општим уставним принципом, исто лице може бити бирано за председника највише два пута, а за члана изузетно и трећи пут и то по посебном поступку. Сваки члан извршног са-

⁽²⁹⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, чл. 148, ст. 2; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 341; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЈУБОВИЈА од 1974., чл. 257; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, чл. 249, и др.

вета може поднети оставку, а савет може скупштини поднети и колективну оставку, а у одређеним случајевима савет може поставити и питање поверења. Међутим, и свако веће скупштине може поставити питање поверења извршном савету, а група делегата скупштине (најмање 10) може у свом већу да поднесе и интерпелацију за претресање одређених политичких питања у вези са радом извршног савета.

3. — Управну функцију у општини врше посебно образовани органи општинске управе. Наиме, за вршење послова управе у оквиру права и дужности општине образују се општински секретаријати (одељења) и други општински органи управе, док се за вршење одређених управних, стручних и других послова могу образовати организације које врше послове од интереса за општину, а затим и други органи и организације. У насељеним местима ван седишта општине могу се оснивати месне канцеларије. Одређени послови управе могу се поверити и организацијама удруженог рада, интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Функцију коју врше органи управе у општини чини нарочито: спровођење утврђене политике, извршавање закона, одлука и других општих аката скупштине општине и извршног савета, спровођење смерница скупштине општине, одговорност за стање у областима за које су образовани, праћење стања у одређеним областима, давање иницијативе за решавање питања у тим областима, решавање у управним стварима, вршење управног надзора и других управних послова, доношење прописа за које су овлашћени, припремање прописа и других општих аката и обављање других стручних послова за скупштину и извршни савет, итд.⁽³⁰⁾

У вршењу послова своје функције општински органи управе су самостални у оквиру својих овлашћења. Међутим, приказани елементи њихових односа са скупштином општине и извршним саветом, опредељују положај управних органа као органа који су у свом раду окренути скупштини и извршном савету. Такав њихов положај и одговара концепцији скупштинског система.

На челу органа управе у општини се налазе старешине које се именују на четири године. Исто лице може бити именовано два пута узастопно на исту функцију, а изузетно се то може учинити и трећи пут, али по посебном поступку.

4. — Најзад у оквиру организације власти и самоуправљања у општини се образују судски и други органи.

Тако, у јединственом систему власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи, судску функцију у општини врше општински суд као орган државне власти и самоуправни судови (судови удруженог рада, арбитраже, мировна већа, избрани судови и сл.). Положај ових судова као и судства уопште у Југославији, карактеришу принципи неза-

⁽³⁰⁾ Видети: УСТАВ СФРЈ, чл. 149, ст. 2.; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974. чл. 356; СТАТУТ ОПШТИНЕ ЉУБОВИЈА од 1974., чл. 267; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978. године, чл. 256 и др.

висности и уставности и законитости. Скупштина општине врши само избор судија и разматра стање и опште проблеме уставности, законитости и правосуђа.

Функцију јавног тужилаштва у општини врши општински јавни тужилац кога именује и разрешава скупштина општине.

Функцију друштвеног правобраниоца самоуправљања, у оквиру права и дужности општине, врши општински друштвени правобранилац самоуправљања. Његово именовање и разрешавање врши скупштина општине.

У општини се образује јавно правобранилаштво које пред судом и другим органима заступа општину, њене органе и месне заједнице у погледу имовинских права и интереса. Скупштина општине именује и разрешава општинског јавног правобраниоца.

Најзад, функцију органа за вођење прекршајног поступка и доношење решења о прекршајима у општини врши општински судија за прекршаје. Његово именовање и разрешавање такође врши скупштина општине.

VI

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ДРУШТВЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И УДРУЖЕЊА ГРАБАНА

Саставни и изузетно значајни део самоуправног механизма у општини и уопште у југословенском политичком систему, представљају друштвено-политичке организације, а затим и друштвене организације и удружења грабана.⁽³¹⁾

Друштвено-политичке организације су облик слободног политичког организовања радних људи и грабана на класним социјалистичким основама. Као такве, оне су, посебно и у општини, активан чинилац система самоуправљања. У том погледу, као што је познато, Савез комуниста Југославије у целокупном савременом политичком систему представља организовану водећу идејну и политичку снагу радничке класе и свих радних људи у изграђивању социјализма и у остваривању солидарности радних људи и братства и јединства народа и народности Југославије. Социјалистички савез радног народа, пак, представља данас најширу основу друштвено-политичке активности радних људи и грабана и свих организованих социјалистичких снага у југословенском социјалистичком самоуправном систему. У њему радни људи и грабани, Савез комуниста као водећа идејна и политичка снага, друге друштвено-политичке организације и све организоване социјалистичке снаге уопште, остварују политичко и акционо јединство социјалистичких снага и усмеравају друштве-

⁽³¹⁾ Видети, УСТАВ СФРЈ, Основна начела, одељак IV и VII; СТАТУТ ОПШТИНЕ НИШ од 1974., чл. 269. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ ВАЉЕВО од 1974., чл. 183. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ ПАЛИЛУЛА од 1978., чл. 78. и др. и чл. 275. и др.; СТАТУТ ОПШТИНЕ КИЈАЖЕВАЦ од 1974., чл. 193. и д.

ни развој на основама власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи. Веома значајну улогу у југословенском друштву има и Синдикат као најшира организација радничке класе, а затим Савез удружења бораца народноослободилачког рата, Савез омладине, Конференција за друштвену активност жена, итд.

У општини радни људи и грађани организовани у организације Савеза комуниста и организације других друштвено-политичких организација, покрећу и усмеравају политичке и друге активности. Они то чине у циљу заштите тековина социјалистичке револуције и развоја самоуправних односа, а посебно самоуправне и социјалистичке свести и оспособљавања радних људи да управљају друштвеним пословима у општини. Са овим организацијама сарађују скупштина општине и њени органи, а о питањима од заједничког интереса за радне људе и грађане.

Радни људи и грађани у општини, и уопште у југословенском друштву, слободно се удружују у друштвене организације и удружења грађана, а у циљу остваривања својих заједничких интереса и развијања свестраних активности. Организовани у ове друштвене организације и удружења као и друштвено-политичке организације, радни људи и грађани у општини покрећу иницијативе за разматрање питања од општег друштвеног и заједничког интереса, предлажу организовање заједничких састанака и саветовања представника организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница и организација у општини, расправљају преко својих представника на седницама скупштине општине о питањима која се разматрају по покренутој иницијативи, усклађују мишљења и политичке ставове у погледу решавања појединих питања друштвеног развоја, остваривања права и интереса радних људи и грађана, итд. Скупштина општине и њени органи су обавезни да размотре иницијативе и предлоге које покрећу односно које им упуте поменуће организације и удружења а затим и да их обавесте о свом ставу.

* *

*

У целини посматрано, може се закључити да овако конституисан механизам власти и самоуправљања у општини показује да се у југословенској општини, уосталом као и у целокупном југословенском самоуправном систему, остварује процес поступног подруштвљавања власти. Како се могло видети, поред елемената организације државне власти, овај механизам садржи и значајне (и све развијеније и потпуније) облике самоуправљања. Читав механизам се, у ствари, поступно преображава у један специфичан и оригиналан систем самоуправљања у општини.

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 плиме 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:

1^о) — 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.

20) — 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) реглементарним 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 Мунципалног 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 сâми текстови знатно ограничавају надзорне власти тиме што им смањују поље примене, што изричито одобрење замењују прећутном сагласношћу, већ је и сâма пракса, осим веома ретких изузетака, сасвим другачија. Опозив „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 сваким 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 учинио 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 утолико 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

А — 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 министара 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, рачунополагач 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, рачунополагач 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) — Домашај 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, сâм 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 увод. 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. Oliver 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 *a 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 укинато, 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 укинут, али надзорни орган може по службеној дужности регулисати буџет уколико није изгласан као реално уравнотежен или у случају када је пропущен 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 *a 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 међудепартманских 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 паравањем 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, наиме, 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.

*Др Павле Димитријевић,
ред. професор Правног факултета*

UDK — 352/354

ОДНОСИ ОПШТИНСКИХ ОРГАНА УПРАВЕ И ОРГАНА УПРАВЕ ШИРИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Децентрализација у југословенском политичком систему спроведена је на начин који изражава бројне специфичности. У том погледу нарочито привлачи пажњу регулисање међусобних односа органа управе уопште, а посебно општинских органа управе према органима управе ширих територијалних заједница као што су „федерација” и „социјалистичка република” (одн. „социјалистичка покрајина”). Природа и домашај ових особености југословенског система и механизма децентрализације може се уочити упоређивањем њених основних поставки са одговарајућим елементима класичне концепције децентрализованих система.

I

Уобичајено је да се односи органа ујих или „локалних” територијално-политичких јединица према органима „националне заједнице” тј. „државе” регулишу као односи локалних органа према органима државе с тим што се они први третирају као носиоци ујих, локалних интереса док се овим другим придаје карактер представника „општинских”, „заједничких” и „националних” интереса и потреба. Код тога се полази од одређених историјских одн. традиционалних локалних заједница (општина, регија и других случних ширих заједница локалног карактера) и особености њихових интереса у односу на интересе касније насталих ширих државних заједница. Тако је децентрализација требало да послужи у првом реду заштити тих локалних колективитета и њихових потреба пре-

ма централизаторским аспирацијама државе и њених интереса. На тој основи уређивани су и међусобни односи органа јавних колективитета а у зависности од степена централизације, односно децентрализације, који је у датом политичком систему остварен. У складу са тим врши се и уобичајено разликовање „државних послова” од њима противстављених „локалних послова”. Могућност потпуног издвајања вршилаца ових послова ретко се може остварити у пракси на свим нивоима територијалне поделе. Због тога су ретке земље у којима „државне послове” обављају искључиво „државни органи” — тј. органи централне власти и њихове локалне експозитуре (деконцентрација). Уместо тога много чешће се органима локалних заједница поверавају и „државни послови” с тим што се у вези са тим пословима предвиђају и посебна шира овлашћења (контроле) у корист централних (државних) органа. Могуће је и својеврсно обједињавање вршилаца како државних тако и локалних послова и успостављање органа који обављају истовремено и послове „пренетог делокруга” (тј. „државне послове”) и послове „сопственог делокруга” (тј. локалне или „самоуправне послове”). Према традиционалним схватањима децентрализације, централни тј. државни органи су носиоци овлашћења за обављање послова којима се задовољавају „општи” интереси и уколико такви послови буду поверени органима локалних заједница они су дужни да се понашају као органи државе и према њима у вези обављања таквих послова централни органи имају сва овлашћења (хијерархијска) која имају иначе према свим органима одговарајућег нивоа у саставу државног апарата. Што се тиче локалних послова, државни органи су задржавали за себе овлашћења вршења „надзора” (над законитошћу) како би се осигурало очување „националног јединства” шире заједнице и спречиле штетне последице појава локализма у раду локалних органа. Познато је да је ово двојство послова изазвало бројне проблеме у прокитичном остваривању децентрализације. Тако, јавили су се проблеми разграничавања државних и локалних послова пошто су државни органи испољавали склоност да ограниче обим локалне самоуправе. На другој страни, централни органи су често настојали да што већи број државних послова укључе у „пренети делокруг” и тако на локалне заједнице пребаце терет трошкова обављања таквих послова. Коначно, испољиле су се и тенденције проширивања овлашћења централних органа према локалним органима и у оним ситуацијама када су ови обављали послове сопственог делокруга: надзорна овлашћења државе према локалним заједницама тежила су да се изједначе са хијерархијским овлашћењима која су важила унутар државног апарата. Сви ови проблеми решавани су на разне начине у разним системима и сагласно томе разликују се и пр. француски систем „tutelle” од англосаксонске и немачке „самоуправе” итд.

Сва ова питања као и многа друга у југословенском политичком систему добила су нове димензије и особена решења која могу бити од значаја како за праксу функционисања политичких институција оних

земања које у децентрализацији траже нове путеве за отклањање својих тешкоћа а тако и за теоријске анализе и оцену вредности извесних ситуација које нису могле да буду довољно проверене у пракси. У том циљу а ради олакшаног упоређивања појединих појава, ми ћемо претходно указати на неке опште карактеристике децентрализације у југословенском политичком систему држећи се углавном већ наведених елемената ове појаве у њеним класичним оквирима. То ће — по нашем схватању — омогућити разумевање садржине односа који се у Југославији успостављају између општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница — федерације и социјалистичке републике (социјалистичке аутономне покрајине) а о којима ће бити речи у нашим даљим излагањима.

У Југославији не противставља се „држава“ локалним заједницама нити се врши разликовање „државних послова“ и „локалних“ или „самоуправних“ послова. Према југословенским концепцијама југословенска држава се третира као сложена целина састављена од „друштвено-политичких заједница“ различитог обима (тј. јавних колективитета који имају карактер „државе“ односно њених делова) почев од општине као локалне територијалне заједнице у којој грађани одређеног подручја на самоуправним основама обезбеђују задовољавање својих основних заједничких интереса и потреба — па до федерације као „националне заједнице“ коју сачињавају социјалистичке републике и аутономне покрајине као шире територијално-политичке заједнице у којима народи и народности Југославији такође на самоуправним основама остварују своје основне националне, економске, социјалне, културне и друге интересе и потребе ширег доношења и значаја. У свим тим заједницама образују се „органи власти и управљања другим друштвеним пословима“ и њихове компетенције („права и дужности“) су прецизно утврђене уставним и законским прописима.¹⁾

Општине као основне „локалне заједнице“ образују се као територијалне целине које располажу друштвено-економским могућностима да одговоре својој основној улози. Код њиховог образовања унутар појединих социјалистичких република и аутономних покрајина не узимају се у обзир било какви „историјски“ или „традиционални“ моменти него се води рачуна о географско-економским, друштвено-политичким и другим елементима који омогућавају да се „границе“ општина одреде тако да се добију јединице способне за „самоуправно“ обављање свих послова који им буду поверени. Свесно прекидање „континуитета“ са ранијим уређењем омогућио је да се величина општина у Југославији одреди имајући у виду друштвено-економске моменте што је довело до тога

¹⁾ У овом приказу нису обухваћени облици заједница општина односно примери међуопштинских регионалне сарадње. Ове форме нису типичне за нашу земљу у целини — као што је познато — појављују се искључиво у СР Србији и СР Хрватској. Градске и регионалне заједнице општина као „средњи степен“ децентрализације изостављени су из програма који је био утврђен за саветовање за које је овај реферат био припремљен. Специфичне форме остваривања децентрализације на подручју великих градова као што су Париз, Београд и др. као и ширих регија и области биле би предмет посебних реферата.

да је њихов број релативно ограничен. У том погледу Југославија се битно разликује нпр. од Француске а та околност је истовремено отклонила и бројне проблеме који се јављају као последица мноштва општина и њихових ограничених финансијских и других могућности да одговоре својим задацима.

Органи друштвено-политичких заједница — савезни, републички (покрајински) и општински сматрају се у првом реду као органи државе са одређеним и међусобно издиференцираним компетенцијама. Ти органи имају истовремено и карактер „органа друштвеног самоуправљања” — пошто су „федерација, социјалистичка република (покрајина) и општина не само „политичке заједнице” (колективитети који остварују функције политичке власти) него и „друштвене заједнице” — дакле групе грађана настанених на одређеној територији које преко својих органа обављају друштвене послове (без коришћења прерогатива власти). У друштвено-политичким заједницама образују се скупштине као највиши органи власти и вршиоци основних функција управљања друштвеним пословима, формирани на делегатском принципу и они образују своје колегилне извршне органе (извршна већа и извршне одборе), органе управе и друге органе друштвено-политичке заједнице. Према томе, свака друштвено-политичка заједница има сопствене органе управе чија се основна улога састоји у „извршавању политике” коју утврде скупштине и у извршавању закона и других прописа. У општини као основној друштвено-политичкој заједници не појављује се никакав „представник” централних управних органа, тј. орган који би у раду општине обезбеђивао интересе „федерације” или „социјалистичке републике” односно, покрајине” и преко кога би се успостављала било каква директна веза између локалних и централних управних органа. Сви „државни послови” обављају се преко општинских органа (посебно органа управе) и само у сасвим изузетним случајевима могу се у општинама образовати „локалне експозитуре” савезних или републичких органа управе са уско одређеним компетенцијама и изван могућности утицаја на рад локалних органа.

Послови општинских органа управе не противстављају се као „локални” некој посебној групи „државних послова” који би имали карактер „општинских” послова који осигуравају задовољавање тзв. „националних интереса”. Будући да се сви „послови” које обављају општински органи управе сматрају као „државни”, не врши се никакво диференцирање (бар у принципу) између тзв. послова пренетог и послова сопственог делокруга. Због тога отпада разлог успостављања неких посебних односа „надзора” између органа ширих друштвено-политичких заједница (тј. „централних органа” и општинских органа управе) полазећи од разликовања „државних послова” од послова из „самоуправног делокруга”. Уместо тога у југословенском политичком систему спроводи се садржински другачије диференцирање послова и на другим основама уређује се питање обима и садржине овлашћења која би органи шире

друштвено-политичке заједнице („федерације, републике, покрајине) могли имати према општинским органима управе кад они обављају послове одређеног карактера. У том погледу од значаја је, пре свега, да ли општински орган управе извршава савезни закон „за чије је извршење одговоран савезни орган управе” или извршава савезни закон за чије је извршење „одговоран републички орган управе”. Ако је реч о републичком закону (или другом пропису) онда републички органи управе као „одговорни за извршење „таквих закона и других прописа, имају уставом и законима одређена овлашћења према општинским органима управе који „непосредно извршавају” те законе и прописе. На другом месту, овлашћења органа управе ширих друштвено-политичких заједница зависе и од тога да ли општински органи управе обављају послове „од општег интереса” за ширу друштвено политичку заједницу или је реч о пословима који су од значаја само за општину. Из садржине тих овлашћења (о чему ће доцније бити речи) произилази да се ту ради о друкчијем категоријама него што су оне које доминирају код класичних концепција о овлашћењима која припадају централним државним органима према локалним органима у вези вршења послова „пренетог” и послова „сопственог” делокруга.

Задаци и послови друштвено политичких заједница (њихова „права и дужности”) и њихових органа прецизирани су уставним и законским прописима. Основни носилац заједничких задатака и послова је општина и у њену корист, односно у корист њених органа, установљена је општа претпоставка надлежности. Одређени послови ширег интереса одређени су као „права и дужности „социјалистичке републике” (покрајине) и они су прецизирани уставима социјалистичких република (покрајина). Коначно, послови најширег „националног” интереса одређени су Уставом СФРЈ као права и дужности федерације и њених органа. Према томе, органи управе ширих друштвено-политичких заједница могу обављати само оне послове који су им изреченим законским (уставним) прописима стављени у надлежност. Сви остали послови спадају у компетенцију општинских органа (управе посебне). Према томе, општински органи управе обављају не само послове „од значаја за општину” него исто тако и оне који су од значаја за шире друштвено-политичке заједнице — сем ако неки од таквих послова није изреченим прописима стављен у искључиву компетенцију органа односно шире друштвено-политичке заједнице.

Сагласно општој концепцији децентрализације у југословенском политичком систему није могао бити задржан принцип хијерархије и он се појављује само у неким изузетним случајевима (у организацији армије, код неких органа који имају своје „подручне” органе у друштвено-политичким заједницама ужег карактера итд.). Уместо хијерархијског односа између органа управе различитих друштвено-политичких заједница — у првом реду — успостављају се односи законом утврђених „права и дужности”. У складу са тим органи управе ширих друш-

твено политичких заједница могу имати према органима управе ужих друштвено-политичких заједница само „права утврђена уставом, законом и статутом“. Исто тако и органима управе ужих друштвено-политичких заједница дата су одређена „права“ према органима управе ширих заједница. Ти односи конкретизују се у два основна комплекса и појављују се у првом реду као односи „сарадње“ у свим питањима од заједничког интереса а затим као односи „надзора“ у погледу извршавања закона и других прописа. Оригиналност југословенског система изражава се у томе што уставни и законски текстови садрже врло бројне и детаљне прописе о овим односима. Ти напори да се што прецизније регулишу врло бројна и врло сложена питања међусобних односа органа управе у систему врло широке децентрализације — заслужују да буду исцрпније приказани.

III

Органи управе су самостални у оквиру својих овлашћења и за свој рад одговарају скупштини и извршном органу друштвено-политичке заједнице чији су они органи. Они обављају своје послове на основу и у оквиру устава и закона. Начин остваривања њихове одговорности уређује се законом (чл. 150 Устава СФРЈ. Такву одредбу садрже и уставни социјалистичких република и аутономних покрајина). Међусобни односи органа управе појединих друштвено-политичких заједница заснивају се на правима и дужностима утврђеним уставом, статутом (општине) односно законом. Уставом и законима утврђују се права и дужности органа управе у погледу извршавања закона и других прописа као и контрола извршавања тих прописа. Уставом и законом утврђују се права и дужности органа управе ширих друштвено-политичких заједница — федерације, социјалистичке републике и аутономне покрајине према општинским органима управе у извршавању закона, других прописа и општих аката тих ширих заједница (чл. 150 Устава СФРЈ.)

Ова уставна начела конкретизована су у посебним законима који се односе на органе управе (Савезни закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе од 28 IV 1978. као и одговарајући републички и покрајински закони о државној управи). Тако у чл. 62 Савезног закона од 1978. стоји: „Међусобни односи органа управе заснивају се на правима и дужностима утврђеним уставом и законима односно статутом као и на сарадњи, међусобном обавештавању и договарању“. Републички (покрајински) органи управе имају уставном и законом утврђена права и дужности у погледу извршавања закона и других прописа и општих аката, у погледу контроле извршења тих прописа и аката као и према општинским органима управе у извршавању тих прописа. На сличан начин формулисане су и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских закона који се односе на државну управу.

Из наведених одредаба — како је раније већ речено-произлази да су међусобни односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница — у првом реду републичких органа управе (а то важи и за покрајиске органе управе) — уставним одредбама као и прописима закона који имају начелан карактер (системски закони) уређени првенствено као односи сарадње (у најширем смислу речи) различитих вршилаца уставом, законима и другим прописима одређених задатака и послова којима се задовољавају интереси и потребе грађана које имају „општи“ значај. У вези са *извршавањем закона и других прописа и општих аката* успостављају се између општинских и републичких (покрајинских) органа управе посебни односи надзора чија је садржина прецизирана уставним и законским прописима: републички (покрајински) органи управе имају према општинским органима управе у извршавању закона и других прописа и општих аката само уставом и законима утврђена права и дужности. У уставним и законским текстовима учињен је даљи напор да се конкретизује садржина, тј. да се одреде овлашћења и обавезе органа управе у оквиру оба наведена круга њихових односа.

а) Међусобна сарадња општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница

Једну од значајних специфичности законског регулisaња децентрализације у Југославији претставља напор да се уставним и законским прописима прецизира садржина односа сарадње и да се он регулише не као облик „корисних” и „факултативних” контаката заинтересованих органа, него као „јавно-правни” однос прецизно одређене садржине. Без обзира на то да ли су напори, који су у овом правцу учињени, осигурали и најбоља очекивана решења у пракси, чињеница је да се тешко могу наћи примери у страним законодавствима који би се могли упоредити са овим југословенским покушајем. Да би „сарадња” као основни однос органа у децентрализованом систему могла да осигура потребно јединство функционисања управног апарата у целини, које иначе осигурава принцип хијерархије у централизованим системима, њена садржина је морала бити прецизирана а она сама у целини морала је бити уздигнута на степен „правне обавезе” заинтересованих субјеката. У том смислу чл. 64 Савезног закона од 1978. конкретизујући уставно начело из чл. 150 Устава СФРЈ — које смо напред споменули — предвиђа:

„Органи управе једне друштвено-политичке заједнице сарађују са органима управе друге друштвено-политичке заједнице у свим питањима од заједничког интереса.

Ако орган управе неосновано одбија сарадњу из ст. 1 овог члана, орган управе коме је сарадња одбијена обавестиће о томе извршни

орган који врши законом одређена права према органу управе коме је ускраћена сарадња”.

Прописе сличне садржине имају и закони о органима управе република и покрајина (нпр. чл. 98 Закона о органима управе СР Србије). У односу на извесне групе управних послова чије је обављање нарочито значајно за осигуравање јединственог функционисања управног апарата као целине, обавеза и модалитети овакве сарадње су нарочито подвучени и посебно нормирани. Тако нпр. у чл. 65 ст. 2 Савезног закона од 1978. године истакнуто је да органи управе „у вршењу инспекцијског надзора остварују сарадњу, обавештавање и договарање и са органима управе надлежним за послове инспекцијског надзора других друштвено-политичких заједница, као и друга права и -дужности утврђене законом.”

Републички (покрајински) закони о државној управи (који имају карактер тзв. „системских закона”) посебно разрађују облике сарадње републичких (покрајинских) и општинских органа управе. Према чл. 105 Закона о државној управи СР Србије из 1980. године републички органи управе „остварују сарадњу и договарање са општинским органима управе у питањима од заједничког интереса, размењују искуства, усклађују своје акције и програме рада и развијају друге облике непосредне сарадње”. У остваривању такве сарадње они су дужни да размотре иницијативе и предлоге за сарадњу који потекну од општинских органа управе и обавезни су да се изјасне о тим иницијативама и предлозима. Као нарочито значајан облик сарадње предвиђа се и пружање „стручне помоћи” општинским органима управе од стране републичких (покрајинских) органа управе. Тако према чл. 106 цит. закона од 1980. године (за СР Србију) републички органи управе „дужни су” да обезбеђују непосредну стручну помоћ општинским органима управе у извршавању њихових задатака и да им у том циљу дају „стручна мишљења и објашњења” за примену закона и других прописа и општих аката. Посебно они су дужни да ...

„— дају мишљење на нацрт општих аката које припремају општински органи управе кад то ови органи од њих затраже и да им укажују стручну помоћ у изради нацрта тих аката;

— организују стручна саветовања и размену искуства о питањима од значаја за јединствено спровођење утврђене политике и извршавања закона и других прописа и општих аката;

— непосредно подстичу и организују заједничке акције и врше друге активности од значаја за јединствено спровођење утврђене политике и

— доприносе унапређивању организације и функционисања општинских органа управе.”

Општински органи управе — предвиђају даље чл. 107 истог закона — „дужни су да републичким органима управе уредно и благовремено достављају извештаје о питањима која су од интереса за обезбеђива-

ње јединственог спровођења утврђене политике и извршавања закона, друштвених планова и других општих аката из оквира права и дужности републике". На сличан начин конкретизују се бројни облици „међусобне сарадње” општинских и републичких органа управе и у законима других република при чему се запажају напори да се они још прецизније и детаљније утврде и регулишу. У том погледу навешћемо као илустративан пример одредбу чл. 184 Закона о државној управи у СР Црној Гори из 1979. године која гласи:

„Републички органи управе дужни су пружити стручну помоћ општинским органима управе у извршавању њихових задатака.

Стручна помоћ састоји се нарочито: у давању стручних мишљења и објашњења за примену прописа, мишљења и примедби на нацрте општих аката, који се доносе ради спровођења закона и других прописа; у давању мишљења о организационим и другим питањима од интереса за правилне функције и унапређивање рада општинских органа управе; у стручној обради питања у вези спровођења закона и других прописа и утврђене политике, метода рада и других питања од значаја за ефикасно и рационално вршење послова; у обавези уступања материјала на коришћење као и у другим облицима помоћи и сарадње.

Општински органи управе имају право да траже стручну помоћ од републичких органа управе.”

Ови прописи утврђују најзначајније облике „међусобне сарадње” који се разрађују кроз поједине недовољно издиференциране форме „стручне помоћи”, „размењивања искуства” и сл. Очевидно је да ти облици нису исцрпљени и да се имају у виду и „други облици помоћи и сарадње”. Међу тим „другим облицима” дошли би у обзир у првом реду они које законски прописи спомињу регулишући „међусобну сарадњу” органа управе истих друштвено-политичких заједница а који су иначе посебно предвиђени и нормирани у наведеним системским законима о државној управи. Ти прописи нарочито исцрпно регулишу питања међусобног информисања органа управе које је — као што је познато — један од преуслова сваке организоване сарадње у „свим питањима од заједничког интереса. Тако, по чл. 63 Савезног закона од 1978. године-органи управе...

„...једни другим достављају податке и обавештења потребна за вршење послова из њиховог делокруга којима располажу и до којих долазе у вршењу својих послова;

размењују информације и искуства;
образују заједничке стручне комисије и друга радна тела
организују саветовања и друге стручне скупове и
остварују друге облике међусобне сарадње...”

По себи се разуме да се овакви облици међусобне сарадње могу јавити и у односима општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница, посебно републичких и покрајинских органа управе — па се том додатном „енумерацијом” употпуњава општа

слика о томе какви су напори били уложени да се ова материја што потпуније законски разради и прецизира. Но, са гледишта једне ригорозне правне технике ове одредбе показују бројне недостатке, неодредености, понављања и несигурности. Чињеница је да ће се у пракси појавити ситуације у којима ће бити спорно да ли су и у којој мери поштовани законски прописи о свим предвиђеним облицима „сарадње, међусобног обавештавања и договарања” и којим ће се путевима и средствима обезбеђивати њихово ефикасно остваривање у оним оквирима који обезбеђују „самоуправност” општинских органа управе а да се кроз ту сарадњу не испоје тенденције неоправданог уплитања републичких органа управе у рад оних првих. Но, без обзира на то, оно што је до сада учињено показује колика је пажња посвећена у југословенском систему питањима која се у другим системима обично сматрају као „јасна сама по себи” и која не захтевају неко посебно детаљно и прецизно регулисање законским прописима.

б) Надзор органа управе ширих друштвено-политичких заједница над радом општинских органа управе.

Југословенски уставни прописи и текстови „системских закона” о државној управи (савезни закон, републички и покрајински закони о државној управи) регулишу на посебан начин односе надзора који се успостављају између органа управе различитих друштвено-политичких заједница у вези са обављањем оних задатака и послова који се појављују као „извршавање закона и других прописа и општих аката”. У начелу „извршавање закона и других прописа” спада у компетенцију општинских органа управе. Тако према чл. 281 Устава СР Србије „општински органи непосредно извршавају и обезбеђују извршавање закона и других савезних и републичких, односно покрајинских прописа, ако њихово извршавање односно обезбеђење извршавања, није стављено у надлежност органа других друштвено-политичких заједница”, а по чл. 309 ст. 1 истог Устава. „Општински органи дужни су да обезбеђују извршавање закона и других аката и мера републичких органа у пословима из њихове надлежности и да сарађују са њима”...

Извршавање савезних и републичких (покрајинских) закона и других прописа и општих аката представља активност за коју морају бити заинтересовани и органи ширих друштвено-политичких заједница. Због тога се установљавају у њихову корист и посебна надзорна овлашћења према свим органима и организацијама који те прописе „извршавају”. У том смислу чл. 311 ст. 1 Устава СРС (такве одредбе садрже и уставни осталих социјалистичких република и покрајина) предвиђа да републички органи управе имају према општинским органима управе, у погледу контроле извршавања савезних и републичких закона и других аката, „права и дужности утврђене овим уставом и законом”. Дос-

ледно томе у југословенском систему у вези „извршавања закона и других прописа” успоставља се однос „надзора” између републичких (покрајинских) и општинских органа управе без обзира да ли је реч о извршавању савезних или републичких одн. покрајинских прописа. Ово је последица општег принципа који је прихваћен у југословенском политичком систему и према коме „савезне прописе и друге прописе и опште акте извршавају органи у републикама односно покрајинама (тј. републички или општински) — и они су одговорни за њихово извршавање, ако Савезним уставом није утврђено да те законе и прописе непосредно извршавају и за њихово извршење одговарају савезни органи” (чл 273 Устава СФРЈ). Односи између савезних органа и органа у републикама (покрајинама) у погледу извршавања савезних закона и других прописа, заснивају се — начелно — на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању. Доследно томе извршавања савезних закона и других прописа од стране општинских органа управе (непосредно извршавање) не даје поводе за успостављање надзорног односа између савезних органа и општинских органа управе непосредно — него се такав надзор остварује као надзор републичких органа управе који сnose одговорност и за извршавање савезних закона (и других прописа). Ако органи у републикама и покрајинама не извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршење одговорни, Савезно извршно веће упозориће на то извршно веће република (одн. покрајине) и затражиће да предузме одговарајуће мере ради извршавања савезних закона и других прописа. Изузетно кад органи управе у републикама непосредно извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршење одговорни савезни органи управе (а то је једна особена подврста савезних прописа) — савезни органи управе могу бити овлашћени савезним законом:

- да дају обавезно инструкције за извршавање послова за које су овлашћени савезним прописом — надлежним републичким и покрајинским органима управе;

- да врше инспекцијске послове са овлашћењима утврђеним савезним законом, и

- да, у случајевима кад орган управе у републици (покрајини) не изврши одређени управни посао — а неизвршење тог управног посла може изазвати теже штетне последице, изврши тај посао и о томе обавесте Савезно извршно веће, које ће о томе известити извршно веће републике (покрајине) ради договорног отклањања узрока због којих је било потребно да савезни органи управе изврше управни посао.

Изван ових изузетака редован надзорни однос у вези извршавања закона и других прописа и општих аката ширих друштвено-политичких заједница појављује се — како је већ речено — као однос републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе чија је садржина одређена уставним и законским прописима. Републички органи управе (одн. покрајински) врше надзор и предузимају мере „за

обезбеђивање извршавања закона и других прописа и општих аката за чије су извршење надлежни општински органи управе"... чл. 108 Закона о државној управи СР Србије из 1980. године). У том циљу ови органи су овлашћени да од општинских органа управе траже „извештаје, податке и обавештења" о стању у одговарајућим областима управе и о начину спровођења утврђене политике у извршавању закона и других прописа и општих аката, односно да непосредно остварују увид у рад ових органа. Према чл. 185 Закона о државној управи у СР Црној Гори републички органи управе у вршењу надзора над радом општинских органа управе

— могу указивати надлежним органима управе на њихове прописе и друге опште акте који нису у сагласности са законом и другим прописима донетим на основу закона;

— могу обуставити од извршења акте општинских органа управе донесених изван управног поступка (тај акт којим се не решава о правима и дужностима одређених лица који се према југословенској терминологији називају „управни акти") и предложити надлежном органу да такав акт поништи односно укине;

— могу давати „обавезне инструкције" за рад и пословање општинских органа управе кад су на то законом овлашћени као и потребна упутства и објашњења.

Према чл. 188 истог Закона кад општински орган управе непосредно извршава законе и друге прописе и опште акте, републички орган управе има право да „контролише извршење тих прописа и аката и да надлежним органима даје „обавезне инструкције за извршавање закона, прописа и општих аката. На нешто друкчији начин формулисане су одговарајуће одредбе Закона о државној управи СР Србије. Према чл. 110 тог Закона републички органи управе „у пословима од општег интереса за републику" имају право и дужност

— да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом и за примењивање закона и других републичких прописа;

— да непосредно или преко другог органа врше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине ако их ти органи не врше и ако би неизвршење тог посла могло изазвати теже штетне последице;

— да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа.

У чл. 111 цитираног Закона СР Србије предвиђена су и посебна овлашћења републичких органа управе према општинским органима управе у тзв. ванредним околностима. Према том пропису „у случају ванредних околности кад том одлуком извршног већа буде одређено, републички органи управе могу за време док те околности трају

— да непосредно организују и руководе одређеним акцијама;

— укључујући и те акције своје раднике и раднике општинских органа управе и

— да одређују или непосредно предузимају друге мере које захтевају околности на угроженом подручју.

Кад републички орган управе у вршењу права надзора утврди да општински орган управе не извршава законе и друге савезне и републичке прописе за чије је извршење надлежан о томе ће: а) упозорити тај орган и одредити рок у коме се утврђено стање има отклонити и б) истовремено ће обавестити о томе извршни орган скупштине општине ако оцени да је таква мера неопходна. (чл. 109 Закона СР Србије од 1980. г.) Према чл. 187 Закона о државној управи у СР Црној Гори у оваквим ситуацијама поред наведених мера републички орган управе може „предложити надлежним органима предузимање одговарајућих мера” и „поставити захтев за покретање питања политичке одговорности функционера” и других радника тог органа (до чега долази по правилу ако општински орган управе не поступи према упозорењу републичког органа управе).

Надзорни однос који се успоставља између републичких и општинских органа управе подразумева и одређене обавезе републичких органа према општинским органима управе. Тако, према чл. 112 Закона СРС од 1980. г. „у односима према општинским органима управе републички органи управе дужни су да координирају своје акције и развијају заједничке активности на стручној помоћи и сарадњи”. Према чл. 189 Закона СР Црне Горе републички органи управе дужни су да нацрте закона и прописа и стручне материјале, којима се уређују односно обрађују важнија начелна питања — достављају претходно на мишљење општинским органима управе. Републички органи управе дужни су да узму у разматрање мишљења која су им дали као и предлоге које су поднели општински органи управе. У припремању прописа које доноси скупштина и извршно веће, републички органи управе дужни су да изнесу мишљења и предлоге општинских органа управе.

IV

Из наведеног суморног приказа основне садржине позитивно-правних текстова којима су у југословенском систему децентрализације регулисани међусобни односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница, а посебно оних који одређују обим и садржину надзорних овлашћења ових других према оним првим — могуће је извести одређене опште закључке о карактеру и вредности овог система.

Бројност и релативна разрађеност прописа који регулишу питања међусобне сарадње у вршењу „свих послова од заједничког интереса изражава тенденцију што потпуније елиминације хијерахијских од-

носа у међусобним контактима органа управе друштвено-политичких заједница различитог степена и њиховог замењивања односа колаборације у обављању послова за које морају бити заинтересовани сви ови органи. При томе, прописи утврђују поједине облике сарадње како у интересу органа ширих друштвено-политичких заједница тако и у интересу успешнијег рада органа ужих друштвено-политичких заједница. Посебно привлачи пажњу одредба према којој општински органи управе имају „право на сарадњу“ (одн. на тзв. „стручну помоћ“ у свом раду) и према којој се одређују средства да се таква сарања издејствује и онда кад за њу нема одговарајуће спремности код органа управе ширих друштвено-политичких заједница.

Надзорни однос у децентрализованим системима обухвата укупност контролних овлашћења која су уставним и законским прописима дата органима ширих-друштвено-политичких заједница према „службеницима“ који раде у апарату локалних заједница (тј. у органима општина) као и према актима које органи ужих друштвено-политичких заједница доносе. Ова овлашћења из надзорног односа разликују се од овлашћења које чине садржину тзв. хијерархијске контроле. Надзорна овлашћења се остварују према органима (и службеницима) и актима друге јавно-правне личности (друштвено-политичке заједнице), тј. над „туђим“ органима и актима. Она постоје само ако су установљена изречним уставним и законским прописима. Начелно не обухватају и овлашћење издавања „службених налога конкретног карактера. Она се остварују у првом реду у интересу „националне заједнице (тј. „државе“) а затим и у интересу самих локалних заједница. Коначно, међу надзорним овлашћењима значајно место заузима и могућност органа, који је подвргнут надзору, да користи одговарајућа правна средства противу „прекорачења власти“ од стране органа који врше надзор. Из напред изложених прописа којима је регулисан надзор органа управе ширих друштвено-политичких заједница према органима управе општина може се закључити да се и код југословенског система децентрализације појављују иста карактеристична овлашћења. Држећи се традиционалног разликовања указаћемо најпре на овлашћења над лицима а затим ћемо се задржати на овлашћењима према актима.

а) Овлашћења надзора над лицима

У централизованим системима успостављају се хијерархијски односи који се изражавају у првом реду кроз деловање тзв. „административне“ или „хијерархијске“ контроле према лицима, — људима који раде у управном апарату. Ова контрола подразумева одређена овлашћења хијерархијски претпостављених лица према субординираним службеницима као што су нпр. овлашћење именовања, распоређивање на рад, додељивање послова, давање упутстава, издавање конкретних службе-

них налога, вршење дисциплинске власти, изрицање санкција и сл. У југословенском систему надзор не обухвата елементе контроле над лицима. Органи ширих друштвено-политичких заједница немају персоналних овлашћења према функционерима и службеницима (радницима) у општинским органима управе. Они их не могу именовати нити разрешавати од дужности, не могу им издавати службене налоге нити општа упутства за рад (сем у случајевима када је то законом одређено, односно сем „необавезних инструкција“ које се јављају у оквиру пружања тзв. „стручне помоћи“), не распоређују их на радне дужности и не врше дисциплинска овлашћења према њима. По изузетку органи ширих друштвено-политичких заједница могу покренути питање политичке и друге одговорности функционера и службеника општинских органа управе али само доношење одлуке о томе је у надлежности одговарајућих органа локалне заједнице. Органи управе ширих заједница не могу покренути ни питање опозива делегата који сачињавају скупштине локалних заједница као ни питање смењивања чланова извршних органа тих скупштина. На тај начин решавање по свим питањима персоналног карактера локалних органа спадају у искључиву надлежност општинских скупштина и њихових извршних органа.

б) Надзорна овлашћења над актима општинских органа

У централизованим системима хијерахијски претпостављени субјект (орган, функционер, службеник) може одобравати, обустављати, мењати, укидати и поништавати акте субординираног субјекта (органа, службеника). Контролна овлашћења обухватају како оцењивање законитости аката субординираних субјеката тако и оцену њихове целисходности. Она постоје и у отсуству изречених прописа и контрола се врши било по иницијативи контролног органа било на захтев појединца који је уложио тзв. „хијерархијски жалбу“. У југословенском систему ова надзорна овлашћења манифестују се у различитим видовима у зависности од тога да ли је реч о општим актима општинских органа (посебно општинских органа управе) или су у питању њихови појединачни правни акти.

1^о) Надзор над општим актима.

У југословенском систему општине располажу значајним регулативним овлашћењима. Према чл. 279 Устава СРС ради извршења својих права и дужности општине „самостално доносе прописе“. Ако су законом утврђена само начела за уређивање односа у одређеној области, општине самостално уређују односе у тој области у складу са тим законом. У области у којој је донет закон општине могу уређивати питања и односе који нису уређени законом. У областима које се уређују

законом а закон није донет, општина може донети пропис ради уређивања односа ако је то од интереса за остваривање њених права. Што се тиче прописа за извршавање закона — општине их могу доносити само ако су на то законом овлашћене. Опште акте доносе скупштине општина и њихови извршни органи а само изузетно прописе за извршење закона у предвиђеним оквирима могу доносити и општински органи управе.

Надзорна овлашћења републичких (покрајинских) органа управе у вези доношења општих аката општинских органа веома су ограничена. Како је већ раније речено, ови органи могу само „указивати“ надлежним органима управе на њихове прописе и друге опште акте који нису у сагласности са законом и другим прописима донетим на основу закона. Ако је реч о општем акту општинског органа управе њега може на основу оваквог упозорења укинати извршни орган општинске скупштине. Републички органи управе имају „право и дужност“ да указују извршном већу републике на незаконите акте скупштине општине као и на „акте супротне утврђеној политици“ (тј. „нецелисходне акте“). Функционер који руководи републичким органом управе може пред уставним судом покренути поступак за оцену уставности и законитости општих аката скупштине општине, њеног извршног органа или општинског органа управе када се тим актима уређују питања која спадају у делокруг односног органа.

2^о Надзор над појединачним актима.

Општински органи управе доносе највећи број појединачних правних аката у оквиру своје активности непосредног извршавања закона. Већ је речено да уставни текстови предвиђају да републички (покрајински) органи управе имају право „контроле извршавања закона и других прописа и општих аката“ као и то да надлежним општинским органима управе могу издавати „обавезне инструкције“ за извршавање закона и других прописа и општих аката.

Међу појединачним правним актима које „у непосредном извршавању закона“ доносе општински органи управе, нарочит значај имају акти којима се „решава о правима и дужностима и правним интересима“ појединих грађана у конкретним „управним ситуацијама“. Овакви појединачни правни акти у југословенској правној терминологији називају се „управним актима“. Ту је, дакле, реч о ауторитативним правним актима којима се стварају, мењају и укидају индивидуалне правне ситуације од стране овлашћених органа управе. Доношење таквих аката је принципијелно у компетенцији општинских органа управе и само изузетно и у посебно законима регулисаним матерјама такве акте могу доносити републички (покрајински) односно савезни органи управе. Овакви акти понекад се називају „акти донети у управном поступ-

ку” при чему се има у виду чињеница да се конкретни управни акти у југословенском правном систему доносе према строго формализованој законом прописаној административној процедури. Прописи о административном поступку код доношења појединачних управних аката треба да осигурају „процесни положај” заинтересованих грађана, да им гарантују право на „законит поступак” у ситуацијама кад су органи управе овлашћени да ауторитативно одлучују о њиховим правима и дужностима. Због тога је код доношења оваквих аката посвећена посебна пажња обезбеђивању принципа легалитета у раду органа који такве акте доноси. У том смислу чл. 212 и 213 Устава СФРЈ предвиђају да

„...сви појединачни акти имају и мере органа управе и других друштвених органа који врше извршне и управне послове ... морају се заснивати на закону и другом законито донесеном пропису...”
и да ти органи

„...могу у појединачним стварима решавати о правима и обавезама, или на основу закона примењивати мере принуде или ограничавања, само у законом прописаном поступку у коме је сваком дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу или употреби друга законом предвиђена средства”.

У циљу осигурања поштовања принципа легалитета код доношења управних аката уставом је прокламован принцип двостепености рада у доношењу оваквих аката и чл. 215 Устава СФРЈ предвиђа да се против решења и других појединачних аката управних и других државних органа — донесених у првом степену — може изјавити „жалба надлежном органу”. Само изузетно у одређеним случајевима само законом се може искључити жалба али „само ако је на други начин обезбеђена заштита права и законитости”. Иначе, о законитости „јоначних” појединачних аката којима државни органи решавају о правима и обавезама грађана одлучује суд у управном спору, ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита (чл. 216 Устава СФРЈ).

У остваривању ових уставних начела долази до примене и механизма надзорних овлашћења републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе. Полазећи од тога да су општински органи управе начелно они органи који у свим редовним ситуацијама доносе управне акте (тј. решавају о правима и дужностима појединих грађана) — да би се остварио принцип двостепености у доношењу таквих аката — појављују се у првом реду републички (покрајински) органи управе као могући другостепени органи. Управни акт претставља акт непосредног извршења закона или другог прописа донесеног на основу закона. Жалбом се упозорава начелно на „повреде закона” при доношењу одређеног управног акта па је орган, коме је поверено вршење „надзора” над извршавањем закона, у првом реду дужан да такву повреду отклони. Због тога се другостепеном органу — а то је, како видимо, по правилу републички орган управе — законом признаје овлашћења да мења и поништава управне акте општинских органа управе — које су они донели као „првостепени органи”. Но, овлашћења другостепеног органа кад решава по жалбама противу првостепених управних аката нису обичне манифестације надзорног односа. Према југословенским схватањима другостепени орган кад решава по жалби цени не само законитост оспореног управног акта него је овлашћен да улази и у оцењивање његове целисходности. Доследно томе другостепени орган би могао на основу уложене жалбе оцењивати и само вршење „дискреционе оцене” првостепеног органа ако је првостепени акт донео на основу ње. Из овога произилази да су овлашћења републичких органа управе кад иступају као другостепени

органи, далеко шира од овлашћења која им припадају кад одлучују у својству „надзорних органа“ и кад је њихова активност ограничена на контролу правних елемената донетог управног акта. Све то значи да се у вези доношења и управних аката успостављају у одређеним условима односи контроле са ширим овлашћењима од оних које обухвата редован надзорни однос. Ово проширивање је предвиђено посебним законским прописима мада по својој садржини потсећа на одговарајућа овлашћења хијерархијске контроле. Но, овде не треба изгубити из вида да другостепени орган може оцењивати целисходност оспореног управног акта само зато што иступа као „орган који решава у другом степену“ тј. као орган који је на основу жалбе заинтересованог грађанина доведен у ситуацију да може користити таква овлашћења. Напротив, ако тај исти орган делује по службеној дужности — а он је позван да контролише законитост у непосредној примени, код непосредног извршавања закона, и „ex officio“ онда он може деловати само као надзорни орган“ и његова се овлашћења ограничавају на оцењивање свих, односно само одређених незаконитости до којих је евентуално дошло приликом доношења управних аката од стране органа под надзором. Прописи о овлашћењима „надзорног органа“ у контроли законитости управних аката садржани су у посебним законским прописима о управној процедури општој или специјализованој) или у законима који регулишу одређене управне материје.

Надзорна овлашћења републичких (покрајинских) органа управе према општинским органима управе у вези доношења управних аката имају изузетно велики значај за грађане будући да о њиховим правима и дужностима најчешће одлучују ти органи. Ауторитативно иступање органа управе је још увек веома значајан део рада органа управе уопште, а општинских органа управе посебно. Због тога није необично што је питањем надзора у вези доношења управних аката у југословенском систему поклоњена толика пажња.

V

Код давања опште оцене датог система децентрализације појављују се увек два основна проблема. С једне стране поставља се питање у којој мери он осигурава „самоуправност“ децентрализованих јединица и могућност да своје послове обављају у складу са локалним потребама и могућностима. На другом месту јавља се проблем очувања јединства целине, осигурања преваге ширих општих интереса над ужим локалним интересима и потребама. Нека од тих питања могу се решити прописима који регулишу међусобне односе органа ширих и ужих територијалних заједница јавног карактера. Код оцене вредности правних решења, бар уколико је реч о југословенском систему, није могуће изводити закључке само на основу правних елемената који произилазе из уставних и законских текстова који су на снази у овом моменту. Чињеница је да су југословенска решења израсла из специфичних друштвено-економских и друштвено политичких прилика које постоје у земљи. Без такве друштвене основе југословенски механизам међусобних односа органа друштвено-политичких заједница различитог степена, а посебно њихових органа управе — не би могао функционисати нити би се таквим механизмом могли остварити они циљеви децентрализације који се у Југославији постижу. Због тога југословенска решења и искуства на овом подручју не могу бити коришћени као узор за друге земље, посебно оне чији се политички системи развијају на принципима парламентарне демократије. Ипак, та искуства могу да буду инспирација и могу потстицати на корисна размишљања у проналажењу све потпунијих и све демократскијих облика децентрализације уопште.

Yves Freville,
професор Универзитета
у Rennes-и I

UDK-352:336.12(44)

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ФРАНЦУСКИХ КОМУНА

У централизованог држави каква је Француска, основни колективитети које чине 36 000 комуна испреплетених у густу мрежу, имају на финансијском плану већи значај него колективитети виши по рангу (департмани, региони), у једном сектору „локалне државне администрације“⁽¹⁾ који је и сам у релативној експанзији као што ће се видети из следећих статистичких података:

Табела бр. 1: Удео APUL у пореским приходима у Француској
(у милијардама франака)

	1972.	1974.	1976.	1978.	1979.
(1) Локални порези	21,1	20,5	50,1	59,6	67,7
(2) Држ субвенције и трансфер	27,0	44,3	41,5	62,0	72,2
(3) = (1) + (2) Средства APUL фискалног порекла	48,1	64,8	91,6	121,6	139,9
(4) Укупан износ пореза	216,7	285,0	394,7	489,2	569,4
(3)/(4) Проценат пореза који се додељује APUL	22,2%	22,7%	23,2%	24,8%	24,6%
(5) Средства APUL фиксалног порекла у % В.Д.Р.	4,9%	5,1%	5,4%	5,7%	5,7%

Извор: Национални буџет 1979.

⁽¹⁾ „Administrations Publiques Locales“ — APUL обухватају, у смислу Националног књиговодства, локалне колективитете (комуна, департманте, регионе и њихове групације) и различите локалне органе управе (као стручне коморе за пољопривреду, трговину и индустрију, уреде за социјалну помоћ). За последње године (1978—1979) могу се добити само статистички подаци који се односе на APUL у целини.

Уколико се најпре осврнемо на расподелу пореских прихода — укључујући све изворе — између државе и свих локалних државних администрација (APUL — „Administration Publiques Locales”, констатоваћемо да после државних субвенција и преноса, средстава фискалног порекла којим располажу APUL представљају близу једне четвртине укупног износа; она достижу 5,75% бруто друштвеног прихода Б.Д.П.)

Веома је деликатно проценити учешће унутар сектора APUL. Наиме, треба узети у обзир не само комуне *stricto sensu*, већ и 13000 групација комуна. Средства фискалног порекла у комуналном сектору, после државних субвенција и субвенција департмена, представљала су 1976. године око 54,3 милијарде франака, тј. скоро 60% фискалних средстава APUL (и 13,7% пореза који се убирају у Француској).

Најзад, упоређивање кретања коначних прихода (искључујући финансијске операције) државе и APUL-а показује да је локалном државном сектору пораст много бржи него код државног буџета. Пре десет година APUL су представљале 30% државног буџета, а данас близу 40%.

	1970.	1972.	1974.	1976.	1978.	1979.
1) Државна средства — субвенције за APUL	158,0	184,8	238,0	313,8	379,8	444,8
2) Средства APUL државне субвенције	48,1	62,0	82,3	116,0	152,4	175,7
3) (2:1)	30,4%	33,5%	34,6%	37,0%	40,1%	39,5%

Извор: Национални буџет — Упрошћени буџет администрација

Чини се да је развој локалних објеката друштвеног стандарда од пре четврт века одиграо улогу покретача у овој експанзији локалног државног сектора унутар државног сектора и националне привреде. Најпре, демографски раст који се изменио продужавањем школовања, повукао је за собом први талас изградње школских објеката; затим су урбанизација и развој аутомобилског саобраћаја изазвали у току шездесетих година снажну потражњу за објектима саобраћајница и разних мрежа; најзад, почев од 1970. штафетну палицу преузимају опрема и објекти за асанацију, спортски и друштвено-културни објекти. Ови објекти финансирају се у оквиру комуналних инвестиционих буџета из екстерних средстава (субвенције у основним средствима и зајмови): до средине седамдесетих година само је рационасање ових екстерних средстава од стране државе могло да успори пораст локалних ин-

вестиција, толико је тражња за инвестиционом опремом са стране комуна била снажна.

Пораст броја објеката имао је за последицу, након извесног времена, огромно повећање повратних обавеза у вези са функционисањем отплате дугова и, нарочито, финансирањем коришћења објеката датих у употребу^(*). Како функционални буџети⁽²⁾ локалних колективитета морају обавезно бити усвојени као уравнотежени (без коришћења зајма), пораст расхода у вези са функционисањем доводи до пораста локалних пореза. Порески обвезници-бирачи дуго времена су доста лако прихватили ово повећање пореског притиска на локалном нивоу: с једне стране, само један порез (стамбени порез), који представља око 1/8 прихода комуна плаћају сва домаћинства, док се остатак терета разбија на порезе које плаћају предузећа, индиректне порезе или на трансфер од стране државе; с друге стране, брз пораст дохотка домаћинства учинио је да овај пораст локалних пореза, са веома ниским стартом, буде схваћен као подношљив. Тако је све до почетка седамдесетих година изгледало да је деловање локалних колективитета више под утицајем њихових ограничених могућности добијања зајма него под настојањем да ограниче пораст локалних пореза.

Овај модел, код кога су локалне инвестиције представљале онај покретачки елеменат, променљиве вредности, од 1974. све је мање одраз ситуације и кретања у комуни. Појављује се један нови модел као последица све већег фискалног оптерећења које, у контексту полаганог пораста, највише осећају домаћинства и предузећа подвргнута плаћању локалног пореза. Истовремено, опредељења на нивоу комуне се мењају у правцу повећања трошкова за пренос (социјална помоћ, субвенције) на штету крупних објеката.

На тај начин се сучељавање између државе и локалних колективитета око деобе ресурса са финансијског терена пребацује на порески. Комуна се жале на лошу расподелу пореза између централне државе и локалних власти и желе да се у њихову корист изврши пренос модерних пореза који доносе велики приход (на пример локализовани порез на доходак).

Држава, напротив, изнанађена неконтролисаним развојем расхода за функционисање локалних колективитета, већ десет година се задовољава реформисањем старог система локалних пореза и лимитира на нивоу једног фиксног процента део државних пореза пренетих на локални ниво.

Задовољавајућу деобу ресурса између држава и комуна утолико је теже одредити јер комуна представљају једну веома хетерогену це-

(*) Тако се персонал локалних колективитета повећао за 90 000 људи, тј. за 20% у периоду 1973—1977.

(2) Комунални буџет приказује се у два одељка. Функционални одељак обухвата трошкове функционисања и целокупне фискалне приходе. Преостали део функционалног одељка или „део о самофинансирању“ пребачен је у инвестициони одељак, који регулише операције инвестиција и функционалне операције.

лину: 32 700 сеоских комуна са мање од 1000 становника и даље обухватају 15 милиона становника; градске агломерације, развијајући се, економски су абсорбовале суседне сеоске комуне, али се административно нису ујединили: град-центар окружен је појасом комуна-резиденцијалних квартова или индустријских комуна, као предграђем.

Ове разлике у погледу величине или економске структуре комуна рађају, опет, неједнакости у погледу извора средстава и фискалног оптерећења, веома изражене од комуне до комуне: у неком од департаза у средишту Француске, стопа пореза на обављање професионалне делатности (*taxe professionnelle*, у даљем тексту углавном употребљена скраћеница „ТР“ прим. прев.) који плаћа предузеће може варирати од 0,9 до 158% према томе о којој комуни се ради, а стопа стамбеног пореза који плаћају домаћинства од 1 до 28%! Ове неједнакости нормално се коригују модулирањем стопе субвенционирања комуна од стране државе. Увођењем, 1968. године, једног широког механизма преношења фискалних ресурса са државе на комуне створен је инструмент за спровођење једне такве политике о чијој би ефикасности требало нешто више и прецизније рећи.

Стога ће у овом реферату бити говора о три главна проблема. Најпре ће се ближе изнети разлози због којих комуне прибегавају спољним изворима за финансирање својих објеката друштвеног стандарда (први део). Затим ће се покушати да се објасни „вертикална“ расподела ресурса између централне државе и локалних колективитета („примена“ расподела пореза и „секундарна“ прерасподела путем субвенција (други део). Најзад, део реферата (трећи део) мора бити посвећен и оцени постојећих неједнакости између комуна у погледу пореског потенцијала и оптерећења као и степена ефикасности корективне политике државе.

I — СПОЉНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА КОМУНАЛНИХ БУЏЕТА НАМЕЊЕНИХ КОМУНАЛНОМ САДРЖАЈУ И ОБЈЕКТИМА

За француске комуне карактеристична је јака тенденција инвестирања: издаци на директне послове у вези са комуналним садржајем⁽⁴⁾ износили су око половине њихових трошкова за функционисање (укључујући и терет дуговања) у току деценије 1967—1976. Међутим, релативни обим инвестиција у локалним буџетима има тенденцију смањења. Од 1977. запажа се извесна мања стагнација реалних инвестиција, у исто време када се бележи и смањење броја нових станова у изградњи⁽⁵⁾. Инвестирање на нивоу комуне поистовећује се, наиме, са објектима друштвеног стандарда који прате стамбену изградњу, а њихова структура у комунама од преко 10.000 становника изгледа овако:

(4) Нови радови и крупне поправке стипања покретности, салдо стипања некретнина и покретности

(5) Нови станови у изградњи 1975:516000, 1979:430000

Објекти инфраструктуре „house-connected” (саобраћајнице, вода, асенација...)	41,3 ⁰ / ₀
Објекти суперструктуре „house-oriented” (школски, друштвени, спортски и објекти културе)	50,6 ⁰ / ₀
Опрема за јавни саобраћај	8,1 ⁰ / ₀

На табели бр. 2 приказана је усвојена структура финансирања ових инвестиција. Део трошкова ових објеката (колоне 1) најпре се покрива новчаним субвенцијама (колоне 2) које даје не само држава већ и департмани; подаци из колоне 3 показују да просечна стопа финансирања инвестиција путем субвенција није прелазила у току последњих година 20⁰/₀. Да би обезбедила финансирање дела расхода који се не покрива из субвенција (колоне 4), комуна се мора определити или за дугорочни зајам или за самофинансирање из пореских прихода. Уколико се израчуна (колоне 7) однос између дугорочних зајмова⁶⁾ и инвестиција из субвенција, излази да се комуне масовно користе зајмовима; у 1976, зајмови су достигли чак 97⁰/₀!

Табела бр. 2: Финансирање комуналних инвестиција

	(1) Инвестиције	(2) Субвенције	(3) = $\frac{(1)}{(2)}$	(4) (Инв.-Субв.)	(5) Зајмови	(6) Зајмови кори- говани	(7) = $\frac{(6)}{(4)}$
1967.	7 610	1 937	25,4 ⁰ / ₀	5 673	4 991	—	—
1968.	7 863	2 112	26,8 ⁰ / ₀	5 715	4 989	4 999	86,9 ⁰ / ₀
1969.	8 600	2 201	25,6 ⁰ / ₀	6 399	5 260	5 424	84,7 ⁰ / ₀
1970.	9 868	2 264	22,9 ⁰ / ₀	7 604	5 817	6 605	86,8 ⁰ / ₀
1971.	10 137	2 418	23,8 ⁰ / ₀	7 719	6 437	7 280	94,3 ⁰ / ₀
1972.	11 321	2 236	19,7 ⁰ / ₀	9 085	10 057	7 836	86,2 ⁰ / ₀
1973.	13 169	2 383	18,1 ⁰ / ₀	10 785	10 444	9 422	87,3 ⁰ / ₀
1974.	15 724	2 917	18,5 ⁰ / ₀	12 807	10 641	12 376	96,6 ⁰ / ₀
1975.	18 646	4 200	22,5 ⁰ / ₀	14 446	14 873	13 908	96,2 ⁰ / ₀
1976.	22 454	4 647	20,7 ⁰ / ₀	17 807	15 842	17 424	97,8 ⁰ / ₀

(6) Повраћај је вршен у размаку од две године (у 1979. години за инвестиције из 1977).

(7) Стопа коришћења зајмо није израчуната на основу колоне 5. која се односи на реално закључене зајмове у току године, већ на основу једног коригованог низа који се налази у колони 6. Наиме, зајмови закључени у току неких година финансијског изобиља нису одмах коришћени већ су пунили обртна средства комуна, на пример 1972 и 1975. Насупрот томе, 1970 и 1971, из обртних средстава се узимало да би се надокнадила ограничења на сектору зајмова, која је наметала финансијска политика државе. Због тога је низ из колоне 5. исправљен за део који се односи на промене у обртним средствима комуна.

Тако, за разлику од предузећа која самофинансирају више од половине својих инвестиција из нерасподељене добити, француске комуне, супротно жељи коју је у више наврата изражавала држава (нарочито у току израде планова), финансирају скоро целокупне своје издатке на комуналне објекте из спољних извора (субвенције + зајмови). Овакво понашање комуна, тј. велико задужење може се пре свега објаснити могућношћу да зајмове добију по повољним стопама (А). Обзиром на ограниченост ових могућности, дугорочни кредити су рационални на основу повезивања зајмо са субвенцијама: зајам је могла добити само она комуна која је претходно добила државне субвенције (Б). Међутим, ово рационалирање, административног типа, путем субвенција на путу је, од 1976, да уступи место једној новој политици, тзв. „глобализације“ која има за циљ да финансијска опредељења комуна (Б) учини још рационалнијим и да подстакне самофинансирање.

А — Зајмови локалним колективима по повлашћеним каматним стопама

У француској привреди, зајмотражилац у извесним случајевима користи повлашћене услове финансирања закључујући зајам по каматној стопи нижој од нормалне — тржишне. Док кредити по повлашћеним каматним стопама у привреди учествују у просеку са 43,8%, за преко 75% текућих кредита локалних администрација користи се умањена камата. У 1972, каматна стопа за ове повлашћене дугорочне кредите кретала се између 6 и 7,25%, а од 1977. се налази на 8 до 9,75%. У поређењу са каматном стопом на тржишту, ово би приближно била повластита од 1,25 до 2 поена у 1972, од 1,75 до 3,5 поена у 1977 и од 4,25 до 6 поена крајем 1979. Сада је, према томе, реална каматна стопа ових повлашћених кредита негативна (износи од —3 до —4%).

Комуне ове повлашћене кредите добијају од јавних или полу-јавних каса, нарочито од мреже касе за улоге и консигнације (Caisse des Dépôts et Consignation — CDC) и Штедионице — Caisses d'Épargne — CE).

1^о) Зајмодавци

Француске банке, нормално, не дају кредите локалним колективитетима: наиме: до 1966, банке нису могле користити депозите по виђењу, краткорочна средства, за финансирање дугорочних кредита који су били потребни комунама. Тек су у 1972. покушали — са нешто успеха — да пласирају кредите у комунама када им је пад каматних стопа омогућио да понуде примамљиве услове. Већ од 1973, због пораста каматних стопа и строгих услова кредитирања, оне напуштају ову врсту кредитних послова.

Француске комуне (изузев Париза и неколико градских заједница) немају „финансијску површину“ довољну за директно иступање на финансијском тржишту. Стога је приступ финансијском тржишту захтевао да се створи један орган који би обједињавао захтеве локалних колективитета за додељивање зајма, како би их глобално пласирао на тржишту. Са тим циљем основана је 1966. Каса за помоћ за објекте друштвеног стандарда локалних колективитета (La Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales — CAECL). Држава је тада желела да се локалним колективитетима отвори приступ на финансијско тржиште за послове који, не будући од приоритета, нису могли уживати повлаштене кредите. Закључујући зајмове као посредник „Градова Француске“, CAECL тренутно финансира преко 20% потреба за кредитирањем локалних колективитета по тржишној каматној стопи.

Али, када се ради о кредитима који се не могу закључивати на дугорочни период, њих комунама дају пре свега јавне или полујавне касе/фоднови:

Табела бр. 3: Кредитирање комуна и група комуна у 1977. години

Група CDC-CE	11 902 М	57,7%
Пољопривредни кредитни фонд	1 894 М	9,2%
Фонд за узајамно кредитирање	1 051 М	5,1%
CAECL	4 354 М	21,1%
Други зајмодавци	1 440 М	7,0%
УКУПНО	20 641 М	100%

Улога групе CDC-CE је утолико већа што је за њу везана и CAECL: тако већ сама та група обезбеђује 80% кредита комунама, највећим делом градским.

2^о) Круг финансирања по повлашћеним каматним стопама Штедионице — CDC — локални колективитети

Као јавна каса, CDC рукује улозима по виђењу који се прикупљају кроз двоструки систем Националне штедионице и локалних штедионица. Када су штедионице после рата почеле да прикупљају новчане штедне улоге ради помоћи и обнове домаћинства, CDC се бацила на једну за то доба смелу политику — претварања ових улога по виђењу у дугорочне кредите за објекте друштвеног стандарда.

Ови кредити могу се давати по смањеној каматној стопи захваљујући томе што се за камату на улоге по виђењу у штедионицама користи ослобађања пореза на доходак. Управо ова пореска олакшица омогућава најпре штедионицама да улагачима дају релативно ниску каматну стопу (6,5% у 1979⁽⁸⁾), а затим и CDC да комунама одобравају кредите по повлашћеним стопама. Ту је, дакле, у питању имплицитно субвенционирање (или порески расход) локалних колективитета од стране државе у виду губитка прихода на име пореза на доходак.

Б — Рационалисање кредита повезивањем кредита и субвенција и политика посебних субвенција

1^о) Повезивање кредит — субвенција

Донедавно, потражња кредита од стране локалних колективитета била је углавном већа од потенцијалне понуде CDC: систем селекције захтева који је функционисао од 1956 до 1976 предвиђао је да само она комуна којој је обећана посебна државна субвенција за одређени објект може добити и допунски кредит по повлашћеној стопи.

Повезивање кредита са субвенцијом установљено је 1956 из разлога коњуктуре. Да би смањио глобалну тражњу у периоду инфлације, министар финансија — социјалиста Ramadier, хтео је да успори јавне инвестиције код којих су 2/3 обима зависиле од одлука локалних колективитета: овај циљ је постигнут смањењем кредита CDC; кредит се могао добити само за пројекте које је субвенционирала држава и који су се, према томе, сматрали приоритетним. Захваљујући овом механизму, држави је било довољно да мења временски распоред ових субвенција да би деловала на потражњу локалних објеката друштвеног стандарда. Рационалисање путем субвенција још више је јачало у току спровођења планова борбе против инфлације (1957, 1963, 1969), одн. слабило је у периодима повољних привредних кретања (1958, 1967).

Међутим, овај механизам коришћен је такође и у циљу планирања и усмеравања развоја објеката друштвеног стандарда. IV и V планом локалним колективитетима дата је, у току шездесетих година, главна улога у реализацији објеката друштвеног стандарда. Како усмерити избор комуна на секторе које држава сматра приоритетним? Свакако да је било могуће мењати спонтана опредељења локалних представника повећањем просечне стопе субвенционирања, значи смањивањем релативне цене објеката за комуно (ово је у неким случајевима и учињено: домови културе субвенционирани су 50%; исто тако и пројекти саобраћајница); међутим, изгледало је једноставније (и мање скупо за државне финансије) користити могућност повезивања кредитирање-субвенционирање: чак

(8) Према Мауоух-овом извештају, стварна каматна стопа коју одобравају штедионице имајући у виду пореска ослобађања, износи 11,5%.

и субвенције дате по ниској стопи (12,50%, на пример) могу имати осмо-
струко већи ефекат уколико уз њих иде и кредит. На другој страни, ко-
муна која жели да реализује неки непланирани објекат, препуштена је
себи, одн. морала је сама финансирати свој пројект у потпуности.

2^о) Режим посебних субвенција

Француски систем посебних субвенција за објекте друштвеног стан-
дарда има, према томе, значај који је у несразмери са финансијском ма-
сом коју представља. У 1976. години, комуне су на име тога од државе
добиле само 2,3 франака, што је покрило једва 10⁰/₀ њихових трошкова
за обезбеђивање објеката друштвеног стандарда.⁽⁹⁾ Практично, има исто
толико посебних субвенција колико и објеката (око стотинак). Осим то-
га, то нису субвенције типа „block-grant”. тј. средства која се додељују
за покривање свих расхода одређеног типа (трошкови за школске објек-
те, на пример), већ се дају за реализацију одређених објеката (школа,
мост...), тако да државне службе могу, на техничком плану, контроли-
сати до у најситније детаље остварења комуна. Посебна субвенција по-
крива део трошкова основних средстава за објекат, али не и трошкове
функционисања везане за коришћење објекта. Овај тип субвенције зао-
билази, према томе, одлуке комуна у прилог техничких решења „capital
using”, и иде на руку крупним објектима.

Висина износа субвенције израчунава се на основу различитих мо-
далитета према врсти објекта. Субвенција може најпре бити један пау-
шални износ, чија висина не зависи од реалних трошкова: додељује се,
на пример, Х франака по разреду изградње школе. Чешће се ради о суб-
венцији типа „matching-grant” код које је карактеристична стопа (она изно-
си ⁰/₀ трошкова). Али, држава често приликом одређивања висине субвен-
ције узима у обзир не реалне трошкове које је изгласала комуна, већ
један теоријски износ (нижи) који се назива расход који се може субвен-
ционирати (вишак трошкова у том случају финансира се на друге на-
чине, а посебно путем кредита од CAECL по тржишној каматној стопи).

Најзад, стопа субвенционирања и сама варира зависно од два чини-
оца. Она зависи пре свега од природе објекта који се субвенционира:
школски објекти, на пример, уживају значајне субвенције (у висини 50⁰/₀),
за разлику од административних објеката (око 10⁰/₀). Стопа се, затим, ме-
ња зависно од богатства комуне или пореског оптерећења (за објекте за
снабдевање водом доделиће се значајније субвенције уколико комуна по-
већа цену воде да би се самофинансирала).

⁽⁹⁾ Колона 2. на табели бр. 2. обухвата не само посебне државне субвенције већ и
плаћања из FESL и субвенције других субјеката (департамента...).

3^o) Мадалитети додељивања посебних субвенција

Посебне субвенције не могу се давати без ограничења, а изградња објекта не отвара аутоматски право на субвенцију. Додела субвенција ограничена је износом годишњих кредита које сваке године држава издваја из буџета. Према томе, поступак око рационасања захтева подне-тих од стране комуна мора се организовати у виду листе чекања.

Пре свега, средства за субвенционирање деле се сваке године на регионе на основу критеријума утврђених приликом припремања регио-налних пакета плана (критеријуми су: број становника, раст градова, итд...), а по потреби се даље деле на департмане. Префект региона — или департмана — потом утврђује листу комуна-корисница (придржава-јући се једне сложене административне процедуре консултовања са регио-налним скупштинама и скупштинама департмана). Уношење пројекта у „програм” радова који се субвенционирају био је, најзад, приоритетнији циљ за сваког градоначелника у његовим преговарањима са органима државе.

В — У правцу једне политике глобализације зајмова и новчаних субвенција

1^o) Узроци промене политике

Од 1976. године присутна је тенденција постепеног увођења од стра-не државе и CDC једне нове политике екстерног финансирања локалних инвестиција.

До ове промене политике долази најпре у тренутку када се запажа можда и мењање понашања APUL као субјеката инвестирања. Подаци који следе показују велико опадање локалних инвестиција у 1977 и 1978, а у 1979 стабилизацију која се не може поредити са замахом из године 1972 и 1975. Несумњиво је да се стекло више узрока који објашњавају ово смањење тежње за инвестирањем на локалном нивоу: недовољна активност на сектору стамбене изградње као покретача тражње у обла-сти комуналних објеката и опреме, пад наталитета па тиме и потребе за школским објектима, промена руководећих екипа у општинама 1977, што отвара, као 1971. године један циклус инвестиционе политике, снажан по-раст трошкова функционисања, повећане тешкоће у вези са експроприја-цијом земљишта пред притиском удружења за заштиту средине, општу климу рецесије... Без обзира, рационасање потражње кредита није више тако потребно за CDC, а влада је приморана да подупире тражњу у сек-тору грађевинарства и јавних радова који је у кризи.

Табела бр. 4: Кретање инвестиција APUL

	Инвестиције APUL (у М франака)		Годишња стопа пораста обима ло- лакних инвестиција
	текућим ценама	сталним ценама из 1970.	
1970	19 160	19 160	
1971	20 018	18 552	— 3,2%
1972	22 631	19 577	+ 5,5%
1973	25 830	20 275	+ 3,6%
1974	30 815	20 626	+ 1,7%
1975	37 455	21 865	+ 6,0%
1976	43 641	22 993	+ 5,1%
1977	43 724	20 634	—10,3%
1978	47 022	20 103	— 2,5%
1979	53 381	20 658	+ 2,7%

Даље, јасно се показало да је механизам финансирања објеката од случаја и према случају био неспојив са рационалним вођењем комуналних финансијских послова. Уравнотеженост инвестиционог буџета и одређивање стопе самофинансирања нису глобално проучавани већ су представљали резултанту мноштва одлука донетих насумице везано за реализацију сваког појединог објекта. Једна комуна се задуживала зато што је уживала субвенције, иако је могла повећати своје фиксалне намене, а друга је радила обрнуто. И CDC је пошла путем политике глобализације помоћи локалним колективитетима, а држава ју је пратила.

2^о) Политика глобализације кредита CDC

Нова политика почела је пре свега да се остварује на нивоу додељивања кредита комунама.

— У комунама са преко 10000 становника (и департаманима), кредити се од 1976 више не додељују од случаја и према случају, већ су предмет глобалног уговарања између Касе и сваког колективитета о финансирању једне годишње транше инвестиција. Тако је комуна приморана да побољша вођење финансија размишљајући о томе шта би било њена оптимална политика обзиром на избор између финансирања на основу добијеног зајма и прибегавања порезу, имајући у виду пораст фиксалног потенцијала, док је раније била склона да узима дозвољени максимум зајма чим би добила обећање у погледу додељивања субвенције. Каса пак, са своје стране, уместо да такорећи аутоматски одобрава зајам за посао за коју је додељена субвенција, сада се понаша као банкар и процењује ниво задужења комуне у односу на њену фиксалну способност.

Каса и комуне се договарају о двоструком годишњем програму: најпрс о износу повлашћених кредита који се могу одобрити из фондова штедионице (тзв. Minjor-кредит) и из сопствених фондова CDC; затим о допунском обиму кредита по тржишним каматним стопама који ће бити закључени на финансијском тржишту посредством CAECL.

Договор се односи и на *роковник вучења* који комуна жели да би била у могућности да расположива средства усклади са реалним потребама. Ако је сигурна да ће у латом моменту располагати потребним средствима плаћања, комуна више неће бити у ситуацији да прекомерно пуну сзоју благајну као што је то чинила када је година била повољна — када се финансијска оскудница ублажавала повезивањем кредита са субвенцијом¹⁰⁾.

— Малим комунама на које се политика глобализације кредита не може применити, каса од 1979. године додељује текуће кредите за објекте, у ограниченом износу, без обзира на постојање свентуалне субвенције. Само за најзначајније послове везане за објекте у комунама које нису обухваћене системом глобализације и даље се додељују посебни кредити. Међутим, они више нису везани само за државну субвенцију, већ претпостављају учешће комуне са минималним износом коначних прихода: субвенције свакако, али исто тако и приход од отуђења или самофинансирање.

Тако већ од 1979. године, посебни кредити представљају само половину финансирања из Касе:

Глобални кредити	8 871 М фр. (45,6%)
Кредити за текуће објекте-опрему	552 М фр. (2,8%) година почетка
Посебни кредити	10 036 М фр. (51,6%)

3^{о)} У правцу глобализације државних субвенција за објекте друштвеног стандарда

Логична последица глобализације кредита било би укидање посебних субвенција за објекте друштвеног стандарда и замењивање ових субвенција једном *глобалном дотацијом за објекте* (dotation globale d'équipement DGE), везаном за потребе комуна или њихов фиксални потенцијал, као критеријуме додељивања, али која ипак комунама оставља слободу

⁽¹⁰⁾ Запажа се, на пример, на основу података из табеле бр. 6 да се снажни скок напред кредита APUL (колона 4) у 1972 (+ 6 милијарди) и 1975 (+ 8 милијарди) рефлектовао кроз пораст обртних средстава (колона 5) (за близу 5 милијарди у оба случаја) у току исте године. Део ових неискоришћених средстава CAECL је чак „рециклирала“ у облику средњерочних зајмова!

да реализују овај или онај објекат. Оваква политика наплати на велике отпоре — анализирани у једном другом реферату — од стране централних органа управе који би тиме изгубили сва средства контроле над усмеравањем локалне инвестиционе активности (Каса за депозите обезбеђује и даље контролу обима локалних инвестиција у коњуктурне сврхе).

Политика глобализације ипак иде напред и то у следећим правцима:

— Прво, стопа финансирања инвестиција APUL путем посебних субвенција у сталном је опадању већ једну деценију: са 21% у 1970, пала је на 14% у 1979 (cf колону 4 табеле бр. 5); на тај начин, у току је полагано одумирање ове врсте субвенције делимично услед смањења релативног учешћа школских објеката који се значајно субвенционирају у локалним инвестицијама.

— Друго, право глобално субвенционирање за реализацију објеката уведено је 1975 у виду *компензационог фонда за порез на додату вредност* (taxe sur la valeur ajoutée — TVA). Наиме, радови на објектима друштвеног стандарда локалних колективитета, као и код домаћинстава, под лежу државном TVA, економски потпуно логично (пошто се ради о финалним услугама); али, локални представници издејствовали су од државе да ова постепено враћа све већи део пореза на локалне инвестиционе радове. Овај повраћај одговара правој новчаној субвенцији по *једнообразној стопи*, будући да је сразмерна стварним трошковима објекта (а не усклађена са фискалном способношћу комуне). Када је 1981. повраћај TVA достигне пуни износ, имплицитна стопа субвенционирања достићиће 17,6%.

	1 Инвестиције за које је дат по- враћај	2 од чега TVA	3 Средства за компен- зацију	3/1 Стопа субвен- зације	3/2 % повра- ћаја TVA	
1976	33 368	4 993	1978(7)	2 000	6%	40%
1977	34 039	5 094	1979(7)	3 200	9,4%	62,7%

— Најзад, предвиђено је да се у 1981. приближно половина посебних субвенција које држава додељује комунама замени са глобалном дотацијом за објекте (DGE). Сва глобална дотација била би расподељена међу комунама на основу критеријума потреба (број станова изграђених у току три последње године, дужина саобраћајница, број деце обухваћене школством, становништво — број становника комуне).

Г — И, уместо закључка, поставићемо питање о *ефикасности ове политике глобализације*, према најновијим статистичким подацима узетим из обрачуна APUL.

— Најпре, стварање компензационих фондова за TVA омогућило је да се заустави опадање просечне стопе субвенција за локалне објекте: на крају периода, ова стопа враћена је на ниво од 20⁰/₀ (cf. колона 5, табела бр. 5).

Табела бр. 5: Субвенције за објекте друштвеног стандарда
додељиване APUL

	1 FBCF	2 Посебне субвен- ције	3 Средства за TVA	4 = $\frac{2}{1}$ Стопа по- себних субвен- ција	5 = $\frac{2+3}{1}$ Стопа субвен- ција за објекте
1970	19 160	4 087		21,3 ⁰ / ₀	21,3 ⁰ / ₀
1971	20 018	3 918		19,6 ⁰ / ₀	19,6 ⁰ / ₀
1972	22 631	4 274		18,9 ⁰ / ₀	18,9 ⁰ / ₀
1973	25 830	4 495		17,4 ⁰ / ₀	17,4 ⁰ / ₀
1974	30 815	5 392		17,5 ⁰ / ₀	17,5 ⁰ / ₀
1975	37 455	6 275	1 000	16,7 ⁰ / ₀	19,4 ⁰ / ₀
1976	43 641	6 462	500	14,8 ⁰ / ₀	16 ⁰ / ₀
1977	43 724	6 784	1 000	15,5 ⁰ / ₀	17,8 ⁰ / ₀
1978	47 022	7 040	2 000	15,0 ⁰ / ₀	19,2 ⁰ / ₀
1979	53 381	7 507	3 200	14 ⁰ / ₀	20,0 ⁰ / ₀

— Затим, стопа самофинансирања локалних инвестиција осетно је порасла⁽¹¹⁾ пошто у 1979. години, по први пут за десет година (cf. колона 3, табела бр. 6) прелази 30⁰/₀⁽¹²⁾.

(11) Утврђивање ове стопе поставља осетљиве статистичке проблеме јер низ који се односи на кредите треба кориговати за разлике по благајни које се јављају.

(12) У питању је нето стопа самофинансирања APUL, стопа комуна углавном је нижа, док је стопа департамента, напротив, виша.

Табела бр. 6: Финансирање трошкова инвестиција без субвенција

	FBCF + + салдо операци- ја са капи- талом — субвен- ција	2 Кориго- вани кре- дити	3 Стопа са- мофинан- сирања $100\% = \frac{2}{1}$	4 Реални кредити	5 Разлика Обртна средства
1970	15 296	11 866	22,40%	10 506	—488
1971	15 884	11 478	27,70%	11 585	775
1972	18 728	13 899	25,80%	17 328	4 726
1973	21 728	16 772	23,20%	18 076	2 822
1974	25 711	20 193	215,80%	18 625	574
1975	31 284	24 594	21,40%	26 642	4 971
1976	37 867	31 823	15,90%	25 558	—3 288
1977	37 988	29 066	23,40%	29 124	2 013
1978	40 232	29 613	26,40%	31 090	4 138
1979	44 795	30 568	31,80%	31 380	4 180

Треба ли из овога закључити да је нова политика подстакла колективитета да измене свој начин одлучивања, одн. одређивања између пореза и кредита? Ово није евидентно јер се пораст стопе самофинансирања може објаснити такође и стагнацијом локалних инвестиција од 1979, јер самофинансирање остаје у релативно непроменљивој сразмери, близу 7 до 8% прихода од функционисања који, са своје стране, настављају са брзим порастом.

Самофинансирање и приходи од функционисања APUL

1970	8,00%(10)	1975	7,30%
1971	9,20%	1976	5,60%(10)
1972	8,30%	1977	7,20%
1973	7,80%	1978	7,50%
1974	7,50%	1979	8,70%

(10) Предизборна година.

II — „ВЕРТИКАЛНА” ПОДЕЛА ФИСКАЛНИХ СРЕДСТАВА ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И КОМУНЕ

Локални колективитети у Француској нимају слободу да убирају порезе по сопственом избору, већ само могућност да одређују стопу појединих пореза како би избалансирале своје буџете.

Постоји више система деобе фискалних ресурса између државе и локалних колективитета; Француска их је сукцесивно примењивала:

— Први је систем *додатних пореза на државне порезе*: на суму коју порески обвезник плаћа држави додаје се проценат који иде у корист комуна. То је тзв. систем „додатних сантима” који је Француска примењивала у току XIX века па све до 1917. када је реалне и индициране порезе из XIX века заменио порез на доходак. Овај систем очигледно се може применити само уколико се државни порез, на који се надовезује локални, може локализовати на нивоу комуне.

— Други систем одговара самосталном локалном опорезивању: сваки ниво колективитета има своје сопствене порезе (који се могу локализовати). То је био француски систем у периоду од 1917. до 1967; овај систем имао је две окоснице, прво четири директна пореза које је држава напустила 1917, а затим локални порез на промет у малопродаји у свакој комуни⁽¹⁴⁾. Овај локални порез имао је фиксну стопу за разлику од директних пореза чија је стопа била под контролом комуна.

— Најзад, трећи систем је систем прерасподеле у корист локалних колективитета једног дела фискалних средстава убираних од стране државе, путем глобалних субвенција; овај систем је Француска увела 1968. године након укидања локалног пореза — ово укидање било је потребно услед проширења ТВА у стадијуму трговине на мало. Тако ће се убудуће кроз глобалну дотацију за функционисање (VRTS-DGF) обезбедити пренос фискалних средстава значајног обима између државе и локалних колективитета⁽¹⁵⁾.

Тако, функционални буџети комуна обухватају два главна извора прихода: локалне порезе, где 90% укупне масе чине четири „стара” доприноса која је држава почетком столећа напустила, који су нешто мало обновљени у међувремену, и државне субвенције чија је главна окосница VRTS-DGF.

(14) Локална такса уведена је 1941. као замена за некадашња права додељивања.

(15) Од 1979, DGF замењује једну сличну глобалну субвенцију названу VRTS (versement représentatif de la taxe sur les salaires — уплата одговарајуће таксе на наднице).

Табела бр. 7: Приходи за функционисање комуна (укључујући Париз)
1976 — у милијардама франака

Локални порези	30,1	50,1%
(од којих четири стара доприноса)	(26,9)	(44,8%)
Државне субвенције	20,1	33,5%
(од којих VRTS)	(18,1)	(30,2%)
Остали приходи	9,8	16,3%
УКУПНО	60,1M	100 %

Ова структура финансирања локалних буџета изгледа релативно стабилна мада је предмет жучних критика од стране локалних представника:

— с једне стране, брз раст локалног фиксалног притиска (+6,5% годишње — реални пораст у току седамдесетих година) увећава мане локалних пореза који су у знатној мери регресивни или економски не-неутрални, и истиче неједнакости поделе пореског оптерећења између група пореских обвезника. Али, у немогућности да француским микро-комунама додели нове порезе који се могу локализовати, законодавац се у току последње деценије задовољава тиме што крпи и прекраја постојећи локални систем пореза;

— с друге стране, поновна појава велике неуравнотежености буџета услед слабијег пораста државних прихода у периодима успореног раста, наводи државу на то да не повећава проценат државних пореза који се у виду субвенција преносе комунама.

А — Расподела локалних пореских оптерећења

За разлику од Енглеске која не зна за други локални порез осим „ратес“, директно локално опорезивање у француској је разноврсно, будући да почива на четири пореза: међутим, већ сам професионални порез (TP) — који плаћају предузећа доноси исто толико колико и три остала пореза која се односе углавном на домаћинства.

1^о Пореска основица у локалном опорезивању

— Три пореза која плаћају домаћинства су порези засновани на власништву. Власници су дужни да плаћају два пореза на земљиште који се разрезају на основу закупне вредности поседа без зграда (празно земљиште) и закупне вредности поседа са зградама (стампене зграде,

индустријске или комерцијалне зграде). Закупци станова плаћају *стамбени порез* за који је основица такође закупна вредност стана. (Према томе, власник који станује у стану који њему и припада плаћа два пореза: земљишни и стамбени порез).

Ови реални порези⁽¹⁶⁾ који се савршено уклапају на локалном нивоу, обезбеђују комунама аутоматско повећање фискалног потенцијала у случају пораста броја становника. Штавише, опорезивање земљишта без зграда представља главни извор за мале сеоске комуне.

Међутим, у процени основице за ове порезе наилази се на велике тешкоће. Будући да је Француска увек одбацивала институисање једне праве „*Property tax*” на основу продајне вредности поседа, основу за опорезивање чини закупна вредност опорезованих добара. Пошто се закупнина стана утврђује на тројак начин (слободне закупнине, полу-замрзнуте закупнине старих станова, умањене закупнине за станове са умереном станарином — HLM) за процену закупне вредности нису се могле узети *реалне старанине*, па се закупне вредности израчунавају на основу једне веома несавршене индексне табеле. Осим тога, ревизије закупне вредности више десетина милиона поседа спроводи се у веома великим временским размацима (последња је извршена 1970).

— Међутим, оно што представља оригиналност локалног пореског система у Француској (коју она дели са Немачком) је постојање једног локалног пореза који плаћају индустријска и комерцијална предузећа и слободне професије⁽¹⁷⁾: професионални порез. Овај професионални порез уведен је 1976. уместо једног индицијарног пореза, а основу за увођење представљају *фактори производње* предузећа; наиме, основу за опорезивање чини, с једне стране, 20% суме најамнина за фактор-рада и, с друге стране, за фактор-капитал, закупна вредност основних средстава на коју се додаје 16% набавне цене опреме и машина⁽¹⁸⁾.

Једина добра страна овог пореза је да се може локализовати; како се пореска основица може проценити на нивоу фабрике, предузеће које посредује фабрике у више комуна мораће да плати порезу у свакој од њих (по различитој стопи). С друге стране, овај порез је узрок великих неједнакости међу комунама у погледу фискалног потенцијала. Пре свега, пољопривредна предузећа и администрација нису подвргнута плаћању ТР, што сеоске комуне и градове са администрацијом ставља у неповољан положај; затим, индустријске комуне, па и трговински центри добијају, унутар насеља са више комуна, знатна средства којих су стамбене комуне предграђа лишене.

(16) Мала персонализација стамбеног пореза постигнута је захваљујући одбицима најмеминимума закупнине и породичних обавеза.

(17) Пољопривредна предузећа и администрација не подлежу плаћању професионалног пореза.

(18) Посебним мерама излази се у сусрет малим предузећима (неопорезовање машинског алата). Слободне професије опорезују се са 10% бруто-прихода.

2^о) Одређивање стопа локалних пореза

Комуна слободно изгласавају глобални износ пореза потребан да би им буџет био уравнотежен; међутим, одређивање стопе сваке од такси до сада није било у њиховој надлежности већ је резултат једног сложеног аутоматског механизма расподела фискалног оптерећења између четири пореза, механизма чија су логика и функције ван домашаја такођећи свих бираних представника и функционера администрације комуна⁽¹⁹⁾.

Овај механизам аутоматске расподеле престаће да функционисаће 1981. године. Почев од тада, бирани локални представници *слободно ће одређивати стопу сва четири пореза*, па ће на тај начин по свом нахођењу уобличавати и мењати расподелу пореског оптерећења. Ово ново овлашћење носи опасност пореског угњетавања мањина од стране већина: неће ли, можда, општинска већа ићи, на пример, за смањивањем пореског притиска који оптерећује закупце станова који су сви и бирачи, преношењем терета пореза на власнике или на предузећа? Свакако, постоји и један механизам ауто-регулације „пореске експлоатације”: гласа се — ногама: предузеће преоптерећено дажбинама сели се у комуни где ће бити мање опорезовано; међутим, ефикасност оваког регулације ограничено је на краткорочни период. Поред тога, законодавац се радије определио за то да комунама наметне два типа ограничења, с могућношћу да саме изаберу који ће применити: пре свега, комунална стопа имаће плафон (не може прећи максималну стопу која представља два и по пута просечну националну стопу — или стопу департмана); даље, пораст стопе ТР је ограничен: не може ићи изнад уравнотеженог просека раста стопа трију пореза које плаћају домаћинства; на тај начин биће укинута могућност померања пореског оптерећења домаћинства према предузећима.

На националном нивоу, овај порез (ТР) представља око половине масе која се реализује кроз директно локално опорезивање, али се њен удео у последњој деценији повећао за четири поена (цф. табела 8). Стам-

⁽¹⁹⁾ Постоји, углавном, кључ по коме се одређује учешће сваког пореза у укупној маси која се изгласава. Проценат e_i који одговара на порезу i ($i = 1, 2, 3, 4$) тако представља количнике између комуналне пореске основице тог пореза, B_i , пондерисаног коефицијентом a_i и збира пондерисаних пореских основица четири пореза.

$$e_i = \left(\frac{a_i B_i}{\sum_i a_i B_i} \right)$$

Примена система пондерације (a_1, a_2, a_3, a_4) очигледно је од наведеног значаја у подели пореског оптерећења. До 1974, варирао је од департмана до департмана; од 1974, различит је од комуна до комуна тако да је подела оптерећења између власника, закупца станова и предузећа често различита код комуна које су у другим стварима сличне. Порекло ових пондерација треба тражити у давним временима” (у порезима за поделу Старог Режија), и бескорисно је настојати да се нађе неко логично објашњење.

бени порез и земљишни порези учествују сваки са по једном четвртином у порезу ⁽²⁰⁾.

Табела бр. 8: Расподела терета непосредних локалних пореза
(у милионима франака)

Извор: Национални буџет

	1971.		1976.		1979.	
Земљишни порез на поседе са зградама	2710	17,2%	5345	15,2%	9007	15,8%
Земљишни порез на поседе без зграда	1519	9,7%	2777	7,9%	3964	6,9%
Стамбени порез	3798	24,2%	8582	24,4%	13710	24,0%
Професионални порез	7683	48,9%	18444	52,5%	30371	53,2%
Под-збир	15710	100 %	35143	100 %	57052	100 %
Сродни порези	1495		3164		4995	
Збир	17207		38312		62047	

Најзад, без увида у локални порески систем који већ сам по себи није довољно јасан и у ситуацији коју карактерише постојање низа пореза које изгласавају различити локални колективитети и професионални органи који са комуном деле подручје пореза, порески обвезници практично не знају колико се део пореза прелива сваком од присутних субјеката.

удео ТР	Број комуна
0%	1 414
0 до 20%	21 377
20 до 40%	7 452
40 до 60%	4 194
60 до 80%	2 167
> 80%	548

⁽²⁰⁾ Овде се ради само о просечној расподели: запажено је да су проценти на нивоу сваке комуне различити, као што то показује и ниже изнети подаци који се односе на удео ТР у комунама:

Табела бр. 9: Подела прихода остварених на име непосредних локалних пореза у 1976. (држава и стручни органи нису укључени) у милионима франака

Комуне	20 072	57,8%
Групе комуна	1 706	4,9%
Департмани	10 403	30 %
Региони	422	1,2%
Париз (истовремено департмен и комуна)	2 109	6,1%
УКУПНО	34 712	100 %

Б — Криза непосредног локалног опорезивања

Недостаци локалног пореског система доносе неправде које се уколико жешће осећају уколико је локално пореско оптерећење реално расло темпом од 6,5% годишње већ читаву деценију и што у периоду од почетка „спорног“ раста 1974. тај темпо није нимало успорен.

Табела бр. 10: Поређење раста локалних пореза, осталих пореза и D.B.P. (у реалним изразима)

	1970—1979.	1970—1974.	1974—1979.
Локални порези	+76,4%	+24,1%	+42,2%
Сви порези	+45,1%	+19,4%	+21,6%
Порез на доходак	+86 %	+32,9%	+39,9%
D.B.P.	+40,6%	+21,4%	+15,7%

У годинама просперитета, локални порези расли су темпом само нешто мало бржим од пораста DBP и свих пореза скупа; али, од 1974. пораст локалних пореза два пута је већи од пораста општих пореских оптерећења. Почев од тог доба, локални порези расту брже чак и од пореза на доходак, док је у претходном периоду било управо обрнуто.

Према томе, до сада се ситуација на плану локалних пореза није прилагођавала новом привредном контексту. Али, реакција коју ово јачање пореског оптерећења изазива код пореских обвезника (предузетника и домаћинстава) наводи локалне представнике да захтевају или ме-

њање постојећих пореза који су оцењени као неправедни, или увођење нових „локализованих” пореза.

10) Неправде које је створио постојећи систем

Локални порези стварају два типа неједнакости: хоризонталне неједнакости између локалних колективитета о којима ће се говорити у Трећем делу овог реферата, и вертикалне неједнакости у погледу третмана пореских обвезника унутар једне исте комуне, као што су неједнакости које проистичу из регресивног карактера стамбеног пореза и не-неутралности професионалног пореза.

Регистровани карактер стамбеног пореза

Стамбени порез је један регресиван порез чији терет представља утолико мањи део дохотка колико је доходак већи, као што то потврђује једна необјављена студија Дирекције за предвиђања (DP). Пре свега, стан се — кроз процену његове бруто закупне вредности — јавља као добро чија је доходна еластичност мања од 1: његова вредност представља 20% дохотка породице која спада у траншу 7500—15000 F, а за домаћинство које се налази у транши између 100 000 и 400 000 F, нешто мање од 6% дохотка (цф. колона 1, табела бр. 11). Политика „попуста” ублажава ову регресивност, али је не елиминише (колона 2).

Табела бр. 11: Карактеристике стамбене таксе 1976. према пријављеном дохотку домаћинства за опорезовање

(Извор: DP модел MJRY)

Транша дохотка за опорезовање	1	2	3	4	5
	Бруто ос- нова за опорез. у % дохотка	Нето ос- нова за опорез.*) у % дох.	Стамбен порез	у % до- хотка	у % поре- за на доходак
7 500 F	75,4%	43,1%	311 F	6,7%	—
од 7 600 до 15 000 F	19,9%	12,4%	342 F	2,3%	162 %
од 15 000 до 20 000 F	14,9%	9,5%	392 F	1,8%	57,6%
од 20 000 до 50 000 F	10,9%	7,7%	512 F	1,4%	17,9%
од 50 000 до 100 000 F	8,6%	6,6%	815 F	1,2%	7,3%
од 100 000 до 400 000 F	5,9%	4,8%	1260 F	0,8%	2,6%
Заједно	11,4%	7,8%	508 F	1,43%	11,8%

(*) Узимајући у обзир облике.

Према томе, стамбени порез представља опадајући проценат дохот-ка (колона 4), а пошто је порез на доходак, опет, изразито прогресив-ног карактера, „тежина” пореза, мерена количником стамбени порез, порез на доходак веома је велик за домаћинства чији је доходак за опорези-вање мањи од 50 000 F.

Економска не-неутралност професионалног пореза

Постојећа основница за ТР ствара неуравнотеженост у погледу из-бора оптималне комбинације фактора-капитал и фактора-рад за предузе-ће: равнотежа између елемента „наднице” и елемента „вредности основ-них средстава” у пореској основи не одражава, у ствари, увек стварни допринос ових двају фактора у резултату производње. Предузетницима је тада лако да се туже — и показују — да, према случају, ТР дефа-воризује гране са бројном радном снагом или кажњава оне које инвес-тирају.

Ова неуравнотеженост може се мерити у односу на једну променљи-ву која служи као референца: додатну вредност предузећа. Може се констатовати, на пример, да на нивоу сектора делатности постоје веома изражени диспаритети у погледу опорезивања утврђене у извештају о доприносима на додатну вредност:

Просечно опорезивање 2,03% додатне вредности у 1977.			
Сектори преоптерећени порезом:		Најмање опорезовани сектори:	
Електрична енергија	4,40%	Материјал за гра-	
Рударство-разно	6,70%	Ђевинарство	0,7%
Црна металургија	4,10%	Ваздушни саобраћај	0,8%
Базна хемијска		Осигурање	0,6%
индустрија	4,00%		

Производња струје, на пример, два и по пута више је опорезована од индустрије гаса ... Штавише, унутар истог сектора и при идентичној пореској стопи, постоје и даље велики диспаритети међу предузећима (од 1 до 5,8 на узорку предузећа у Lille-у⁽²¹⁾).

⁽²¹⁾ Извештај VOISIN A. N. бр. 1043, извештај дат у прилогу записника са седнице од 9 маја 1979.

Неправилности услед преваљивања пореза на професије

Још једна врста неправилности везане за ТР проистиче из њене просторне јединице. У првој апроксимацији и дажбина коју плаћа закупца стана на име стамбеног пореза (ТН) плаћање је од стране једног локалног пореског обвезника који користи услуге које обезбеђује комуна. Насупрот томе, када се ради о ТР локални порез се преваљује или уназад — на раднике и власнике предузећа или, што је вероватније, унапред — на купце производа датог предузећа кроз механизам повећања цене производа. Међутим, мање је важно познавати оног „правог“ обвезника који као финални субјект плаћа порез, него место где се он налази: наиме, ако је коначни платаци становник те комуне, комунални расходи финансирани су на локалном плану. Али, ако је коначни платаци — на пример купац неког фабричког производа — ван комуне која је убрала порез, онда та комуна има могућност да *изведе свој порез*. (Тако нека мала комуна која има фабрику аутомобила или електричну централу „извози“ и до 95% пореза који убира!). Овај „извоз пореза“ иде на руку индустријализованим комунама, док сеоске комуне које су изразити увозници индустријских производа, несумњиво кажњава.

2°) Тешкоће у вези са реформом система локалних пореза

Реформа локалних пореза суочена је поред политичких расправа, са техничким тешкоћама које бирани представници тешко сагледавају. Наиме, они су више за то да се комунама ставе на располагање порези са променљивом стопом, тј. такви који се могу локализовати, али који су исто тако и економски неутрални (за порез који плаћају предузећа) и не-регресивни (за порез који плаћају домаћинства), него да се повећа део који држава преноси на комуне. Међутим, поменути елементи су по својим својствима ретко спојиви као што то показује следећи пројекат, одабран као пример.

Парламент је донео начелно одлуку да измени пореску основицу за ТР и, као основу за опорезовање почев од 1983. године, усвојио додатну вредност. Члан 14 закона бр. 80—10 даје економску дефиницију додатне вредности која је једнака (на поједностављен начин) збиру трошкова за персонал, амортизације, пореза и таксе на производњу и финансијских прихода и расхода. Одмах се види да ће на тај начин профит који се опорезује и финансијски расходи бити укључени у пореску основицу за ТР (што би требало да фаворизује индустрију на штету трговине).

Међутим, и поред ове промене пореске основице и даље остају бројне тешкоће:

— нова основица за ТР тешко се може локализовати на нивоу комуна код предузећа са већим бројем фабрика (додатну вредност

треба разбити по фабрикама пропорционално надницама и амортизацији)

- док је TVA порез на додатну вредност потрошног типа, који избегава двоструко опорезивање инвестиција, нови TP ће бити порез на додатну вредност типа „брuto производ“, којим се не избегава то двоструко опорезивање. Штавише, нови TP неће моћи да се одбија при обрачуна на границама (за разлику од TVA и немачких локалних такса)
- најзад, диспаритети стопе TP, чак и модернизоване, од комуне до комуне и даље ће се предузећима чинити неспојиви са правилима конкуренције.

Ни би, такође, било ништа изненађујуће кад би усвајање ове нове основице, на крају било само једна етапа у правцу укидања TP у замену за повећање TVA за неколико поена и њену прерасподелу међу комунама према механизму сличном оном који се примењује код DGF.

В — Политика преношења пореских средстава са државе на комуне

Веома је мали број бираних локалних представника који прихватају оно што се очигледно види из следеће статистике: финансирање локалних буџета из државних извора по обиму је једнако, па чак и веће од масе остварене кроз локалне порезе. Осим неизбежне борбе цифрама, у питању је значење које једни и други приписују трансферу средстава; оно што финансијска администрација или национална књиговодствена служба квалификују као субвенцију често је у очима локалних представника само поправљање претрпљене штете или накнада за једну неправилну и неправедну обавезу која би нестала када би се подела надлежности између државе и локалних колективитета појаснила; „истинске“ субвенције, ако би се могле изоловати, јављале би се тада константно релативно умањене услед ослобађања државе обавеза.

Дефинисање типологије субвенција које примају локални колективитети чини се да је неопходна претпоставка за анализу дела трансфера државних средстава у правцу комуналних фондова.

1⁰) Типологија субвенција које добијају локални колективитети

Француска терминологија у овој области није довољно утврђена, па је важно прецизирати карактеристике субвенција које се проучавају; глобалне или посебне, рационасане или плативе без ограничавања.

Табела бр. 12: Субвенције које је држава исплатила локалним колективитетима у 1980. (у милионима франака)

(Министарство унутрашњих послова)

		1980.	Посебне	Глобалне	Рациони- сане	Без ограни- чења
1 — Посебне субвенције за објекте/опрему	7190	9,8%	×		×	
2 — Глобалне субвенције за објекте; — Компензациони фонд за TVA	5000	6,8%		×		×
3 — Субвенције за функционисање, плативе без ограничења (open-ended grants) — Учесће у расходима за социјалну помоћ департмена	17861	24,4%	×			×
— Аутоматско пореско субвенционирање (комуна)	3407	4,6%		×		×
4 — Субвенције за функционисање-рациона- зирање — Глобална дотације за функционисање	37966	51,9%		×	×	
— Посебне субвенције	1478	2,0%	×		×	

За политику државе у области субвенционирања карактеристично је напредовање глобалних на штету посебних субвенција.

Глобалне субвенције не додељују се за неку посебну употребу и колективитети их могу слободно користити. Оне представљају 2/3 укупног збира.

— Најзначајнија је Глобална дотација за функционисање (некадашња VRTS) која је у локалним буџетима заменила локалну таксу на

промет. То је, према томе, приход који замењује некадашњи локални порез чије је укидање 1968. године омогућило проширење поља примене TVA и тиме држави омогућило повећање средстава која она поново даје колективитетима.

— Аутоматска пореска субвенција (SFA) исплаћује се комунама као накнада за губитак прихода услед ослобађања земљишне порезе, које извесно време уживају власници новоизграђених зграда. Држава сноси цену ослобађања како би помогла комунама у развоју. Ова субвенција се плаћа „без ограничења” — износ није рационализован, већ зависи од пореске стопе коју је изгласала комуна.

— Компензациони фонд за TVA обезбеђује локалним колективитетима накнаду једног дела TVA коју су дужне да плате за послове изградње објекта: овде је у питању права субвенција будући да остали субјекти, посебно домаћинства, немају право да је користе за инвестирање у станове. Ова субвенција, још рационалисана, постаће давање без ограничења када се TVA буде надокнађивала у целини (око 1981?)

Посебне субвенције, веома бројне, чине само 1/3 укупних субвенција.

— Најважнију од ових субвенција представља учешће државе у издацима департамента за социјалну помоћ. Како су ови издаци „обавезни” локални колективитети не сматрају ово учешће, плативо без ограничења, за праву субвенцију.

— Посебне субвенције за функционисање су занемарљиве, а релативни део посебних субвенција за објекте стално опада.

2^о) Поређење раста локалних пореза и државних субвенција

Да би анализа била једноставнија, ограничићемо се на упоређивање кретања директних локалних пореза — чију масу одређује комуна — са VRTS-DGF чији износ контролише држава.

Код VRTS је било оригинално то што је то био глобални прелевман из прихода државе, чији је износ био индексан (из историјских разлога) у односу на износ једног променљивог елемента — ни пореског, па чак ни финансијског: на масу *бруто плата приватног сектора*. Међутим, у току периода снажног привредног раста који се завршио 1974, бруто-наднице расле су брже него BDP, брже него сви државни порези у целини. Према томе, један лагано растући део државних пореза преношен је локалним колективитетима.

Увођење VRTS уместо некадашњег локалног пореза било је, дакле, углавном повољно за комуне у току периода 1968—1974. И док је удео локалног пореза у комуналним приходима рапидно опадао у току периода који је претходно њеном напуштању, VRTS је расла нешто брже него локални порези од 1968. до 1974.

Табела бр. 13: Удео локалног пореза (1965—1967), VRTS (1968—1978) и DGF (1979) у локалним приходима и државним порезима

VRTS и DGF у % држ. пореза		Лок. порез и VRTS у % (дир. лок. порези + VRTS) комуна		VRTS — DGF у % дир. лок. порези + VRTS — DGF APUL	
1970	5,83%	1965	45,2%	1970	36,5%
1971	6,19%	1966	42,4% Локални	1971	37,6%
1972	6,18%	1967	40,8% порез	1972	37,0% VRTS
1973	6,23%	1968	40,1%	1973	37,0%
1974	6,27%	1969	40,4%	1974	38,7%
1975	6,86%	1970	41,9% VRTS	1975	37,4% криза
1976	6,35%	1971	42,9%	1975	36,9%
1977	6,54%	1972	42,0%	1977	36,0%
1978	6,47%	1973	43,3%	1978	34,9%
1979	6,27%	1974	43,5% криза	1979	33,9% DGF
		1975	42,7%		
		1976	42,0%		

Преокрет ситуације 1974. имао је за последицу успостављање релативног раста масе плата (услед стагнирања броја плаћених радних места); VRTS је тада престала да расте брже од укупних државних пореза; осим тога, 1979. је донета одлука да се нова DGF индексира према доприносу из главног државног пореза — TVA. Део државних пореза који се преноси локалним колективитетима убудуће одређен је у проценту (16,45% од TVA).

Како локални колективитети, за разлику од државе, нису после 1974 усклађивали пораст локалних пореза са порастом BDP, обавезно долази до смањења удела VRTS — DGF у финансирању APUL. Овај удео пао је за 5 година са 38,7% на 33,9%!

* *

*

Основни проблем који се поставља пред француске комуне једноставан је: могу ли оне смањити стопу пораста трошкова функционисања на ниво који би био у складу са новом привредном ситуацијом, како би се избегло реално повећање пореског оптерећења од 6,5% годишње? Одговор на ово питање излази из оквира овог реферата; градоначелници ће рећи да се пораст трошкова функционисања не може ставити под контролу зато што је аутоматска последица повећања цена енергије и пораста ниских плата у јавним службама и да пораст незапослености неизбежно намеће и пораст социјалних преливања. Ипак се може сматрати да комунални руководиоци још нису довољно сагледали потребу веће рационализације вођења послова комуне.

III — „ХОРИЗОНТАЛНА” РАСПОДЕЛА СУБВЕНЦИЈА И ИСПРАВЉАЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ МЕЂУ КОМУНАМА НА ФИНАНСИЈСКОМ ПЛАНУ

Државне субвенције не распоређују се међу комунама по систему уравниловке (сразмерно броју становника комуне) већ се одређују према другим критеријумима; оне, дакле, имају функцију хоризонталне прерасподеле средстава између комуна, поред оне прве функције која се односи на вертикалну расподелу прихода између државе и локалних колективитета (све се одвија тако као да комуне чије су субвенције веће од просека уживају трансфер средстава која потичу из комуна са мањим субвенцијама).

Ова хоризонтална прерасподела има за циљ да исправи извесне неједнакости на финансијском плану. Међутим, неке од ових неједнакости везане су за само постојање аутономних локалних колективитета: ако једна комуна одреди вишу пореску стопу него суседна комуна зато што својим становницима пружа бројније или квалитетније услуге или просто... због тога што се њој слабо управља, у питању је неједнакост у управљању која нормално настаје као последица децентрализације одређења на локалном нивоу; једна таква неједнакост у управљању нормално се не исправља кроз систем субвенција. Међутим, бројне друге неједнакости измичу контроли од стране локалних власти: неједнакост у погледу фискалног потенцијала, неједнакости у цени коштања услуга, утицај обавезних расхода: све ове неједнакости у погледу положаја — да употребимо терминологију Lengrad-a⁽²²⁾, показују се као неправедне и треба да буду исправљене.

Стога ћемо најпре посматрати диспаратите у погледу средстава одн. извора, са којима су суочене комуне у Француској (А), а потом ћемо показати сложене механизме расподеле глобалних субвенција између колективитета (Б). На крају ћемо покушати да дамо оцену ефикасности ове политике на тај начин што ћемо указати на имплицитне циљеве који се налазе у њеној основи.

А — Кратак биланс неједнакости у погледу пореског потенцијала међу комунама

Овде ћемо изнети само оне неједнакости у погледу пореског потенцијала које показују мање-више велико богатство комуна, оцењено кроз призму једног искривљавајућег пореског система, изузев неједнакости у погледу пореског притиска које делимично проистичу из неједнакости у трошењу.

⁽²²⁾ J.-LE GRAND „Fiscal equity and central government grants to local authorities”, The Economic Journal, Sept. 1975, pp 531-547

Ове неједнакости у пореском потенцијалу огледају се, с једне стране на нивоу четири локална доприноса и, с друге стране, у некадашњем локалном порезу на промет (који је престао да постоји 1968, али који је ипак и даље један од детерминирајућих елемената расподеле DGF) — ⁽²³⁾.

1⁰) Неједнакости у погледу директног пореског потенцијала

Порески потенцијал комуне дефинисан је као приход од пореза који би комуна остварила када би се на њихову пореску основицу примењивале просечне националне стопе; према томе, он изражава потенцијални резултат, по датој стопи, за материју која подлеже опорезивању, локализовану на нивоу сваке комуне.

Овај порески потенцијал, израчунат по становнику, варира у просеку у сразмери између 1 и 2,5 са повећањем величине комуне.

Табела бр. 14: Кретање пореског потенцијала по становнику, по слоју становништва

Групе становништва	Просечни потенцијал	Групе становништва	Просечни потенцијал
Становништво комуне:			
<500 становника	398 Ф	од 10000 до 15000 стан.	617 Ф
од 500 до 1000 стан.	423 Ф	од 15000 до 20000 „	622 Ф
од 1000 до 2000 „	462 Ф	од 20000 до 35000 „	573 Ф
од 2000 до 3500 „	531 Ф	од 35000 до 50000 „	655 Ф
од 3500 до 5000 „	568 Ф	од 50000 до 75000 „	762 Ф
од 5000 до 7500 „	591 Ф	од 75000 до 100000 „	670 Ф
од 7500 до 10000 „	574 Ф	100000 до 200000 „	636 Ф
Просек за све комуне	606 Ф	>200000 становника	1031 Ф

Раст просечног потенцијала доста је неправилан када се дође на више нивое група становништва, а на прелазу са сеоских комуна на мање градове од 5 000 становника веома је изражен. Затим је прилично константан, да би поново почео да иде узлазном линијом када су у питању заиста велики центри (нарочито Париз) — ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Cf тачка Б ниже

⁽²⁴⁾ Иста ова примедба важи и када посматрамо компоненту „стамбени порез“ пореског потенцијала. Бруто закупна вредност стана повећава се са растом насеља у коме се комуна налази:

Међутим, ови статистички подаци пружају само веома несавршену слику неједнакости у погледу потенцијала, јер се из њих не види невероватна дисперзија пореског потенцијала око просечних вредности сваке поједине класе. Ова дисперзија последица је, у највећој мери, концентрације основа за опорезивање за ТП у градовима-центрима насеља са више комуна, а нарочито у малим индустријализованим комунама. ТП је извор неједнакости из једног једноставног разлога: места запослења где се налазе и комерцијални и индустријски објекти просторно су више концентрисана него места становања радне снаге, и притом показују тенденцију да се са побољшањем градског саобраћаја све више удаљавају од ових других. Ова концентрација базе ТП може се илустровати примером који се односи на комуна једног департмана који је унеколико неиндустријализован (просеч на основа по становнику од 2 200 F нижа је од националног просека од 3 000 F).

	Бруто закупна вредност по стану
Сеоске комуне	2 238 Ф
Урбане јединице <10000 стан.	2 999 Ф
У.ј. од 10000 до 50000 „	3 451 Ф
У.ј. од 50000 до 100000 „	3 566 Ф
У.ј. од 100000 до 200000 „	3 815 Ф
У.ј. од преко 200000 стан.	3 896 Ф
Париз	5 995 Ф

Пореске основе за ТП по становнику	Број комуна	
	градских	сеоских
>10 000 Ф	3	—
од 600 до 100000 Ф	—	1
од 4000 до 6000 Ф	2	2
од 2000 до 4000 Ф	14 (Rennes)	17
од 1000 до 2000 Ф	10	44
<1 000 Ф	3	258
Укупно	32	322

Овај пример баца светло на три чињенице:

— Постоје „екстремни случајеви”, малобројни, за које је основа за опорезивање више од два пута већа од националног просека. Ови случајеви јављају се било када је присутан неки изузетно значајан комплекс основа по становнику већа од 1000 F), или када се у комуни са мање од 10000

становника развија индустријска зона са бројним фабрикама, или, такође, када је у једној микро-комуни лоцирано неко мање предузеће.

— Распон пореског потенцијала се смањује уколико се креће узлазном линијом на лествици хијерархије градова. Код градских комуна са мање од 10000 становника варира од 1 до 4, а за комуне чији је број становника већи од 10000 креће се само између 1 и 2.

— 4/5 сеоских комуна погођено је пореским основама нижим од 100 F по становнику, тј. за 2/3 испод националног просека (заузврат, оне извлаче највећа средства из земљишног пореза на поседе без зграда) — ⁽²⁵⁾.

2^о) Неједнакости у погледу расподеле некадашњег локалног пореза на промет такође се могу боље објаснити привредном специјализацијом комуна него разликама у доходу њихових становника, јер је, обзиром на то да је порез био локализован према месту где је обављена продаја на мало, приход од пореза био нарочито висок у малим градовима-тржницама и, унутар агломерација са више комуна, у граду-центру у коме је био концентрисан комерцијални апарат: уколико је у граду-центру био настањен мањи део становништва агломерације, утолико је приход од локалног пореза ту био већи.

Ове неједнакости (које нису обавезно и неоправдане) задржале су се кроз одобравање VRTS, а затим и паушалне дотације DGF. (Ова дотација распоређује се између комуна углавном сразмерно локалном порезу на промет из 1967).

Табела бр. 15: VRTS: гарантне дотације по становнику у 1976
(по групама становништва)

0— 500 стан.	119 Ф	5000— 7500	146 Ф	35000— 50000	212 Ф
500—1000 „	116 Ф	7500—10000	149 Ф	50000— 75000	222 Ф
1000—2000 „	124 Ф	10000—15000	155 Ф	75000—100000	220 Ф
2000—3500 „	132 Ф	15000—20000	173 Ф	100000—200000	251 Ф
3500—5000 „	146 Ф	20000—35000	188 Ф	>200000	382 Ф

Б — Механизми хоризонталне прерасподеле средстава

У већини земаља глобалне субвенције деле се према одређеном кључу расподеле водећи рачуна, на основу једних, о диспаритетима пореског потенцијала међу колективитетима или, према другима, о цени коштања локалних служби (тако Rate Support Grant у Великој Британији узима у обзир број деце школског узраста, пропорцију старијег дела становништва, итд.). Међутим, механизам расподеле DGF даје предност ко-

⁽²⁵⁾ Комуна Shartres de B. (3000 становника једна фабрика аутомобила) има исти порески потенцијал „ТП” као сеоске комуне Ille 1 Vilaine (282000 становника) скупа.

риговању разлика у погледу пореских средстава, а занемарује (скоро потпуно) диспаритете у погледу обавеза локалних колективитета⁽²⁶⁾.

Организовање једног складног механизма расподеле тако значајне дотације сучено је са једном суштинском потешкоћом: бројем комуна корисница — 36 000. Кроз рачунар Генералне дирекције локалних колективитета треба обезбедити статистичку информацију — обимну, али која се такође може лако проверити: методе компликоване анализе локалних буџета које су примењиве код 500 колективитета у Енглеској и на десетак аустријских држава у француској се не могу применити. Даље потребно је да се исти кључеви за расподелу могу применити и на милионске градове и на скоро ненастањене комуне; у оваквим условима није изненађујуће да поред ниже описаног општег режима расподеле постоје и други бројни „посебни“ режими учешћа које користе специфичне категорије локалних колективитета: туристичке и бањске комуне, градови — центри урбаних агломерација, комуне париске регије, прекоморски колективитети...

Глобална дотација за функционисање на националном нивоу се дели у три масе у које улази још и посебна помоћ (5% од укупне суме)

- паушална дотација (52,55% укупног износа, или 19 387 М у 1980. години)
- дотације за изравнање, индексирана према порезима које плаћају домаћинства (31,37%, или 11 911 М)
- дотација за изравнање, индексирана према пореском потенцијалу (10,45% или 3970 М).

1^о) Прве две дотације постојале су већ у систему VRTS. Кроз *паушалну дотацију* наставља се са дистрибуирањем локалне таксе из 1967. Овај механизам заштите стечених права имао је за циљ да ублажи тешкоће на које су наилазиле комуне које су остваривале велике приходе на име локалне таксе, у вези са уравнотежењем буџета, уколико су њихове дотације биле одређиване само на основу критеријума изравнавања. Ове гарантне дотације требало је начелно да у року од двадесет година потпуно нестану. Али, замењивање VRTS са DGF 1979, имало је за последицу то да је овај развој заустављен на пола пута!

2^о) Друга дотација, и она такође наслеђена од VRTS, дели се сразмерно порезима које су платила домаћинства комуне у претходној години (ови порези од домаћинстава одговарају приближно стамбеном порезу, делу земљишних пореза који се односи на стамбене просторије и 30% земљишног пореза на поседе без зграда⁽²⁷⁾).

⁽²⁶⁾ Будућа глобална дотација за објекте (DGE) која треба да замени посебне субвенције за објекте биће распоређивана на основу критеријума потребе (број изграђених зграда, итд.)

⁽²⁷⁾ Претпоставља се да 30% пореза погађа домаћинства, а осталих 70% пољопривредна предузећа.

— Приход од опорезивања домаћинстава узет је 1968 као кључ за расподелу пошто део пореза који плаћају домаћинства у директном локалном опорезивању варира у обрнутој зависности од богатства комуне у „taxe professionnelle” и према томе, од њене способности да своју пореску обавезу пренесе-извезе на не-резиденте. Потребно је, према томе, дати предност у погледу помоћи оним комунама које су приморане да убирају високе порезе од домаћинстава.

— С друге стране, избор овог критеријума неправедан је уколико се исти приход од опорезивања домаћинстава по становнику може добити са веома различитим нивоима пореског оптерећења. Уколико у једној комуни становни имају закупну вредност два пута већу од закупне вредности станова у суседној комуни (стамбени кварт/напуштен кварт), у њој ће стопа стамбене таске бити упола мања са истоветним фиксалним приходом и, према томе, са истоветном субвенцијом! Али, у 1968. години није било могуће, пре ревизије закупних вредности, упоређивати од комуне до комуне ове две компоненте фиксалног прихода: његову стопу и његову пореску основу⁽²⁸⁾. Избор пореза на домаћинства био је, дакле, 1968. једино решење.

Ова дотација расте у просеку са величином комуна до једног одређеног прага — 20 000 становника. Од тог момента надаље остаје прилично константна.

Давања пропорционална порезима на домаћинства (VRTS 1976)

Комуна од	0 до	500 становника	69 Ф/становник (минимум)
Комуна од 20000 до	35000	„	148 Ф/становник
Комуна од 75000 до	100000	„	167 Ф/становник (макс.)
Комуна од преко	200000	„	158 Ф/становник

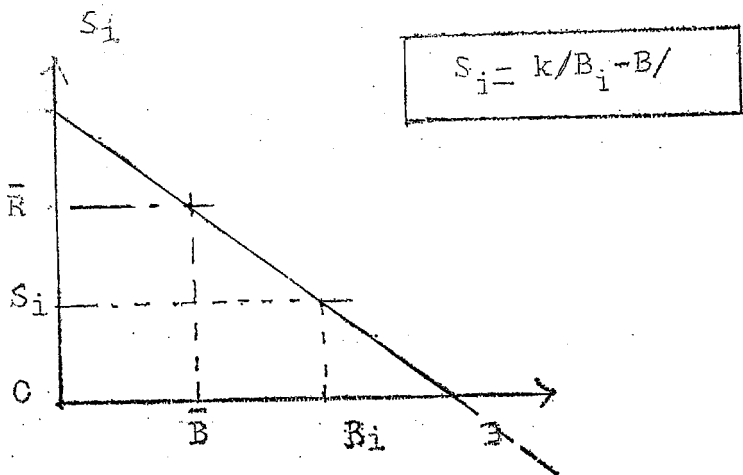
30) *Последња дотација — за изравнање, уведена 1979, има за циљ да исправи неједнакости у погледу пореског потенцијала.*

Овај тим субвенције у складу је са начелом хоризонталне равноправности према коме порески обвезници који су у сличним условима, али у различитим комунама, треба да плаћају исти порез. Но, два пореска обвезника која имају исту пореску основу (на пример исти стан) и лоцирани су у комунама које пружају исте услуге, опорезовани су по различитим стопама уколико први живи у једној „богатој” комуни са великим пореским потенцијалом, а други у „сиромашној” комуни. Једна оваква неједнакост може се елиминисати додељивањем субвенције комунама са slabим потенцијалом (и по потреби кресањем средстава „богатих” комуна).

⁽²⁸⁾ Правила процене основе разликовала су се од комуне до комуне.

Спровођење овог типа субвенције у пракси захтева да се претходно утврде карактеристике комуна која ће служити као референца, комуна чији ће се услови сматрати задовољавајућим и на основу које ће се сврставати и остале. Колективитет који служи за упоређивање код DGF је комуна чији је порески потенцијал по становнику три пута већи од просека њене категорије. Субвенција S_i која се додељује комуни i у том случају је сразмерна распону који постоји између њеног пореског потенцијала B_i и референтног потенцијала B ($S_a = 3\bar{B}$).

Субвенција по
становнику



Порески потенцијал
по становнику

Дотација је равна нули када комуна достигне праг искључења B , и требало би логично да буде *негативна* када прекорачи тај праг; али, установљени механизам хоризонталног изравнавања дејствује само једно- смерно: средства „веома” богатих комуна се не крешу⁽²⁹⁾ на име DGF.

Овај систем не обезбеђује у потпуности уважавање начела хоризонталне правичности: да би се тај циљ постигао требало би да субвенција зависи не од коефицијента k истоветног за све комуне и одређеног зависно

⁽²⁹⁾ Постоји ипак један други механизам изједначавања који обезбеђује ефективно кресање производа ТП код комуна које имају „изузетне” индустријске капацитете: фонд депармана за изједначавање ТР. Овај фонд се формира из дела ТР ових комуна који се посебно враћа комунама у којима су настањени радници „изузетног” капацитета. Из разних разлога, ово изједначавање из фонда на нивоу депармана има релативно ограничено поље примене.

од масе која треба да се подели, већ од просечне стопе t_i пореза који се убирају у комуни $S_i = t_i (B_i - B)$. Тада би субвенција коју би добијала комуна била уколико већа уколико би њена сопствена пореска ангажованост мерена стопом порезе била значајнија. Али, субвенција би се у том случају плаћала без ограничења висине уместо што би била рационалисана буџетским програмом.

в) — *Дискриминације у третману везане за величину комуне*

Напред изложени кључ расподеле примењује се једнообразно на све комуне, како на оне најмање — на сеоском подручју, тако и на велике градове; овај кључ очигледно не води рачуна о разликама у погледу трошкова које су последица проширења лепезе локалних служби и њиховог квалитета, који се запажају у горњим деловима лествица комуна. Механизми који су описани уносе извесну дискриминацију у погледу третмана и то у корист градова, дискриминацију која се, од 1979 године, ипак смањује.

1^о) *Модулирање референтног пореског потенцијала искључује сваку прераспodelу између комуна различите величине*

У случају да им је порески потенцијал мањи од референтног, комуне добијају дотацију за изравнање. Али, референтни потенцијал (који представља три пута просечни потенцијал) није исти за све комуне: он је одређен за сваку од 15 група становништва унутар којих су комуне разврстане по својој величини (cf. табела бр. 14). Просечни потенцијал по становнику расте, како се види, са порастом величине комуне. Услед тога, праг искључивања, тј. граница преко које се више не прима дотација, показује тенденцију померања навише уколико расте и величина града. При истом пореском потенцијалу, велики град добијаће веће субвенције него неко мало места...

Теоријски аргументи који оправдавају слојевитост леже у могућим разликама у погледу појединачних трошкова локалних јавних служби зависно од величине града. Наиме, богатство једне комуне не огледа се у њеном номиналном пореском потенцијалу, већ у реалној куповној моћи коју јој пореска средства обезбеђују. Ако цене локалних служби расту са величином града, номинални порески потенцијал мора се кориговати у истој сразмери, уколико се жели сачувати реална куповна моћ комуне. Ова одбрана слојевитог система почива, међутим, на подацима који су, у ствари, веома несигурни; разлике које постоје у погледу појединачних трошкова локалних служби веома су мало познате; ништа посебно

не гарантује да ти трошкови, следећи хијерархијску лествицу градова, расту истим темпом као и номинални порески потенцијал.

Осим тога, може се поставити и питање подесности слојевите поделе при којој се узима у обзир само становништво комуне. Зар не би било боље становништво груписати према величини привредних концентрација, макар потом правилити разлику између градова-центра и периферних комуна. Кретање појединачних трошкова свакако не зависи од становништва комуне већ од становништва веће концентрације (cf. цена земљишта); што се тиче лепезе служби, она је шира у комунама-центрима, као последица преоптерећености, него у комунама предграба.

Све у свему, нова дотација почива на тврдњи да је расподела пореског потенцијала између слојева становништва задовољавајућа и да само разлике у потенцијалу између комуна са истим бројем становника заслужују да буду исправљене. Што се тиче величине комуна, она нема никаквог утицаја, те не постоји никаква прерасподела између сеоских комуна у целини и великих градова.

2^о) *Индексирање паушалне дотације према приходима из ранијег локалног пореза на промет иде на руку градовима*

Када се зна да је приход од локалног пореза по становнику растао са величином концентрације и да је био концентрисан у градовима-центрима агломерације са више комуна, у прилог необичном индексирању ове дотације према порезу који је нестао још пре дванаест година, могу се „a posteriori” дати два аргумента:

— приви је исти као и онај напред изнет у прилог усвајања слојевите поделе становништва за „референтни” порески потенцијал: субвенција као компензација за пораст трошкова функционисања и опорезивања градова је оправдана⁽³⁰⁾.

— Затим, градови-центри агломерација обезбеђују бројне службе које становници предграба, који ту долазе, користе *бесплатно*. (Исто то важи и за мање градове који се налазе у центру сеоског подручја). Али, ови центри су имали развијен комерцијални апарат или систем служби који су им омогућавали додатне приходе на име локалне таксе, која се финансирала управо захваљујући куповинама становника из предграба. Задржавањем паушалне дотације као такве у том случају делимично компензира веће трошкове везане за „експлоатацију” градова-центра од стране становника периферије.

⁽³⁰⁾ Појава пораста трошкова такође се сусреће и у сеоским зонама са јако проређеним становништвом. Приликом давања гаранције из VRTS водило се рачуна о посебној помоћи која је неким департманима са slabом густином становништва (Lozère, Hautes-Alpes) додељивана у оквиру некадашњег делимичног изједначавања локалне таксе.

3^о) Прелаз са RTVS на DGF ишао је у прилог сеоским комунама

Ради компензације фиксних трошкова функционисања везаних за 20 000 микро-комуна на сеоском подручју, 1979. године је установљена минимална дотација за функционисање у корист комуна са мање од 2 000 становника и са пореским потенцијалом нижим од просечног. На тај начин сеоске комуне су постале главни корисници реформе из 1979 како то показује следеће поређење којим су обухваћена сва давања VRTS и DGF.

Табела бр. 16: Поређење VRTS 1978 и DGF 1979 — по становнику

Групе становништва		VRTS 1978 увећан за 13,6%	DGF 1979	Промена у апсолут- ном из- носу	Промена у процен- тима
<500 становника		286,3 Ф	318,9 Ф	+32,6 Ф	+11,9%
500 до	1000 "	286,9	320,7	+33,7	+11,8
1000 до	2000 "	305,3	337,4	+32,1	+20,5
2000 до	3500 "	323,9	330,5	+ 6,5	+ 2,0
3500 до	5000 "	353,0	356,9	+ 3,9	+ 1,1
5000 до	7500 "	364,1	368,4	+ 4,3	+ 1,2
7500 до	10000 "	373,6	375,8	+ 2,2	+ 0,6
10000 до	15000 "	408,6	405,9	— 2,7	— 0,7
15000 до	20000 "	465,5	457,1	— 8,4	— 1,8
20000 до	35000 "	499,4	485,2	—14,2	— 2,8
35000 до	50000 "	539,9	523,0	—16,8	— 3,1
50000 до	75000 "	563,5	549,3	—14,2	— 2,5
75000 до	100000 "	556,3	533,7	—22,5	— 4,0
100000 до	200000 "	635,0	621,5	—13,5	— 2,1
> 200 000 станов.		862,9	823,3	—39,7	— 4,6
Општи просек		462,1	462,1	0	0

Овај доста неуједначен скуп мера и против-мера у корист великих градова или сеоских микро-комуна показује неспособност француске политичке екипе да дефинише такав кључ расподеле који ће изричито узимати у обзир разлике у цени и нивоу локалних служби у различитим типовима комуна.

На крају овог прегледа неколико проблема организовања расподеле пореских средстава између државе и комуна у Француској, излази да неправедна подела постојећих пореза и недовољна могућност државних субвенција да делују у смислу кориговања, представљају великим делом „цену” коју треба платити да би се одржала једна административна комунална структура застарела на економском плану, али политички и социолошки још увек жилава.

Такође се може поставити питање да ли би се најефикаснији начин да се неправде садашњег система ублаже налазио у повећању учешћа *корисника* у финансирању локалних буџета, мада оно показује, у ствари, сталну тенденцију опадања: разни доприноси који се из различитих разлога захтевају од корисника услуга комуна сада не представљају више од једва 10% локалних средстава. Ово смањење дажбина често се политички оправдава бригом око праведне расподеле. Али, повећање локалног пореског притиска вероватно више производи лоше ефекте и заострава неједнакости него што их смањење учешћа корисника ублажава.

*Др Мирослав Петровић,
ванред. проф. Правног факултета*

UDK-352:336(497.1)

МЕСТО И УЛОГА ОПШТИНА У СИСТЕМУ ЗАДОВОЉАВАЊА ЗАЈЕДНИЧКИХ И ОПШТИХ ДРУШТВЕНИХ ПОТРЕБА У САВРЕМЕНОМ ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ДРУШТВУ

I Претходне напомене

За боље разумевање излагања о месту и улози општина у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву неопходно је, чак нужно, указати на неке специфичности југословенског финансијског система и појмовно објаснити шта се крије иза термина који су у употреби у том систему.

Развој југословенског социјалистичког друштва на основама самоуправљања карактеришу, између осталог, проседи децентрализације и деестатизације у политичком али и у финансијском систему. У првом реду реч је о преношењу многих значајних функција са федерације на социјалистичке републике и социјалистичке аутономне покрајине, и даље на општине као најуже друштвено-политичке заједнице. Ти процеси се одвијају и јасно су видљиви у готово свим савременим државама у којима локални органи власти или органи локалне самоуправе добијају све већу улогу и располажу све већим износима финансијских средстава за остваривање тих својих обавеза и задатака. Ни процеси деестатизације нису непознати у већини савремених држава, јер се преко система фондировског финансирања одређених јавних потреба све чешће и све ефикасније задовољавају потребе у области социјалног осигурања, образовања, културе и неким другим областима од несумњивог јавног интереса. Велика је међутим суштинска разлика између тог фон-

довског финансирања појединих јавних потреба у многим савременим државама и система обезбеђивања средстава за задовољавање заједничких потреба преко самоуправних интересних заједница у савременом југословенском друштву, мада извесне сличности постоје и могу да наведу на непотпуне или нетачне закључке о природи и карактеристикама савременог југословенског финансијског система.

Када се наведе податак да је у 1979. години од укупно остварених средстава за све облике друштвене потрошње свега нешто преко 32% било укључено у буџете свих друштвено-политичких заједница од федерације до општина, као и да је само једна петина тих средстава била на располагању општинама, онда то мора да посебно буде анализирано и објашњено. И у овом случају језик цифара или података није довољан већ тражи објашњење.

Употребљени термин „друштвена потрошња” се по основним својим карактеристикама може да изједначи са термином „јавна потрошња”, који је готово опште прихваћен у савременој финансијској теорији и у законодавству. То исто важи и за „друштвене” потребе које изједначавамо са „јавним” потребама. Ако се, међутим, крене даље и настоји да прецизније и детаљније дефинишу ови термини јављају се одређене тешкоће јер се „друштвене” потребе деле на „опште друштвене” и „заједничке” потребе, а разлике између њих нису мале. Под „општим друштвеним” потребама подразумевају се све оне друштвене потребе које се још увек задовољавају посредством државе и свих ужих друштвено-политичких заједница. „Заједничке” потребе се задовољавају на врло специфичан начин преко самоуправних интересних заједница у којима се на основама тзв. слободне размене рада врши друштвено договарање о обиму и моделитетима задовољавања потреба у области образовања, здравства, пензијског и инвалидског осигурања, социјалне заштите, науке, културе и још неким другим областима. Код ових друштвених потреба друштвено-политичке заједнице су само посредно укључене у процесе тог друштвеног договарања, а главни актери су делегације и делегати, представници радних људи и грађана, са једне, и одређених организација и институције из наведених области, са друге стране. У складу са концепцијом о одумирању социјалистичке државе преношењем све већег броја њених функција на недржавне, парастаталне организације и институције, средства којима се задовољавају те заједничке потребе стално расту и сада већ прелазе две трећине од укупно издвојених средстава за финансирање свих друштвених потреба. Чак мање од једне трећине укупних средстава се користи за финансирање општих друштвених потреба преко буџета федерације, социјалистичких република, социјалистичких аутономних покрајина и општина. А то, без сумње, представља специфичност југословенског финансијског система.

Пошто је у домену задовољавања општих друштвених потреба општина директно ангажована и пошто се посредством њеног буџета вр-

шца финансирање многих од тих потреба, централно место у овом скромном прилогу биће додељено анализи те њене финансијске функције. По природи ствари, место и улога општине у задовољавању заједничких потреба добиће одговарајући третман.

II Финансијски положај општина

Уставом и одговарајућим законима дефинисани обим надлежности односно функција општина као најужих друштвено-политичких заједница одређује најнепосредније обим финансијских средстава којима се обезбеђује остваривање тих надлежности односно функција. Имајући у виду процесе децентрализације и децентрализације, о којима је било речи у претходним напоменама, корисно је и добро на самом почетку излагања о финансијском положају општина указати на статистичке податке које те процесе илуструју и потврђују.

Укупна средства која се у југословенском друштву издвајају из националног дохотка и користе за задовољавање свих општих друштвених и заједничких потреба прелазе оквири који се у савременим државама сматрају уобичајеним, чак оптималним. У питању је специфичност организовања Југославије као социјалистичке и самоуправне заједнице народа и народности и достигнутог степена социјализације у коме су многе класичне личне потребе подруштвљавају и тако боље и потпуније задовољавају. Отуда издвајање преко 45% из националног дохотка и коришћење тако великих износа финансијских средстава није само по себи тешко разумљиво када се има у виду да се та средства употребљавају за друштвено организовано задовољавање потреба у заправо свим областима друштвеног живота, почевши од народне одбране и државне управе па све до науке, уметности, спорта и физичке културе.

После доношења новог Устава Југославије и устава социјалистичких република и покрајина (1974. године) процес подруштвљавања је у југословенском друштву добио још ширу законску подлогу и подршку и од тада се још непосредније уочава диференцијација друштвене потрошње на заједничку и општу друштвену потрошњу. Као што је већ наглашено, прва се остварује преко недржавних, парастаталних организација које се у виду самоуправних интересних заједница формирају да омогуће што ефикасније и што потпуније задовољавање потреба у области образовања, здравства, пензијског и инвалидског осигурања, социјалне заштите, науке и другим, док се класичне друштвене потребе, у виду тзв. општих друштвених потреба остварују финансијским средствима прикупљеним у буџетима федерације, шест социјалистичких република, две социјалистичке аутономне покрајине и 515 општина.

Структура средстава намењених за финансирање свих облика друштвених потреба у Југославији и периоду 1975—1979. г.

	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.
	а) у милионима дин.				
УКУПНА СРЕДСТВА	202.020	250.112	317.253	398.273	499.201
Средства за опште друштвене потребе (буџет ДПЗ)	78.239	92.428	116.531	120.015	163.181
Средства за заједничке потребе (Самоуправне интересне заједнице)	123.781	157.684	200.722	278.258	336.020
	б) у процентима				
УКУПНА СРЕДСТВА	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Средства за опште друштвене потребе (буџет ДПЗ)	38,73	36,95	36,73	30,13	32,69
Средства за заједничке потребе (Самоуправне интересне заједнице)	61,27	63,05	63,27	69,87	67,31

Извор података: Статистички годишњак Југославије, 1980, стр. 176.

Чињеница да се само око једне трећине средстава издвојених из националног дохотка користи за финансирање општих друштвених средстава преко буџета федерације, социјалистичких република и покрајина, као и општина, довољно јасно показује да се у процесима преношења многих класичних државних или квази државних функција на самоуправне интересне заједнице као недржавне, самоуправно организоване актере у савременом југословенском друштву достигао врло висок степен.

Процеси децентрализације државних функција и преношење надлежности са федерације на социјалистичке републике и аутономне покрајине и даље на општине, нису током протеклих година били сасвим у складу са усвојеним ставом да се то преношење надлежности треба да оствари у што већој мери и уз простирање процеса од федерације, све до општина. Смањивање обима надлежности односно функција фе-

дерације и наглашавање државности социјалистичких република и аутономних покрајина одразило се кроз њихове финансијске односе, док се обим финансија и надлежности општина, па према томе и обим финансијских средстава неопходно потребних за остваривање тих функција и надлежности, није реално много променио. Период који је уследио после уставних промена у 1974. години је управо погодан за уочавање обима и значаја промена у односима између федерације, социјалистичких република и аутономних покрајина и општина у садашњој етапи развоја југословенског друштва и његовог друштвено-политичког система.

Структура средстава намењених за финансирање
општих друштвених потреба у Југославији
у периоду 1975—1979. г.

	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.
а) у милионима дина.					
УКУПНА СРЕДСТВА					
СВИХ БУЏЕТА ДПЗ	78.239	92.428	116.531	120.015	163.181
Буџет федерације	37.571	44.155	55.978	46.360	58.892
Буџет социјалистичких република и покрајина	24.971	29.546	37.872	45.693	68.469
Буџет општина и градова	15.697	18.727	22.681	27.962	35.820
б) у процентима					
УКУПНА СРЕДСТВА					
СВИХ БУЏЕТА ДПЗ	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Буџет федерације	48,02	47,77	48,04	38,63	36,09
Буџети социјалистичких република и покрајина	31,92	31,97	32,50	38,07	41,96
Буџети општина и градова	20,06	20,26	19,46	23,30	21,95

Извор података: Статистички годишњак Југославије, 1980, стр. 176.

Учешће одређене друштвено-политичке заједнице у расподели средстава намењених за финансирање јавних или друштвених потреба није ни једини нити најзначајнији показатељ на основу кога се могу извући ваљани и тачни закључци о њеном релативном месту у друштвено-политичком систему или друштвено-политичком животу земље, али

тај показатељ има не мали значај за сагледавање реалног значаја те друштвено-политичке заједнице у систему и функционисању тог система.

III Општедруштвене потребе које се задовољавају у општини

Општина као најужа друштвено-политичка заједница у Југославији има један од основних задатака да омогући остваривање општих друштвених потреба на својој територији и да омогући грађанима и радним људима, са једне стране, и организацијама удруженог рада, са друге стране, да оптимално користе функционисање општинских — комуналних служби. Све док уставним променама 1974. године није извршено раздвајање друштвене потрошње на општу друштвену и заједничку потрошњу општине су имале значајну улогу у задовољавању бројних потреба у домену образовања, здравства, социјалног старања и многим другим. Тзв. друштвене или друштвено-корисне делатности биле су заправо директно повезане са општинама или су чак представљале њихове институције или организације. Са формирањем самоуправних интересних заједница као аутономних облика организовања у циљу што оптималнијег и што ефикаснијег задовољавања многих друштвених потреба које су добиле атрибут заједничких друштвених потреба, општинама је у надлежности остао релативно узак круг општих друштвених потреба које се по многим својим карактеристикама могу да поистовете са класичним државним функцијама али сада само на најужем нивоу друштвено-политичке структуре.

Податак да се готово 65% средстава, којима су у 1978. години располагале све општине у Југославији за остваривање својих уставима и законима утврђених задатака, утрошило само на рад општинских органа представља својеврсну потврду става да су у домену општих друштвених потреба и њиховом задовољавању општине добиле улогу која није нарочито значајна. Заправо, треба подсетити на раније изнете податке и указати на ред величина у читавом систему финансирања општих друштвених и заједничких потреба у југословенском друштву:

- (а) око 45% националног дохотка издваја се за финансирање свих облика заједничких и општих друштвених потреба;
- (б) мање од једне трећине од тако издвојених средстава користи се за финансирање општих друштвених потреба преко буџета свих друштвено-политичких заједница, од федерације до општина;
- (в) једва нешто више од једне петине од средстава намењених за задовољавање општих друштвених потреба у свим друштвено-политичким заједницама припада општинама као најужим друштвено-политичким заједницама;

(г) готово 65% од овако формираних средстава у буџетима општина одлази на финансирање општинских органа управе.

Да би се добила потпунија слика о структури буџетске (опште друштвене) потрошње у општинама навешће се подаци из 1978. године из којих се види да је 86,77% буџетских средстава општина било тада употребљено за финансирање класичних потреба општине као друштвено-политичке заједнице, а да је само 13,23% средстава било утрошено за остваривање неких ширих, друштвених потреба.

Структура употребе буџетских средстава општина у
Југославији у 1978. години

		(у процентима)
УКУПНО УПОТРЕБЉЕНА СРЕДСТВА		100,00
А) Делатност образовања и васпитања	1,86	
Култура и физичка култура	0,87	
Социјално старање	1,47	
Здравствена заштита	1,79	
Остале друштвене делатности	7,24	13,23
Б) Рад државних органа (органа управе)	64,65	
Народна одбрана	2,18	
Месне заједнице	2,44	
Активност друштвено-политичких организација	4,54	
Ванпривредне инвестиције	5,34	
Остало	7,62	86,77

Извор података: Статистички годишњак Југославије, 1980. стр. 180.

Све се обавезе општине у финансирању општих друштвених потреба на њеној територији могу сврстати у четири групе, односно групе:

- (1) Делатности органа управе, правосудних органа, правобранилаштва, тужилаштва, судова за прекршаје, катастар и сл.
- (2) Део функција општенародне одбране, предвојничке омладине у школама и цивилне заштите;
- (3) Са подручја јавних или комуналних делатности — јавна расвета, одржавање паркова и засада, одржавање чистоће, противпожарне заштите и сл.
- (4) Са подручја културе и неких других друштвених делатности — дотације, рад архива и музеја, заштита споменика културе, социјална заштита и социјалне помоћи угроженим лицима итд.

IV Извори средстава за финансирање општинских друштвених потреба у општинама

Средства за задовољавање општинских друштвених потреба у општинама обезбеђују се у буџету општина и то порезима, таксама и другим јавним дажбама. Социјалистичке републике и аутономне покрајине су у садашњем уставном концепту носиоци пореске политике и креатори пореског система, у целини и појединачно по појединим инструментима тога система. Њиховим прописима установљавају се облици и врсте пореза, не само за њихове сопствене потребе, већ и за општине на њиховим територијама. У примени је тзв. систем „везане сепарације”, што значи да општине имају своје сопствене изворе прихода, али су ти извори (порески инструменти) утврђени у основним оквирима републичким, односно покрајинским законодавством.

Постојећим Законом о финансирању општинских друштвених потреба предвиђено је да општинама припадају приходи од укупно 20 различитих инструмената, односно основа. Иако је списак тих инструмената релативно дуг, корисно је показати да се ради о заиста бројним и врло различитим основама по којима се обезбеђују приходи за буџете општина.

1. Порез из дохотка основних организација удруженог рада¹⁾
2. Порез из личног дохотка радника
3. Порез из личног дохотка од пољопривредне делатности
4. Порез из личног дохотка удруженог земљорадника
5. Порез из личног дохотка од самосталног обављања занатских и других привредних делатности
6. Порез из личног дохотка од самосталног обављања професионалне делатности
7. Порез из личног дохотка од ауторског права
8. Порез на приход од имовине
9. Порез на имовину
10. Порез на наслеђе и поклон
11. Порез на добитке од игара на срећу
12. Порез на укупни приход грађана
13. Посебни порез на производе и услуге у промету
14. Порез на промет непокретности и права
15. Административне таксе
16. Комunalне таксе

¹⁾ Овај порез је заправо само предвиђен као могући приход општинског буџета али је у пракси до сада установљен само за територију републике и покрајина као извор прихода њихових буџета

17. Судске таксе
18. Приходи остварени делатношћу општинских органа, општинских судова, јавних тужилаштва и организација које врше послове од интереса за општину
19. Новчане казне за учењене прекршаје
20. Други приходи одређени посебним законима.

Не треба посебно доказивати да су неки од наведених извора прихода општинских буџета са готово незнатним финансијским ефектима и да им је екстрафискални карактер много јасније изражен него фискални. Тако, на пример, порез из личног дохотка удруженог земљорадника има економско-политички циљ да стимулише удруживање индивидуалних пољопривредника са земљорадничким задругама или организацијама удруженог рада у циљу остваривања боље и савременије производње хране. Релативно су мали финансијски ефекти и неких других пореских облика, као што су порез на наслеђе и поклоне, порез на имовину, порез на дохотке од игара на срећу (овај последњи је посебно интересантан јер су стопе тога пореза из пореско-техничких разлога пропорционалне. У исту групу спада и порез из укупног прихода грађана коме се у овим излагањима мора да посвети нешто мало више простора.

Сматрајући да је између радних људи и грађана дошло и још увек долази до имовинског раслојавања с обзиром на све веће разлике у личним дохоцима и другим примањима, законодавац је увео порез из укупног прихода грађана као порез претежно социјалне садржине, попут синтетичких субјектних пореза који већ одавно постоје у неким другим државама. Тим се порезом желело да утиче на смањивање тзв. социјалних разлика и захвати надпросечна економска снага и пореска способност појединаца. Стопе су у ранијим годинама биле оштро прогресивне и кретале су се чак до 91%, али су током протекле три године знатно ублажене и крећу се до 70% (у употреби је тзв. „пар транш тарифа“). Сем тога и пореска основица је сада знатно промењена јер неопорезовани део износи троструки износ просечног личног дохотка запослених на територији социјалистичке републике односно аутономне покрајине. Сем тога предвиђена су и многа лична и предметна ослобођења (издржавани чланови породице или домаћинства, плаћени порези, алиментације и сл, затим поклони у добротворне сврхе, чланарине друштвено-политичким организацијама и стручним организацијама и удружењима и сл.). Укупан финансијски ефекат од овога пореза је у сталном опадању и зато се све чешће јављају захтеви да се он сасвим укине.

Стопе општинских пореза су, по правилу, пропорционалне, сем код оних који погађају обвезнике — самосталне занатлије и друге привреднике, лица која обављају самостално разне професионалне делатности (на пример адвокати), лица која остварују приходе од имовине, или која подлежу обавези плаћања наведеног пореза на укупни приход грађана. У највећем броју случајева општине аутономно утврђују пореске стопе,

лична или предметна ослобођења односно олакшице, као и самостално уређују питања у вези са поступком утврђивања пореске обавезе и њене наплате.

Посебан и по много чему специфичан инструмент обезбеђивања средстава за финансирање општих друштвених потреба у општинама јесте Месни самодопринос. Он представља облик самоопорезивања јер се установљава на иницијативу грађана и по посебној процедури у којој учествује више од половине обвезника. Најчешће у тзв. месним заједницама (ужа територија, односно део општине који представља просторну и животну средину — 1978. године било је у читавој Југославији 515 општина и 12.654 месних заједница), а знатно ређе у општинама се на зборовима грађана утврђују предлози да се путем тог месног самодоприноса обезбеди решавање неког проблема у месној заједници или општини. Тако се прикупљају средства за изградњу водовода или канализације многе класичне државне или квази државне функције пренете или амбуланти, за поправке или изградњу школа и сл. Интересантно је и то да се месни самодопринос може увести само ако у доношењу одлуке о његовом увођењу учествује више од 50% грађана са те територије, као и да се овај дажбински облик може увести у новцу, у материјалу или чак у радној снази.

Финансијски значај месног самодоприноса је у сталном порасту, о чему сведоче подаци о његовом учешћу у укупној маси средстава општина у истом посматраном периоду.

Учешће месног самодоприноса у формирању средстава за финансирање општих друштвених потреба у општинама и градовима у периоду 1975—1979. г.

	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.
Буџетска средства општина и градова (у милионима динара)	15.697	18.727	22.681	27.962	35.820
Средства остварена путем месног самодоприноса (у милионима динара)	2.093	3.186	4.491	5.611	7.611
Учешће средстава месног самодоприноса у укупним буџетским средствима општина и градова (у процентима)	13,34	17,01	19,80	20,07	21,25

Извор података: Статистички годишњак Југославије, 1980, стр. 176.

У условима неуједначеног степена привредне развијености општина у многим регионима Југославије у систем финансирања општинских друштвених потреба уграђен је механизам обезбеђивања допунских средстава оним општинама које нису у могућности да приходима из сопствених извора обезбеде покриће својих расхода. То преливање финансијских средстава одвија се у оквирима социјалистичких република и аутономних покрајина, по сличним принципима по којима се врши обезбеђивање средстава на нивоу читаве земље за привредно недовољно развијене републике и аутономну покрајину Косово.

Критеријуми за утврђивање степена привредне неразвијености општина и за утврђивање висине средстава која се морају у виду допунских средстава да обезбеде у буџету социјалистичке републике или аутономне покрајине подлежу честим променама инспирисаним тежњама да се ти критеријуми учине што објективнијим и што прихватљивијим како са становишта оних који та средства дају, тако и са становишта оних који та средства примају. Основне полазне основе у системском решавању проблематике допунског финансирања, односно обезбеђивања допунских средстава недовољно развијеним општинама могу се свести на две: (1) псотојећи фискални капацитети у тим општинама морају у потпуности бити искоришћени, и (2) расположива средства општина остварена максималним фискалним оптерећењем нису у могућности да омогуће остваривање одређеног нивоа задовољавања општинских друштвених потреба који је Уставом и законом утврђен.

V Задовољавање заједничких потреба радних људи и грађана и место и улога општине у томе

Напоменуто је већ у неколико махова да су у процесима деатизације многе класичне државе или квази државне функције пренете или се преносе на самоуправне интересне заједнице. Потребе у области образовања, здравства, социјалног старања, инвалидског и пензијског осигурања, културе, науке, спорта и физичке културе финансирају се у садашњем финансијском систему као заједничке потребе средствима која се путем доприноса прикључују у самоуправним интересним заједницама. На основама тзв. слободне размене рада издвајају се средства из доходака организација удруженог рада и личних доходака радних људи и грађана и самоуправним механизмима усмеравају за задовољење одређених, заједничких потреба, при чему треба да дође до изражаја, и то најнепосреднијег, интереса свих учесника у тој слободној размени рада, дакле оних који та средства издвајају и оних који ће коришћењем тих средстава (радни људи у тзв. друштвеним делатностима — у школама, болницама, научним установама и сл.) фактички радити на остваривању циљева друштвеног развоја и оживотворењу циљева те слободне размене рада.

Самоуправне интересне заједнице се најчешће формирају за територију општине, ређе за територију социјалистичке републике или аутономне покрајине, при чему су ове друге заправо облик повезивања основних самоуправних интересних заједница. Имајући у виду број општина и разноврсности заједничких потреба које треба задовољити, током протеклих неколико година дошло је до формирања великог броја тих заједница, пре свега на нивоу општина али и на републичком, односно покрајинском нивоу. Крајем 1979. године број тих самоуправних интересних заједница је већ био достигао 7.497 што указује на процес који може бити бар двојако посматран и исто тако двојако оцењен.

Самоуправне интересне заједнице представљају организациони облик у коме се врши самоуправно споразумевање и друштвено договарање о заједничким потребама као делу укупних друштвених потреба, о неопходним средствима да би се те и тако одређене потребе могле да задовоље, и најзад, о доприносима као специфичним друштвеним дажбама чија се величина утврђује истовремено када се дефинишу потребе и постиже договор о њиховом задовољавању. Заинтересовани представници свих организација из области друштвених делатности, заједно са свим „корисницима њихових услуга” остварују слободну размену рада, уговарајући обим и структуру потреба које треба задовољити у образовању, здравству, пензијском и инвалидском осигурању, науци, култури и другим делатностима, као и средства која путем доприноса треба прикупити да би се створили финансијски услови за оптимално задовољавање тих заједничких потреба.

Формирање тако великог броја самоуправних интересних заједница, има, међутим, и неке друге ефекте. Децентрација финансијских средстава и некоординација у активностима и остваривањима планова и програма ових заједница доводе до појаве недовољне ефикасности и нецелисходности, што с обзиром на раније поменуте износе финансијских средстава има одговарајући финансијски, економски и политички значај. Сем тога, поставља се осетљиво питање друштвене оправданости неких настојања да се обим заједничких потреба, које треба задовољити, дефинише изнад реалних економских и финансијских могућности. Не тако ретко дешава се да се „лепе жеље” претварају у потребе које се морају задовољити, чиме се ангажују средства изнад могућег нивоа и прибегава задуживању самоуправних интересних заједница и неким другим пратећим појавама.

Самоуправне интересне заједнице се формирају најчешће на нивоу општине, али оне нису и не смеју бити третиране као део друштвено-политичке заједнице. Општина као друштвено-политичка заједница има несумњиво значајну улогу у формирању самоуправних интересних заједница и утврђивању планова и програма њихових активности, али она ту своју функцију не остварује сама, већ као део укупне друштвено-политичке средине. Све друге актере у процесима самоуправног интересног организовања и стварања свих потребних услова за оптимално

задовољавање заједничких потреба радних људи и грађана, општина је дужна да окупи и у заједници са свима њима пружи овим заједницама помоћ и подршку. У не малом броју случајева та се помоћ и подршка изражава и у преливању финансијских средстава из буџета, мада су то све ређе појаве са јачањем и успешнијим функционисањем самоуправних интересних заједница.

VI Уместо закључка

Место и улога општина у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву не могу се посматрати изоловано од целине друштвено-политичког и финансијског система самоуправне социјалистичке Југославије и свих процеса који се у њој одвијају. Општина као најужа друштвено-политичка заједница остварује значајни део функција које су јој у процесима децентрализације пренете, али то ипак није још увек остварено у оној мери која би се могла предпоставити када се пође од целине процеса који су у току у југословенском друштвено-политичком систему. С друге стране, формирањем самоуправних интересних заједница и преношењем многих надлежности и задатака са општина на ове заједнице, општине су престале да буду друштвено-политичке заједнице са бројним и значајним атрибутима власти и трансформисале су се у знатној мери у координаторе друштвеног живота и друштвених кретања. А то представља један потпуно нови квалитет који тек треба да добије друштвену и политичку верификацију.

*Claude-Albert Colliard,
Проф. Универзитета Париз I*

UDK-342(4-15)

НЕКОЛИКО САВРЕМЕНИХ ИСКУСТАВА РЕГИОНАЛИЗМА У ЗАПАДНОЈ ЕВРОПИ*)

Разликовање је класично између унитарне државе и федералне државе. Супротност између ова два уређаја дуго времена могла је изгледати као апсолутна, али ниституционална еволуција с једне стране, тачност анализе с друге стране унеколико су смањиле ову супротност.

Тако се могла поставити једна мања разлика између федералне државе с једне стране и унитарне децентрализоване државе с друге стране.

На тај начин могло се поставити питање да ли је потребно знати да није најзад постојала између федералне државе и унитарне децентрализоване државе једна проста разлика у степену децентрализације која се протеже у федералној држави до законодавног плана и чак до уставног плана, док би се у унитарној држави ограничила на административни план.

*) Реферат поднет на Округлом столу 24—27. маја 1979. године у Београду, који је организовао Међународни универзитетски центар за друштвене науке Београдског универзитета.

Анализа мора свакако водити рачуна о уставним и политичким особеностима. Све федералне државе немају исте установе а такође све унитарне државе немају исте структуре.

Управо се од пре неколико година може запазити постојање устава унитарних држава који потврђују извесне облике проширења до децентрализације и који употребљавају каткада, да би тачно означили извесне децентрализоване теориторијалне колективитете, израз „региони”.

Тако се појавила теорија регионалне државе, облик у којој су поједини аутори хтели да виде једну нову формулу децентрализације.

Изучавање упоредних политичких установа показује у последње време у Европи разне покушаје у том правцу.

Усвојено решење састоји се у одржавању унитарног својства државе, али, унутар овог оквира, и изван сваког федералног решења успостављена је децентрализација за унутарње територијалне поделе које се обично називају региони и којима су дате надлежности које су им одобрене по једном режиму који често има назив аутономије.

Ови покушаји или ове творевине углавном проистичу од захтева који имају културно и лингвистичко обележје и који испољавају националну истоветност.

Међу примерима који се могу изучавати на првом месту може се навести пример Белгије и пример Енглеске. Белгија пружа данас интересантан пример привремене регионализације.

Устав од 1830. године био је једноставно унитаран. Почев од 1937. године с обзиром на културни дуалитет земље требало је имати у виду реформе. Оне су биле остварене у једној првој етапи уставном ревизијом од 1970. године. Члан 3, став 3 поставља начело културне аутономије двеју великих заједница *Културни савети*, то јест чланови Парламента зависно од лингвистичке заједнице располажу надлежношћу у погледу законодавства и политичке контроле у области културе.

Начело већег степена наведене регионализације било је предвиђено у члану 107, став 4 Устава. Остварење ове реформе се споро извршује.

Закон од 1. августа 1974. године створио је регионалне установе у циљу припремања ове реформе. Доста је чудно да се регионална децентрализација не поставља на парламентарној основи јер *регионални савети*, у чијем се саставу налазе сенатори из три региона Валоније, Фландрије и Брисела имају само консултативну надлежност, али са извесном политичком важношћу.

Децентрализација се одвија, на извршном плану, учешћем једног министра или државног секретара у сваком региону за одговарајуће одељење министарства. У кругу једног истог региона министри и државни секретари којима је додељена надлежност локалног обележја расправљају заједнички регионалне послове у оквиру *министарских регионалних одбора*.

Формула регионалне децентрализације преко извршне власти постоји већ одавно у Енглеској јер је још 1885. године основан Државни секретаријат за Шкотске послове, међутим, систем је почео стварно да функционише тек када је образован Државни секретаријат у Единбургу 1939. године.

Тек је од пре кратког времена, 1964. године основан један Државни секретаријат за велшке послове. Овој су установи додељене разне надлежности на регионалном плану, у погледу образовања, здравства, урбанизма, шума и вода, риболова, пољопривреде, саобраћаја, туризма...

Али велшка децентрализација разликује се од шкотске децентрализације утолико у колико постоји у Шкотској, на основу примене Акта о унији од 1707. године један чудан правни систем који додељује законодавну власт Лорду адвокату и Генералном солиситару за Шкотску.

Недавно је извршен покушај регионализације која садржи јаку децентрализацију у Енглеској за Шкотску и Велс.

Једна комисија је образована за испитивање уставне ревизије у циљу проширења децентрализације.

Комисија Килбрандон (Kilbrandon) поднела је октобра 1973. године извештај који одбацује сваки федерализам али предвиђа постојање једне шкотске скупштине и једне велшке скупштине изабране на основу регионалног општег права гласа.

Предлози комисије су били објављени јуна 1974. године, затим су биле објављене две беле књиге 1974. и 1975. године и једна књига која уноси измене објављена је 1976. године.

Један законски предлог био је поднет 30. новембра 1976. године који, се односи на надлежности додељене двома областима односно регионима, и тај је проблем познат под називом „деволуција“.

Децентрализација у овом тексту изводи се на законодавном плану задржавајући при томе врло јаку контролу централне владе. Ова контрола може се испољити у политичком облику једне контроле целисходности заснованој на појму прихватљивог или неприхватљивог шкотског текста „на плану опште британске политике“. Државни секретар остаје и даље са смањеним правним овлашћењима, али са великим политичким утицајем јер он именује и евентуално разрешава шефа регионалне извршне власти.

Овај компликовани систем био је поднет на референдум 1. марта 1979. године.

Велс је одбацио овај систем једном огромном већином од скоро 80%. У Шкотској добио је задовољавајући број гласова од 51,6% али потребан број од 40% уписаних бирача није био постигнут да би тај систем могао ступити на снагу.

Други примери регионалних решења или регионализма могу бити наведени, али потребно је обратити пажњу на терминологију. Израз „регион” да би се тачно означио један колективитет, унутар једне државе, је двосмислен или је можда боље рећи неутралан.

Има унутарних држава чији је устав прећутао постојање региона, који се појављују само у тексту обичног закона. Ово неуставно својство региона пропраћено је децентрализацијом која може бити знатно смањена. Ово је случај француског искуства.

Слаб степен децентрализације, који се поставља једино на административном плану, може постојати чак и ако је регион предвиђен као територијална децентрализована заједница у самом уставном тексту. Тако Устав Португалске Републике од 2. априла 1976. године посвећује IV главу свога осмог одељка административном региону, али у питању је само једна врло ограничена административна децентрализација.

Дешава се да регионална децентрализација буде унета у устав и опширно дефинисана у допунским органским законима. То је решење прихватио италијански Устав од 1948. године.

Врло обимна децентрализација је понекада унета у устав и може бити тачније одређена Статутима допуњујући одредбе које су раније постојале али израз „региони” није формално употребљен иако је друштвено-политичка стварност узета у обзир за дефинисање децентрализованих режима који су потврђени и одговарају управо појму региона. То је случај са недавно проглашеним шпанским уставом који потврђује појам Аутономне заједнице.

Следећа излагања биће посвећена изучавању регионалне економије у оквиру три унитаристичке државе: Француске, Италијанске Републике и Краљевине Шпаније.

I) — ЈЕДНА ИНФРАДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА: ФРАНЦУСКИ РЕЖИМ РЕГИОНА

Члан 72 француског Устава не укључује регионе у територијалне заједнице Републике.

Један законски предлог поднет на референдум француском народу 27. априла 1969. године који се односи на стварање региона и на обнављање Сената садржавао је управо уставне одредбе о овом укључивању.

Овај је текст био одбачен, као што је познато, од стране народа са више од дванаест милиона гласова против скоро једанаест милиона.

Појам „регион” је међутим потврђен француским управним правом јер један обичан закон бр. 72-619 од 5. јула 1972. године био је обнародован под насловом „Закон о стварању и организацији региона”.

Овај текст од 22 члана био је допуњен разним декретима о примени, нарочито три декрета од 5. септембра 1973. и један декрет од 21. новембра 1973.

Региони, у духу Закона од 5. јула 1972. године, нису територијалне заједнице већ јавне установе које су биле створене у оквиру јединица регионалне делатности, које 22. на броју, представљају од 1964. године скуп матичних округа. Декрета од 14. марта 1964. године систематизирали су решења која су се раније појавила у оквиру искуства званих административни регионализам.

Решење потрђено Законом од 1972. године и његови декрети о примени сачињавају једну јако ограничену формулу децентрализације.

Ово врло ограничено обележје децентрализације појављује се на плану органа региона, на плану њихове надлежности, док се у финансијским питањима може приметити мање крутости.

Органи региона

Три органа учествују у управљању регионом.

Саветодавни орган је *Регионални савет*. Овај орган сачињавају избраници, али који не проистичу из избора непосредног регионалног општег права гласа.

Регионални савет сачињавају према сложеним бројним подацима (члан 5 закона и декрет бр. 73-854 од 5. септембра 1973. године) три групе чланова:

- народни посланици и сенатори изабрани у региону;
- представници месних заједница изабрани од стране генералних савета из округа региона;
- представници насеља наименованих у њиховој средини од стране генералних савета или савета градских заједница.

Број чланова регионалних савета разликује се према великим одступањима између једног минимума од 29 за регион Лимузена и једног максимума од 129 за регион Рона Алпи.

Поред регионалних савета постоји и један орган који има обележје друштвено-стручно и који има за задатак да даје савете. То је *Економски и Социјални одбор* у чијем су саставу (члан 13 Закона) представници организама и активности које имају обележје економско, социјално, стручно, породично, васпитно, научно, културно и спортско. Ови се представници именују под сложеним условима који су утврђени декретом бр. 855 од 5. септембра 1973. године.

Извршни орган региона је начелник региона, начелник округа у коме се налази главни град региона.

Тако по свему изгледа да органи региона проистичу само посредно и делимично из општег права гласа, тако да представник државе, начелник региона, одржава појам деконцентрације а не појам децентрализације.

Надлежности

Анализа регионалних надлежности приказује такође ограничено својство децентрализације. У извесном погледу може се чак рећи да она и не постоји.

Пре свега један од органа, економски и социјални одбор има само саветодавну улогу и своди се само на давање мишљења.

Регионални савет је саветодавни орган и члан 6 тачно утврђује да он регулише својим одлукама послове који су у надлежности јавне установе.

Али, управо како регион није једна територијална заједница већ јавна установа, надлежност у место да буде опште функционална у одређеном територијалном оквиру, је надлежност у којој за јавне установе у француском управном праву преовлађује начело *специјалности*.

Члан 4 дефинише надлежности јавне установе истичући да њен задатак који има за циљ да допринесе економском и социјалном развоју региона се састоји у поштовању надлежности округа и општина. Ове класичне територијалне заједнице имају широку надлежност која ограничава надлежност регионалне јавне установе.

Одређени задатак је дефинисан на доста опширан начин, али такође и на прилично неодређен начин. Према члану 4 закона тај се задатак састоји:

- у *студијама* које се односе на развој региона;
- у *предлозима* који имају за циљ усаглашавање и рационализација избора инвестиција које треба да остваре јавне заједнице;
- добровољно *учешће* у финансирању колективних опрема које су од непосредног регионалног значаја;
- *остварење* колективних опрема.

Надлежности са правне тачке гледишта могу бити класиране на следећи начин: надлежности саветодавне природе, као што су мишљења о развоју и преуређењу региона, учешће у проучавањима регионалног преуређења, израда и извршење плана, мишљења о употреби инвестиционих кредита државе, примедбе на годишњи извештај начелника (члан 8 закона), — надлежности које дају могућност да се доносе одлуке, међу којима се налази, наравно, изгласавање буџета установе.

Али, анализа услова функционисања регионалног савета као и значаја саветовања показује врло слаб степен децентрализације.

Регионални савет се ретко састаје, два пута годишње, у периодима који не могу премашити укупно 30 дана (члан 19 декрета бр. 854 од 5. септембра 1973). Дневни ред утврђује началник. Постоји и један председник регионалног савета, али он нема никаквих овлашћења, изузимајући евентуално његову националну и политичку улогу, а извршење одлуке регионалног савета не припада председнику него регионалном началнику.

Може се приметити сем тога да извођење послова који су у надлежности регионалног савета припада началнику, коме је такође поверена дужност да припрема и да изврши буџет јавне установе.

Одлуке су, према члану 7 закона у начелу извршне, али началник региона може захтевати у року од 15 дана, поновно испитивање.

Одлуке које су у супротности са законом или са другим прописом или оне одлуке које се односе на предмет који је изван оквира овлашћења дефинисаних законом су ништавне, њихово оглашавање ништавним се изриче декретом у Државном савету.

Може се, дакле, утврдити постојање управне контроле одлучивања над одлукама, слично контроли која се односи на одлуке генералних савета.

Финансијски извори

Слабо децентрализовани регион супротно општем схватању располаже финансијским изворима који могу бити значајни.

Тако, по члану 17 Закона од 1972. јавна установа располаже, уместо и у име државе, оствареним средствима убраним на име таксе за издате возачке дозволе у одређеној административној области.

Регионални савет може, уосталом, да установи допунске таксе на поједине порезе, као што је пропорционална такса на уверења за регистрацију моторних возила (члан 972 Општег законика о порезима), тако и допунску таксу на таксу огласа некретнина или на право увођења у књигу која се односи на промет непокретних добара и на права која се односе на непокретности, као и допунска регионална такса на некретности која се односи на изграђено имање и порез на таксу на некретнике на имања која нису изграђена, на таксу пребивалишта и на професионалну таксу.

Овим финансијским изворима, сателитима финансијског система државе, који се могу установити према прописима предвиђеним у чл. 17 и 18. Закона од 1972. треба додати и нефискалне изворе.

У питању су, према члану 19. Закона од 1972. преноси надлежности који су одређени сваке године финансијским законом, субвенција државе у учествовању месних заједница у извесним пословима, фондови сарадње, дарови и легати, финансијска средства од зајмова закључених под одређеним условима декретом који је донео Државни савет, остварена средства или приход од добара јавне установе, као и приходи који проистичу од извршених услуга.

По свему изгледа, на основу горе наведених излагања, да режим Закона од 5. јула 1972. који се односи на стварање и организацију региона у Француској не може се сматрати као режим који установљава праву децентрализацију.

Ово питање, очигледно, само је од историјског значаја.

Свакако предлог закона створио је од региона једну територијалну заједницу, а не обичну јавну установу. Тако се појавила, у одређеном територијалном оквиру, надлежност ширег функционалног својства, тако да се функционална општост супротставља начелу специјалности.

Али, поред свега, решења законског предлога поднета на референдум одговарала су класичном француском решењу које се односи на врло ограничено својство регионалне децентрализације.

Постоје, напротив, и друга решења врло различита, потврђујући регионалну децентрализацију, која је блиска федералној децентрализацији.

Ова су решења поглавито она решења која се налазе у италијанском Уставу од 1948. године и шпанском Уставу од 1978. године.

II) РЕГИОНАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФЕДЕРАЛИСТИЧКОГ ТИПА: ИТАЛИЈАНСКИ УСТАВ ОД 1948. ГОДИНЕ И ИТАЛИЈАНСКА ПРАКСА

Остварење италијанског јединства у XIX веку било је изражено на уставном плану проширењем на разне италијанске територије Основног статута који је краљ Шарл Албер доделио Сардинији.

Тако није била употребљена федерална формула о којој су се појединци похвално изражавали с обзиром на чињеницу да су разне италијанске територије биле државе пре него што се остварило јединство.

Формула унитарне државе требало је напротив строго да буде појачана увођењем у целој Италији централизованог административног система који је Пијемонт усвојио по угледу на Француску (краљевски декрет од 20. марта 1865. године). Фашистичка диктатура још је више повећала незгоде једног таквог режима, док су постојале још многе разлике између појединих делова Италије.

У току рада Уставотворне скупштине после другог светског рата углавном се показало да је потребно у исто време обезбедити држави унитарну структуру и обезбедити регионима један режим аутономије,

Ове се тежње запајају у Основним начелима која су наведена у заглављу Устава од 1948. године.

Члан 5 је симптоматичан по коме: „Република једна и недељива признаје и потпомаже локалне аутономије; она врши у службама које зависе од државе најширу административну децентрализацију и усаглашава начела и методе свога законодавства са захтевима аутономије и децентрализације.

Али, ако су тежње за аутономијом и децентрализацијом опште, треба приметити да су оне јаче изражене у извесним регионима, чији је културни идентитет, за целину или за један део становништва различит од већине италијанских региона.

Тако члан 6. прописује: „Република гарантује специјалним мерама лингвистичке мањине”.

Развитак горе поменутих основних начела, поглавито члана 5 појављује се као Одељак V Устава обухватајући чланове 114 и 133 под насловом: „О регионима, о провинцијама, о општинама”. По члану 114 Република је подељена на регионе, провинције, општине.

Члан 115 прописује: „Региони су основани као аутономна тела са својственим овлашћењима и функцијама на основу начела утврђених уставом”.

Члан 131 прописује образовање деветнаест региона. Међутим, члан 116 одређује да су посебни облици и услови аутономије према специјалним статутима који су прописани уставним законима распоређени на пет од 19 региона: Сицилија, Сардинија, Трентано, Горња Адиде, Фријул, Јулијанска Венеција и Долина Аосте.

Тако се међу италијанским регионима појављује основно разликовање између региона са специјалним статутом основаног уставним законима и региона са нормалним статутом.

Право на аутономију

Регионална аутономија је призната чланом 116 регионима са специјалним статутом, а члан 131 набраја регионе на општи начин.

Сваки регион има свој статут, који доноси регионални савет на основу овлашћења закона Републике (члан 123).

Међутим, специјални статuti имају облик уставних закона. Први статут се односи на Сицилију. Био је уведен законском одлуком број 455 од 15. маја 1946, која је била усвојена да би се избегао сваки сепаратизам, а касније унет у уставни Закон број 2 од 26. фебруара 1948. године. Уставни закон број 3 од истог дана установљавања специјални Статут за Сардинију (измењен 1953. године). Статут Долине Аосте био је предмет, истога дана, уставног Закона број 4, а Статут Трентина, Горње Адиде такође од 26. фебруара уставног Закона број 5. Специјалан Статут за Фријул, Ју-

лијанску Венецију је много доцнији, он је био предмет уставног закона број 1 од 31. јануара 1963.

Стварање региона са обичним статутом било је у чудноватом задоцњењу, што је у супротности са непосредним стварањем региона са специјалним статутом изузев за Фријул — Јулијанску Венецију.

Режим аутономије

1) Границе

Члан 120 утврђује извесне границе регионалној аутономији које проистичу од унитарног својства италијанске државе.

Тако регион не може установити права уласка, изласка или транзита у односу на друге регионе.

Регион не може да ограничи право саобраћаја људи и добара, не може да ограничи грађанима право да обављају послове из своје струке или рада.

2) Расподела надлежности

Устав додељује извесне надлежности региону. Те су надлежности набројане у члану 117. Општа идеја састоји се у томе да су у питању локални предмети. Ове су надлежности законодавне природе. Ове одредбе морају поштовати границу основних начела које утврђују закони државе, и не само уставне законе. Сем тога оне не треба да буду у супротности са националним интересом ни са интересом осталих региона.

Члан 118 утврђује да регион има административне надлежности за предмете који су у његовој законодавној надлежности.

У специјалним статутима налазе се такође одредбе о додељивању надлежности. Тако се појављује једно основно начело, а то је начело додељивања надлежности.

Регион је надлежан само уколико су на њега пренета одређена права путем устава или закона. У специјалним статутима се налазе одредбе о додељивању надлежности. Оне су исте врсте.

Могу се запазити међутим неке особености. За Сицилију члан 14 Статута набраја предмете искључиве надлежности региона, али члан 15 додаје једну законодавну надлежност која се односи на организацију служби у извесним предметима који се не налазе на листи члана 14 а која се односе на регион. На завршетку члан 15 садржи једну општу клаузулу овако састављену: „Сви остали предмети који обухватају службе у којима регионални интерес преовлађује”.

Остали специјални Статути садрже многе сложеније одредбе; законодавна надлежност се обавља на три подручја и то на подручје које дефинише устав, подручје које дефинишу закони државе и најзад, подручје које има допунско обележје у односу на законе државе (видети члан 3, 4, 5. Статута Сардиније — члан 4, 5, 6. Статута Трентина Горња Адица и чла 4, 5, 6. Статута Фријул Јулијанске Венеције).

Установе региона

Органи региона су *Регионални савет, Хунта и њен председник*.

Члан 121 Устава утврђује да Регионални савет врши законодавну и уредбодавну власт, да је регионална хунта Извршни орган и да председник хунте представља регион, проглашава законе, врши управне административне функције које је држава пренела на регион, према упутстви-ма централне власти.

Члан 122 прописује да председника и чланове хунте бира Регионални савет. Постоји такође један председник и један одсек које бира Регионални савет.

Италијански устав прелази ћутке преко политичке одговорности Хунте и њеног председника пред Регионалним саветом.

Поједини специјални статути постављају формално ову одговорност и према томе парламентарни режим. Ова се решења појављују, са помало различитим формулама, у четири статута, тако на пример члан 20 Сицилије, 37 Сардиније, 45 Фријуле Јулијанске Венеције, 32 Трентина Горње Адице. Статут Долине Аосте не садржи такву формулу.

Члан 124 Устава прописује да један владин комесар са седиштем у главном граду *Региона* председава административним функцијама које врши држава и усклађује их са функцијама које врши регион.

Финансијски режим

Финансијски режим региона је дефинисан у члану 119 Устава. Региони имају финансијску аутономију у облику и у границама поставље ним законима Републике који усклађују ову аутономију са финансијама државе, провинције и општине.

По трећем ставу овога члана држава даје специјалне субвенције од рећеним регионима, у циљу да истакне значај Југа и острва. Та је формула позната под називом „пензије” у извесним федералним државама.

Региони могу располагати сопственим изворима (члан 119 други став), који су било посебне таксе било делови фискалних доходака.

Сви посебни статути садрже тачно утврђене одредбе које се односе на регионалне финансије.

Степен аутономије и режим контроле

1) Контрола аката врши се на различите начине с обзиром на чињеницу да ли су у питању законодавни акти или управни акти.

Члан 127 садржи сложене одредбе које се односе на законодавне акте. Закон који је потврдио Регионални савет подлеже овери владиног комесара који треба да стави своју оверу у року од 30 дана. Закон је проглашен у року од 10 дана након овере и ступа на снагу 12 дана после проглашавања.

Али Влада, уколико сматра да закон превазилази овлашћења региона или да је у противречности са националним интересима или интересима осталих региона може да врати текст Регионалном савету у року одређеном за стављање овере.

У случају да Регионални савет поново потврди закон, апсолутном већином својих чланова, влада може да се обрати Уставном суду по питању законитости или скупштинама по питању основе „супротности интереса“.

Поставља се питање да ли би скупштине могле да истакну превагу националног интереса над регионалним интересом. Контрола постаје чисто политичка. У случају сумње у погледу питања да ли треба решавати о законитости или о националном интересу, Уставни суд одређује надлежност.

Тако, када је реч о законодавним питањима контрола може бити политичка контрола, која уједно одређује и границу аутономије.

Када су у питању управни акти члан 125 предвиђа контролу законитости коју врши један државни орган, на основу утврђеног поступка предвиђеног законима Републике.

Члан 125 предвиђа ипак да закон може у одређеним случајевима да одобри контролу целисходности једино у циљу да проузрокује на образложени захтев, поновно испитивање одлуке Регионалног савета.

2) Контрола над лицима је дефинисана утврђеним начелима у члану 126 Устава.

Регионални савет може да буде укинут ако извршује акте који су у супротности са Уставом или који проузрокују опасне повреде закона, или ако није испунио захтев Владе да замени Хунту и њеног председника када ови нису извршили такве акте.

На основу власти над органима влада утврђује и друга ограничења код обављања аутономне власти.

У целини узев потребно је наговестити да је италијанско искуство врло интересантно и то је први покушај, што нарочито треба истаћи, да се оствари измирење између тежњи за аутономијом и одржавања унитарне државе.

Треба ставити у прилог искуства специјалне статуте који су одобрили доста велику аутономију, у оквиру наравно општих уставних одредаба и које су допринеле да се избегну велике затегнутости у извесним регионима, нарочито у острвским регионима или у регионима у којима постоје лингвистичке мањине. Статути Долине Аосте и статути Трентина Горње Адиде садрже нарочите гаранције за лингвистичке групе.

Италијанске уставне одредбе су несумњиво подстакле шпанског уставног законодавца у делу које је остварио тридесетак година доцније и које је уосталом сигурно шире и смелије.

III) ТРАДИЦИЈА И НОВИНЕ У РЕГИОНАЛИЗМУ

Аутономне заједнице шпанског Устава од 29. децембра 1978. године

Захтев регионалиста или аутономиста понекада назван сепаратистички једна је константа шпанске политичке историје. Тај се захтев традиционално појављује у појединим периферним регионима као што су Каталонија, Баскија, Галиса које су представљале одређене специфичности привезане за своје језике, своју културу, своје етничке чиниоце и које истичу њихове разлике са центром полуострва, провинцијама Леон и Стара Кастиља.

Ова стремљења постоје већ одавно и потврдила су се понекада, са другим захтевима на равни елементарних заједница у *Фуеросима*. Али на техничком плану регионална децентрализација федералистичког узора била је спроведена пре 1978. године за време двеју шпанских република.

Прва је била, као што је познато, кратког века, јер је била проглашена фебруара 1873. године и престала је да постоји када је влат преузела војничка диктатура под вођством генерала Павије 3. јануара 1874. године. Предлог устава који је био усвојен остаје као чисто формалан документ, али Република од 1873. године прогласила је *један федерални Устав*. Традицију у духу регионализма поново је преузео републикански Устав од 9. децембра 1931. године. Први одсек (члан 8—22) носи наслов *национална организација*. Он предвиђа унутар шпанске државе, аутономне регионе који могу бити основани „ако једна или неколико граничних провинција, које имају заједничке карактеристике историјске, културне и економске постигну сагласност да буду организовани у аутономне регионе како би створиле једно политичко административно језгро унутар шпанске државе ...” (члан 11).

Расподела надлежности између шпанске државе и аутономних региона је утврђена у својим начелима члановима 14, 15, 16.

Статути ових региона, донети на демократски начин треба да буду одобрени од стране државе.

Тако је Закон од 15. септембра 1932. године донео Статут аутономије Каталоније, а Закон од 6. октобра 1936. године Статут аутономије Баскије.

Овако исто решење налази се у монархијском Уставу од 1978. године после крвавог интермедијума франкистичке диктатуре која је у периоду од 40 година са жестином сүзбијала сваки удар на јединство земаља и људи Шпаније.

Још пре него што је Устав утврдио решење аутономије коју сачињавају аутономне заједнице и које је понуђено разним заједницама а не само као 1931. године „периферним“ регионима образованих групама граничних провинција, политичка нужност је захтевала већ при крају франкизма, и у току периода „Конституанте“ усвајање многобројних привремених статута који су названи статутути „пре аутономије“.

Тако су режими „преаутономије“ били успостављени већ 1977. године за Андалузију 27. априла, за Балеаре, Астурију, Естрамадур, Стару Кастиљу/Леон 2. јуна. Декрет са законском снагом 41 од 29. септембра 1977. године поново уводи привремено тај режим за Каталонију а Декрет 2543 од 30. септембра донет је ради спровођења Декрета од 29. септембра 1977. године.

У 1978. години продужује се рад у овом правцу. Декрет са законском снагом број 1 од 4. јануара прописује режим преаутономије за Баскију, један декрет са законском снагом бр. 2 од истог дана регулише поступак одлучивања у Навари и један Декрет, такође, од истог дана разрађује Декрет са законском снагом о аутономији Баскије.

Режими преаутономије су узастопце били додељени Галиси (Декрет са законском снагом од 16. марта 1978. године), Арагонији (17. март), Канарским Острвима (17. март), Валенсији (17. март). Тако су, према томе, дефинитивни уставни текстови могли да буду примењени једној политичкој стварности и претходно постојећем правном поретку.

Шпански Устав од 28. октобра 1978. године који садржи 169 чланова и 10 одсека посвећује одсек VIII територијалној организацији државе од члана 137 до члана 158 подразумевајући и тај члан.

Овај одсек VIII је подељен на три главе. Прва глава, која је врло кратка (члан 137, 138, 139) обухвата општа начела, друга глава која такође садржи три члана (140, 141, 142) односи се на локалну управу и поставља начела о општинама и провинцијама.

Трећа глава која садржи 16 чланова носи наслов „О аутономним заједницама“. Она садржи главне одредбе које сачињавају оквир у који ће се унети посебни статутути ових заједница.

Аутономна заједница сачињава једну посебну врсту политичке и управне организације за извесне територијалне колективитете.

У начелу и према одредбама члана 143, први став, у аутономне заједнице могу се образовати три врсте колективитета:

- граничне провинције које имају заједничке карактеристике историјске, културне и економске,
- острвске територије,
- провинције које имају једну историјску регионалну суштину.

Међутим, изузетно члан 144 предвиђа да из разлога од националног интереса, национални кортеси могу одобрити установљење једне аутономне заједнице када њена територија не превазилази територију једне провинције и када не постоје услови утврђени првим ставом члана 143. Исто тако Кортеси могу одобрити или установити један статут аутономије за територије које нису укључене у провинцијалну организацију.

Право на аутономију

Члан 2 Устава пошто је прогласио „нераскидиву једнакост шпанолске нације, заједничке и неразделиве отаџбине свих Шпанаца” „признаје и гарантује право на аутономију народности и региона који су у саставном делу Шпаније”.

Право иницијативе за тражење аутономије припада заинтересованим генералним саветима, односно саветодавном органу провинције (или одговарајућем органу острва) и двома трећинама општина чије становништво представља у најмању руку већину гласачког тела сваке провинције или сваког острва. Уколико иницијатива не успе она се не може преузимати пре рока од пет година.

Нормалном решењу иницијативе које долази одоздо надовезује се интервенција Кортеса као што је горе наведено.

Режим аутономије

Аутономија садржи границе и уписује се у општи оквир поделе надлежности између државе и аутономне заједнице чија су правила утврђена члановима 148 и 149.

Опште границе аутономије проистичу из општег начела по коме аутономне заједнице се уписују у оквир шпанске државе. Тако разни статут аутономних заједница не могу обухватити ни у коме случају економске или социјалне повластице (члан 138, други став).

Слободан промет људи и добара је једно основно начело коме ниједна власт не може ставити препреке нити ограничења (члан 139, други став).

Сви Шпанци уживају иста права и имају исте дужности у ма коме делу територије државе (члан 139, први став).

Аутономија призната појединим колективитетима не даје право аутономним заједницама да се међусобом удружују у савез (члан 145, први став). Међутим, аутономне заједнице могу закључивати договоре за управљање појединих заједничких служби помоћу саопштења Генералним кортесима.

За договоре који имају неки други предмет потребна је дозвола Генералних кортеса (члан 145, други став).

Статути или аутономне норме

Аутономија једне аутономне заједнице је дефинисана њеним статутима.

Предлог статута израђује скупштина састављена од чланова Генералног савета (односно међуострвског органа) заинтересованих провинција и од стране народних посланика и сенатора изабраних у свакој од ових провинција. Тај се предлог преноси Генералним кортесима у циљу његовог усвајања као закона (члан 146).

Тако статут једне аутономне заједнице сматра се као закон шпанске државе. Члан 127 у свом првом ставу прописује да ће Статути бити основне институционалне норме сваке аутономне заједнице, да ће их држава признати и штитити као саставни део свог правног поретка.

Статути аутономије тачно одређују име заједнице, водећи поглавито рачуна о њеном историјском идентитету, разграничењу територије, назив, организацију и седишту сопствених аутономних установа. Сем тога у статутима су назначене надлежности које преузима аутономна заједница, а те надлежности су дефинисане у оквиру који је устав прописао.

Расподела надлежности

Расподела надлежности између државе и сваке аутономне покрајине врши се управо у оквиру начела утврђене одговарајућим члановима устава шпанске државе. Ти су чланови Устава 148 и 149.

Проблем расподеле надлежности између укупног колективитета и саставних колективитета је класични проблем шпанске државе.

Овај је проблем често решаван формулом доделне клаузуле надлежности путем набрајања, решења звано „enumerated power”. О том постоје две симетричне примене један пут су наведена „овлашћења” федералног колективитета, дакле претпоставка надлежности иде у прилог саставних колективитета, то се решење налази у уставима Сједињених Америчких Држава, Швајцарске, Венецуеле, Аргентине, други пут су наведене надлежности државе чланице и претпоставка, према томе, иде у прилог федералне државе.

Канадско решење садржи једну оригиналност, а то је дупло набрајање, једно је набрајање за надлежност провинције, а друго за надлежност федералне државе.

Управо се налази једна таква формула у Шпанском уставу, јер члан 148 набраја надлежности аутономних заједница, а члан 149. надлежности државе.

Последњи став члана 149 расправља проблем конкурентских надлежности. Он наводи с једне стране да предмети који нису изричито додељени држави Уставом могу бити одузети од аутономних заједница према њиховим обостраним статутима.

Тај члан такође прописује да ће надлежност по предметима који се налазе у статутима аутономије припадати држави.

У осталом у случају конкуренције између државе и аутономних заједница, државна норма ће преовладати у свим областима које нису искључиво додељене аутономним заједницама.

Може се дакле утврдити претежност права државе у свим областима које нису изричито додељене аутономним заједницама на основу њихових статута уведених у оквир надлежности набројаних у члану 148.

Упоређење чланова 148 и 149 показује нарочито сложено обележје расподеле надлежности.

Набрајање члана 148 које се односи на надлежности аутономних заједница садржи 22 тачке, а набрајање у члану 149 садржи 32 тачке.

Могуће је, ради упрошћавања приказивања, задржати два критеријума расподеле надлежности, који се у осталом комбинују.

Први критеријум се односи на сам појам државе. Држава сама обавља надлежности које су јој правно својствене, тако у области спољних послова, народне одбране, царинског режима, народности, организације правосуђа и јавних функција, новчаног режима, функционисања државних јавних власти, општег законодавства у области грађанског права, трговинског права, кривичног права, у области друштвеној, као и интелектуалне и индустријске својине.

Други критеријум одговара појму општости или супротно специјалности.

Аутономна заједница располаже надлежностима локалног обележја. Расподела се врши донекле постепено.

Тако аутономна заједница је надлежна (тачка 17, члан 148) када је у питању развитак културе и истраживања и ако постоје разлози да се спроведе настава језика аутономне покрајине, али регулисање услова за добијање или издавање универзитетских титула зависи од државе (тачка 30 члана 149).

Тако се може запазити појављивање разликовања у ступњевима између општег државног ступња и посебног ступња аутономне заједнице.

Ово разликовање у ступњевима може се свести на разликовање два одвојена делокруга законског уређивања, тако узимајући један пример из члана 148 у његовој тачки 4 кредвића се надлежност аутономне заједнице по предмету „јавних радова који имају значаја за аутономну заједницу на њеној властитој територији“, док члан 149 тачка 24 предвиђа надлежност државе „за јавне радове који су од општег интереса и чије остварење се односи на више од једне аутономне заједнице“.

Овакво разликовање према територијалном оквиру може се запозити и у другим случајевима. Али каткада се разликовање у ступњевима појављује на другачији начин, оно се своди на прављење разлике, на пример, између једног основног законодавства, које поставља општа начела, које је у надлежности државе и једног допунског законодавства које има специјално обележје и које зависи од аутономне заједнице.

Тако се може наћи у члану 149 неколико тачака које се односе на надлежност државе у погледу утврђивања „база“ на пример базе уговорних обавеза (тачка 8), базе организације кредита (тачка 11), базе опште планификације економске активности (тачка 13), базе општег усаглашавања здравља (тачка 16), базе рударског и енергетског режима (тачка 25).

Понекада израз „базе“ није употребљен већ је замењен једном сличном формулом која употребљава придев „фундаменталан“ тако „фундаментално законодавство социјалне безбедности“ (тачка 23), „фундаментално законодавство о заштити околине“ (тачка 13), „фундаменталне норме режима штампе“ (тачка 27).

Подела надлежности своди се у овим случајевима на разликовање између једног заједничког законодавства и једног посебног законодавства, то је разликовање између обрасца „закон оквир“, „закон о примени“.

Преко начела расподеле надлежности постављених у члановима 148 и 149 који сачињавају нормално решење треба истаћи да члан 150 овлашћује Генералне кортесе да по предметима који зависе од државне надлежности може доделити аутономним заједницама или појединим међу њима законодавне норме у оквиру начела, база и директива утврђених једним државним законом.

Расподела надлежности предвиђена уставом може уосталом да буде измењена, у корист аутономних заједница, једним органским законом. Ова могућност је предвиђена чланом 150, став 2, у том случају закон предвиђа осим преноса надлежности одговарајући пренос финансијских средстава као и облика контроле који себи задржава држава, јер је у питању овде, по предпоставци, о једној државној надлежности пренесеној на аутономну заједницу.

Установе аутономних заједница

Члан 152 расправља о установама. Формула која је задржана је формула парламентарног режима.

Аутономна институционална организација почива на једној законодавној скупштини изабраној општим правом гласа према једном систему пропорционалног представљања, сем тога са представљањем разних зона територије.

Извршне и управне функције обавља један владин савет. Овим саветом управља један председник кога бира скупштина из реда својих чланова, а именује краљ.

Председник и чланови савета су политички одговорни пред скупштином.

Финансијски режим

Финансијски проблеми аутономних заједница су расправљени у члановима 156, 157 и 158 Устава.

Аутономне заједнице су делегати или сарадници државе за наплату, управљање и ликвидацију средстава ових заједница (члан 156, параграф 2).

Постоји и други облик финансијског повезивања између државе и аутономних заједница у том смислу што буџет државе може да предвиди додељивање државних средстава аутономним заједницама с обзиром на делатности које имају државно обележје и за које оне могу бити позване да их приме на себе.

Уосталом, начело солидарности на ступњу државе се материјализује са постојањем једног фонда за компензацију намењеног инвестиционим трошковима како би била поправљена међутериторијална економска неравнотежа (члан 158, други став).

Аутономне заједнице располажу финансијском аутономијом ради вршења и развитка својих надлежности.

Члан 157 тачно одређује финансијска средства аутономних заједница:

Известан број ових средстава су једним делом образовани од стране државе, или проистичу из државних средстава путем додатне допунске таксе.

Могу да постоје порези или таксе који су својствени аутономним колективитетима или који су основани од њихове стране.

Аутономне заједнице користе приходе који проистичу од њихове имовине или од производа кредитног пословања.

Најзад, аутономне заједнице могу користити државне фондове који проистичу на пример из система фонда међутериторијалне компензације или који су образовани другим дознакама на терет општег државног буџета.

Степен аутономије и режим контроле

Дефинисана својим подручјем аутономија аутономних заједница је огромна јер је у питању не само административна аутономија, него и законодавна аутономија, наравно у оквиру начела расподеле надлежности.

За процену степена аутономије потребно је испитати да ли постоји један систем контроле и, у случају да се то потврди, који је његов механизам.

Заиста постоји један систем контроле, који управо и показује један висок степен аутономије.

У области локалног законодавства на првом месту постоји само контрола уставности коју врши уставни суд када су у питању нормативне одредбе са законском снагом и које су усвојене у оквиру уставне расподеле надлежности.

Када су у питању законодавне функције које преносе Кортеси, у областима које превазилазе расподелу извршену уставом, контролу врши влада, по добијеном мишљењу Државног савета.

За управну делатност, што се тиче управе аутономне заједнице и правила са уредбодавним обележјем, контролу врши управно-судско правосуђе.

У области економској и финансијској, контролу врши Главна контрола.

Тако се може измерити висок степен аутономије уколико контролу обављају једино правосудни органи, на самој граници факултативног преноса надлежности од стране Кортеса, где се онда појављује владина контрола, после добијеног мишљења од Државног савета.

По својој ширини, својим механизмима, аутономија утврђена шпанским Уставом у корист аутономних заједница је, према томе, огромна.

Треба напоменути да уколико су одредбе Устава о аутономним заједницама, пуноважне, као и све одредбе Устава после ступања на снагу текста постоје већ од сада привремени режими аутономије.

У правом смислу речи овоме се стању ствари тежи у појединим прелазним одредбама које су додате уставном тексту.

Две прве прелазне одредбе односе се управо на територије које уживају привремени режим аутономије и територије које би у прошлости одобриле плебисцитом предлоге статута аутономије.

Четврта одредба се односи на проблем провинције Навара и њеног евентуалног присаједињења Генералном савету Баскије или аутономном режиму који ће га заменити.

Пета одредба се односи на вароши Сеута и Мелила које ће се моћи образовати као аутономне заједнице ако то одлуче њихови одговарајући општински савети, апсолутном већином њихових чланова и ако то Кортеси одобре једним органским законом.

Оливера Егић,
асистент Правног факултета

НАУЧНИ СКУП

ОПШТИНЕ У ФРАНЦУСКОЈ И ЈУГОСЛАВИЈИ

Преглед усмене расправе

У сарадњи Француског Института за административне науке из Париза и Правног факултета у Београду, Катедре за политичке науке и Института за правне и друштвене науке овог Факултета, организован је сусрет научних радника и стручњака ове две земље, на коме су заједнички разматрана нека веома актуелна правна и правно-економска питања и проблеми. Теме овог научног скупа, одржаног на Правном факултету у Београду у периоду од 31. марта до 3. априла 1981. године, одређена у претходно обављеним договорима обе стране, била је *Општине — у Француској и у Југославији*.

Рад овог научног састанка обухватио је четири радне сесије у оквиру којих су презентирани припремљени реферати и размењивана мишљења и искуства. У складу са превасходно радним карактером скупа, организоване су и две занимљиве и корисне посете делегације француског Института. Гости из Француске посетили су Скупштину града Београда и Скупштину општине Смедерево са циљем да се непосредно упознају са проблемима са којима се ове друштвено-политичке заједнице сусрећу у пракси.

Посматрајући листу од тридесетак учесника, њихову научну репутацију и њихове друштвене функције, можемо констатовати да је протекли састанак окупио значајне правнике обе земље, врсне познаваоце теорије и праксе питања о којима се расправало. Квалитет припремљених реферата који су учесницима били унапред достављени, омогућио је да се остали учесници припреме за дискусију, те су после сваког реферата вођени садржајни разговори. Радни језици су били српскохр-

ватски и француски, уз симултано превођење, а живости и непосредности дискусије допринело је и знање француског језика знатног дела учесника југословенске стране.

Поднето је осам реферата. Четири са француске и четири са југословенске стране.

На првој сесији своје реферате изложили су др Jacques Moreau, професор Универзитета у Rennes-у и др Војислав Симовић, професор Правног факултета у Београду. Тема саопштења професора Moreau-а била је *Место комуне у француској територијалној управи*, а професора Симовића, *Положај општина у уставном систему Југославије*.

Неколико, питања која су ови реферати обрадили у својим рефератима привукло је изузетно велику пажњу учесника. Једно од њих је правна природа комуне у француском позитивном праву. Напоменувши да се потпун и прави одговор не може наћи ни у Уставу ни у законима, професор Moreau је истакао двојство правне природе комуне, т.ј. комуноу као територијални колективитет, децентрализован локални колективитет и комуноу као државну административну јединицу. У првом смислу комуна се одликује сопственом територијом, органима који су специфични и посебном врстом послова које обавља. Друго својство комуне произилази опет из елемента територије, затим чињенице да је комуна зона надлежности једног представника или чиновника државе и потребе да административна јединица обезбеди управљање једном или више јавних служби. Одговарајући на питање које је од ова два својства комуне претежна одлика њене природе, др Moreau је дао предост својству децентрализованог локалног колективитета. Овакав свој став образложио је следећим чињеницама. Прво, Устав не садржи одредбу којом се комуна квалификује као државна административна јединица, мада се такве констатације могу наћи у текстовима који имају важност закона, као и неким начелним одлукама Државног савета. Друго, комуна има изборну извршну власт — градоначелника, треће, једино код комуне надзор није обавезно присутан као неодвојив саставни део и четврто, све политичке формације залажу се за афирмацију комуналне аутономије, а сам Државни савет својом правном праксом стално шири круг необавезних јавних служби за које је комуни законски призната могућност да их образује. Узимајући уз све то у обзир и стање на пољу финансија, неоспорно је да су комуне све значајнији чиниоци у друштвено-политичком систему Француске, који у све већој мери руководе како појединачним, тако и заједничким интересима својих становника.

Ништа мањи није био интерес француске стране за природу комуне у Југославији данас. Обзиром на два основна својства општине, утврђена Уставом федерације, а ближе уставима федералних јединица и покрајина, општине као самоуправне заједнице и основне друштвено-политичке заједнице која се заснива на власти и самоуправљању радних људи и грађана, на које је у свом реферату указао професор Симовић, питања дискутаната су била умерена на детаљнија објашњења могућа.

ности које се гарантују одредбама устава, за остварење ових својстава општине у пракси. Тако се у жижи дискусије нашло питање — како, којим све путевима и начинима радни људи остварују своја уставом и законима гарантована права вршење власти и управљања другим друштвеним пословима. Ови нови, самоуправно трансформисани, облици вршења власти због посебности своје природе и чињенице да су специфичне институције нашег система, отворили су низ тема за расправу. Неке од њих су: у којој мери је реални значај зборова радних људи и грађана, које се врсте одлука на њима доносе и како, ко све може, и по основу којих питања, расписивати референдум, каква је природа самоуправног споразума и друштвеног договора и с тим у вези, њихове међусобне разлике и њихово место у правном систему.

У оквиру ове области, једно питање, погодивши у срж проблема са којим смо суочени у функционисању ових инструмената посебно је вредно пажње. Најкраће речено, његов смисао би био: да ли постоји у пракси опасност од „поплаве“ ових самоуправних аката и тиме смањење њихових текућих потенцијалних ефеката и гледано на дужи рок, довођење у опасност крајњег циља њиховог установљивања. Ослањајући се на податке које дају истраживања досадашње праксе, а која су, на жалост у доста високом степену верна слика стања предпостављеног у постављеном питању, уз бојазан као могућност питања, стручњаци југословенске стране који се баве овом облашћу, образлагали су узроке који доводе до ових негативних појава, као и корака који се предузимају у циљу њиховог отклањања.

У даљој дискусији разматран је проблем смањења броја комуна. Због своје актуелности и значаја за комунални систем обе земље ово питање је изазвало занимање великог броја учесника.

Потпуно је разумљиво што је чињеница да у Француској има око 35 до 40 000 комуна налагала потребу изналажења различитих решења у циљу смањења овог превеликог броја. Тиме се не занемарује позната чињеница „да се добро управља само изблиза“ која је, напротив и овом приликом изнета и позитивно образлагана, али се истиче такође, да просто смањивање територије и тиме уситњавање и распарчавање служби у оквиру тих малих територијалних целина нису гаранција ефикасног управљања. Стручњаци француске теорије и познаваоци прилика француске праксе по овим питањима изнели су мишљење да би жељени ефекат комуне у смислу децентрализованог колективитета био остварен смањењем садашњег броја комуна на једну десетину. Ово је мера која се, сходно конкретним приликама, сматра нужном и правом за спровођење реформе било које врсте, а посебно у области финансија.

Суочени са истим проблемом представници југословенске стране са пуно разумевања прихватили су разматрање проблема како смањити број комуна, слажући се у потпуности да то не сме бити учињено на штету њиховог полагања и улоге, већ напротив, образовањем мањег

броја снажнијих и самосталнијих, али ефикасније повезаних и тиме делотворнијих, општинских колективитета.

Дискутовало се о могућим путевима „преструктурирања комуналне карте” у смислу смањења броја комуна. Обе варијанте понуђене у француској теорији спроведене су у пракси са различитим ефектима и уз низ тешкоћа, те нису дале жељене резултате. Пут територијалних промена, најчешће оствариван кроз фузионисање комуне, мењао је своје видове у различитим периодима, све у циљу већег прихватања у пракси, али је, упркос свему, исход, објективно и самокритично оцењен од самих Француза, поражавајући. Други начин полази од стимулисања сарадње међу комунама. Сходно француском праву, та сарадња може резултирати повезивањем комуна у синдикате комуна, дистрикте или градске заједнице. И овај начин, иако нешто прихваћенији у пракси од претходног, узрокује низ проблема.

У Југославији је реформа смањења броја комуна билан релативно дуг процес, којим је постепено број комуна од 14000 смањен на нешто више од 500. При томе је крајњи циљ и задатак те реформе био следећи: да би комуна одговарала замишљеној концепцији она није смела да се формира као територијално простран колективитет, јер би се тиме технолошки сужавало самоуправљање. С друге стране, комуна је морала бити довољно јака демографски, социолошки, материјално и самоуправно да би могла да врши своја права и дужности. Тако се комуна развијала као симбиоза власти и самоуправљања, представљајући тада основну ћелију друштвеног и политичког система. Међутим, пракса функционисања овако конципираних комуна показала је да самоуправљање не може у технолошком смислу да се развије до краја, те се постепено развијају облици личног изјашњавања, облици непосредне и семинапосредне демократије.

Природно је да се овде поставило питање да ли комуне могу учествовати на процес спајања и уколико је одговор потврдан, које су при томе њихове могућности?

Овај југословенски пут смањења броја комуна, оствариван трансформацијом њихове природе, није био из разлога сличних француским, лишен супротстављања појединих структура и испољавања противречних ставова и интереса. Сама чињеница да већ двадесет година имамо у Југославији скоро непромењен број општина, показатељ је одређене моћи којом општине располажу у циљу онемогућавања измена које процењују као противне својим интересима. Уосталом, сам начин којим се долази до одлуке о удруживању, спајању комуна, предпоставља могућност истих да утичу на садржину те одлуке. Републички закон својим одредбама правно уређује питање спајања одређених комуна. Из чињенице да процес доношења републичких закона, у складу са структуром републичких скупштина у којој једно од три већа представља дом општина, као и у складу са поступком доношења закона и уопште рада и одлучивања у представничким телима, који се заснивају на само-

управном споразумевању и договарању делегата, следи могућност општина да активно учествују у целокупном току расправе о садржини закона који се доноси, а који решава питање од интереса за њих. Утичући тако непосредно на карактер закона о коме је реч, комуне су у могућности да иступају и делују у смислу заштите својих интереса, тј. спречавања свих решења која би доводила у питање њихов уставом гарантован положај у систему. Овде је важно напоменути да су, у духу социјалистичког и самоуправног одговорног друштва, које се гради у Југославији, комуне дужне да воде рачуна о заштити општих интереса друштвене заједнице и да истима не смеју претпоставити своје интересе.

Учесници у дискусији нису заобишли ни питање делегатског система, што је обзиром на значај овог принципа немогуће, ако се било која институција друштвено-политичког система Југославије свестрано и студиозно проучава. Веза делегатски систем-општина огледа се у томе што је увођење делегатског система као једног од битних инструмената самоуправљања омогућило општинама да од основних ћелија прерасту у веома значајне облике друштвене интеграције свих основних субјеката који, организовани у различите облике самоуправних организација и заједница, живе и раде на територији једне општине. Најкраће, делегатски систем својим развијеним обликом функционисања треба да омогући општинама да једновремено буду самоуправни облици и основни елементи политичке власти.

Предмет расправе друге радне сесије била су два реферата које су поднели др Павле Николић, професор Правног факултета у Београду и судија Уставног суда Србије — *Механизам власти и самоуправљања у општини*, и Dominique Schmitt, генерални секретар општине Metz и предавач на Институту за политичке студије у Паризу — *Организација комуне у Француској*.

По договореном систему рада референти су у кратким цртама изложили питања која су обрадили у својим рефератима, после чега је отворена дискусија. Карактеристично је да су се у овом делу рада Научног скупа као дискусанти који покрећу питања јављали претежно француски представници, те су научни радници и стручњаци из праксе југословенске стране били у могућности да пруже потребна објашњења и тиме у што је могуће већој мери приближе гостима питања за која су ови показати интерес. Разлози за овако подељену активност несумњиво леже у новим решењима наше теорије и праксе и њиховим особеностима које су изузетно интересантне за науку и евентуално, примерено могућностима и приликама одређене земље, праксу других земаља.

Међу првима постављено је питање везано за извршну власт у општини. Скупштински систем власти, као југословенска варијанта организације власти у хоризонталном смислу по принципу сједињавања функција власти у рукама народног, демократски образованог представничког тела, скупштине, је основни принцип на коме се изграђује ус-

тавни и политички систем. Један други основни принцип југословенског друштвено-политичког система, по коме радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима, између осталог, и путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа који су одговорни скупштинама, нужно предпоставља постојање и функционисање скупштинског система. Централно место и одлучујућа улога скупштина у организационом систему свих друштвено-политичких заједница, од општине, преко аутономне покрајине и републике до федерације и њихов однос са органима који врше извршну власт је кључно питање организације и функционисања овог интегралног принципа нашег система.

Скупштина општине и извршни савет као њен извршни орган, функционишу у складу са општим принципима скупштинског система. Како функционишу ти општи принципи у односу на општину као основу друштвено-политичку заједницу?

Извршни савет је орган кога скупштина општине бира и разрешава и који јој је одговоран за стање у свим областима друштвеног живота, за остваривање политике и извршавање закона, одлука, других прописа и општих аката скупштине општине, као и за усмеравање и усклађивање рада општинских органа управе. Поред тога, извршни савет општине ради у складу са принципима уставности и законитости, а скупштина општине има право да укида или поништава прописе савета који нису у сагласности са законом, одлуком и другим општим актом скупштине општине. Општинска скупштина такође врши политичку контролу над радом извршног савета и даје му смернице за рад.

Осветљавању питања извршног савета општине, његовог састава, надлежности и сложеног односа са скупштином с једне, и органима управе, с друге стране, много је допринела дискусија представника општина и Града Београда који су били позвани да учествују у раду научног скупа. Тако је разматрање овог питања употпуњено примерима из праксе случајевима одступања од ових теоријских принципа и начинима превазилажења тих неусклађених односа.

Извршни савет града Београда и проблеми у његовом раду јавили су се као потпитање о коме се расправа наставила. Дискутовано је о начину остваривања права, дужности и одговорности Извршног савета према Скупштини и питање аката овог Савета. Савет остварује своја права, дужности и одговорности у складу са Статутом града, законом, Одлуком о Извршном савету Скупштине, Пословником Скупштине и Пословником о раду Извршног савета Скупштине. Извршни савет града обезбеђује редовно, потпуно и благовремено информисање сва три већа Скупштине о свим питањима од значаја за спровођење политике, друштвеног плана града и других програма и планова развоја, закона, одлука и смерница Скупштине, друштвених договора о основама политике у граду, о стању у појединим областима у граду, о току и ефектима спровођења политике и аката и о остваривању права и интереса удруженог

рада и радних људи и грађана, и о раду градских органа управе. Савет, као колегијални извршни орган Скупштине града, у оквиру својих права и дужности, својим целокупним радом, доприноси обезбеђењу услова за вршење функција делегатске скупштине и уопште за развој социјалистичких самоуправних односа у граду. У оквиру свог делокруга и овлашћења Извршни савет доноси наредбе, упутства, решења, програме, планове и закључке. Као последица односа скупштина и њихових извршних органа, акти Извршног савета морају бити донети у складу са важећим законима, одлукама и другим општим актима Скупштине.

Као изузетно значајно за град, као сложену заједницу општина, па, као принцип, и за комунални систем у целини, истакнута је стална сарадња са извршним саветима скупштина општина у циљу договарања и координирања активности у спровођењу заједничке утврђене политике општина у граду, међусобне размене искуства и информисања у раду, усклађивања ставова и предлога о питањима о којима се спроводи поступак претходног разматрања и заузимања ставова у општинама, спровођења заједничких мера и извршавања заједничких задатака.

Дискусија се спонтано опет вратила на питања делегатског система. Искрпно дати подаци у презентираном реферату др Николића о суштини овог принципа и функцијама његовог основног елемента — делегације, потакли су расправу о неколико питања. Дискутовало се о карактеру изборне легитимације изабраних делегата, наиме да ли је ту реч о непосредном или посредном представљању, као и карактеру мандата делегата, т.ј. о односу самосталног личног опредељивања делегата са обавезом поштовања интереса организације или заједнице која их је изабрала за чланове делегације и општерудштвених интереса. Мишљења су била подељена. Од става да се такав мандат пре може сматрати врстом императивног мандата, т.ј. обавезом делегата да поступа у складу са смерницама своје делегације и преко ње изборе основе, па до еластичнијег схватања, које је ближе суштини нешаг система, да се ради о оквирима које дају општи и заједнички интереси, а да се у тако омеђеном простору делегат сам опредељује, одлучује и гласа. Детаљно су рашчишћена питања везана за поступак предлагања, кандидовања и избора делегата, као и питања могућих начина комуницирања на релацији изборна основа — делегација — делегат — већа скупштина друштвено-политичких заједница.

Даљи ток дискусије обухватио је расправу о питању разлике између уставних категорија „грађани” и „радни људи”. Устав званично користи ове термине означавајући њима две основне улоге које сви чланови социјалистичке заједнице могу и треба да врше уживајући све прокламоване слободе, вршећи сва гаратнована права и испуњавајући своје Уставом утврђене обавезе и дужности.

Завршни део дискусије ове радне сесије односио се на проблем великих градова, сложених целина, заједница општина и с тим у вези суштинског питања које се намеће као питање перспективе и будућности.

Како у тако сложеним колективитетима, у оквиру којих мноштво субјеката живи и ради тежећи остварењу најразличитијих интереса, дати одговор на два кључна питања, како решити два основна проблема, проблем информисања и проблем комуникација. Основне претпоставке учешћа грађана у процесу одлучивања, без којих је та њихова активност незамислива, су баш правовремена, истинита и потпуна информисаност и могућност посредног и непосредног контактирања са свим инстанцама које врше власт. Ако се ово има у виду, поставља се претходно питање колико разлике међу појединим друштвеним системима имају утицаја на организацију општина. Примењено на случај наше земље, да ли је југословенска пракса, па и пракса других социјалистичких земаља по овом питању, успела да нађе и спроводи такав тип организације општине који би у потпуности одговарао карактеристикама датог друштвеног система у целини. Питање је очито веома дубоко и у југословенским условима додатно сложено, из разлога опредељења за самоуправни социјалистички систем. Да ли су југословенска наука и пракса у могућности, односно да ли је уопште могуће наћи и створити демократску форму која би била својствена одређеном систему или је неминовно задовољавање формом античке демократије. Другачије речено, да ли је дан систем, југословенски на пр., може да пронађе нешто више и другачије у овом погледу и тиме оствари дубљу демократију. Уколико је једина варијанта која нуди тај степен демократије — директна, непосредна демократија, већина дискутаната сматра да правог и доброг решења за велике градове нема. Будући да се непосредна демократија остварује у микро организацијама, а микро организације решавају само микро проблеме, макро колективитети, градови, који су сваком даном све већи и све бројнијег становништва, са својим макро проблемима остају у вршењу власти ван домашаја суштинске демократизације. Истакнуто је, и од многих дискутаната подржано мишљење, да решење проблема непосредне демократије великог града и државе предпоставља два успешно остварена предуслова. Први је, опште компетенције и оспособљеност свих „обичних“ грађана да успешно решавају многа питања која су свакога дана на дневном реду у животу једног великог града, а други је време, т.ј. ако сви или скоро сви, грађани учествују у решавању већине проблема тај процес захтева изузетно пуно времена, јер што је више активних учесника у једном процесу одлучивања то је време његовог трајања дуже. Није тешко закључити, и ту је слагање дискутаната опште, да оба ова предуслова не само да тешко могу бити остварени, већ и да директно онемогућавају поменуто решење. Први, за своју реализацију захтева висок степен развоја материјалних снага и односа у друштву уопште, и самим тим дуг временски период да би се то постигло, а други је објективна околност која се не може елиминисати, јер следи из претходног, и која чини примену принципа непосредне демократије у великом савременом граду немогућом.

Истакнуто је, на крају, да сва оригинална решења, било југословенска, било других земаља, иду у смеру подизања нивоа компетенције радних људи за обављање послова вршења власти и управљања друш-

твеним пословима, али да реално гледање на њих намеће закључак да су сва постигнута практична решења на почетку тог пута.

Другога дана рад је настављен дискусијом о питањима која су покренута у рефератима Јоан Emile Vie-а, Вишег саветника у Привредно-рачунском суду — *Контрола локалних колективитета*, и др Павла Димитријевића, професора Правног факултета у Београду — *Односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница*.

Међу првима предмет расправе било је питање организовања и вршења надзорних овлашћења државних органа према органима власти у комунама. С тим у вези конкретно питање о коме је било речи односило се на детаљније образложење узрока који имплицирају различита решења у овом погледу у француској и југословенској пракси.

Два вида ове контроле у Француској, контрола *a priori*, која се врши пре извршења донетих одлука и контрола *a posteriori*, као облик контроле који има за циљ да испита да ли су послови комуне предузимани и извршавани у складу са постављеним циљевима, што се најчешће односи на сврсисходност коришћења јавних фондова, одраз су схватања да бројни локални колективитети значе велики ризик по доследно и ефикасно остварење опште друштвених интереса. Зато је нужно организовати такав систем контроле рада органа у локалним колективитетима који ће обезбедити жељени начин њиховог рада и који ће довести до повезивања локалних интереса и њиховог усклађивања са општедруштвеним интересима.

Овлашћења вршења надзора органа управе ширих друштвено-политичких заједница над радом органа управе у општинама у Југославији разликују се од надзорних функција које су установљене и функционишу у Француској. Основа те разлике садржана је у особеним карактеристикама децентрализације која се спроводи у југословенском политичком систему. Те одлуке децентрализације посебног типа рефлектују се и на регулisaње међусобних односа органа управе уопште, па и на однос органа управе у општинама према органима управе социјалистичких аутономних покрајина и социјалистичких република, и саме федерације. Тако се у складу са целокупном концепцијом децентрализације јавља као излишан, или боље речено, као превазиђен и тиме неадекватан принцип хијерархијског односа између органа ужих и ширих територијалних политичких заједница. На његовом месту дошао је квалитативно нов однос који омогућава органима управе ширих друштвено-политичких заједница према органима управе ужих друштвено-политичких заједница само она права која су утврђена уставом, законом и статутом и који елиминише хијерархијске односе централизованих система који се изражавају преко различитих видова административне или хијерархијске контроле. Зато се односи управних органа свих друштвено-политичких заједница манифестују као односи сарадње у свим пита-

њима од заједничког интереса, а као односи надзора у погледу извршавања закона и других прописа и општих аката.

Даљи ток дискусије концентрисао се на једно уже питање у оквиру овог широког проблема. Наиме, представници француске стране показали су интерес за чињеницу да у југословенском систему надзор органа управе ширих друштвено-политичких заједница над радом управних органа ужих друштвено-политичких заједница, не обухвата и надзор над лицима. Органи управе у републикама, аутономним покрајинама и још мање у федерацији немају персонална овлашћења према функционерима и службеницима у општинским органима управе. То значи да их они не могу именовати нити разрешавати од дужности, да им не могу издавати службене налоге нити упутства за рад, не могу вршити према њима дисциплинска овлашћења и друго. Овакво решење у вези надзорних овлашћења такође је последица нове димензије у међусобним односима органа управе различитих друштвено-политичких заједница, а за који је заслужна особена децентрализација југословенског система.

Интересовање учесника расправе привукао је пројекат измена француског система контроле локалних колективитета. Шта се ново предлаже сачињеним нацртом закона који се назива нацрт „проширења одговорности локалних колективитета“, и на који начин ће се те новине спровести у пракси?

Циљ мера које су планиране овим нацртом закона претежно је олакшавање вршења контроле и то посебно, контроле а priori. Затим се врши побољшање положаја чиновника комуна, прерасподељују се надлежности и средства између државе и комуна. Контрола а posteriori се задржава, с тим што се мења њен значај. Ако се има у виду циљ реформе која се предузима, а то је у крајњој линији јачање демократског карактера живота у локалној заједници, контрола а posteriori добија већи значај и јача у мери у којој се контрола а priori умањује и укида.

Занимљива дискусија вођена је на тему кадрова који раде у органима управе. Покренуто је питање потребних квалификација за обављање ових делатности, затим је француска страна била заинтересована да се ближе објасни да ли се установе за школовање службеника у управним органима разликују од установа у којима стичу образовање радни људи из других делатности, као и да ли је могуће прелажење запослених у органима управе општине у органе управе ширих друштвено-политичких заједница.

У југословенском систему утврђен је потребан степен образовања за вршење одређених послова, али се не разликују установе за школовање радника запослених у органима управе, од установа у којима се оспособљавају и образују други радни људи. Та једнакост је принцип који важи и у погледу статуса радних људи који су запослени у органима управе и оних који раде ван њих. Законом о радним односима,

законима о државној управи република, покрајина и федерације и правницима свих заједница органа управе регулисан је статус радника у управи који је у основи врло сличан статусу радника осталих организација које обављају друге делатности и где је принцип самоуправљања у потпуности спроведен. Лични статус запослених у органима управе, њихова права и одговорности одликују се елементима самоуправљања. Тако службеници у управи све мање имају специфичан статус у односу на раднике у другим делатностима. Констатовано је да су перспективе развоја ових односа окренуте све извраженијим елементима самоуправљања.

Као питање од интереса за обе стране помно је и са пуно жара разматрано питање броја запослених у органима управе. Само чињеница да је скоро немогуће и у Француској и у Југославији дати и приближно тачан број радника у управи довољан је показатељ колико је нужна реформа на овом плану. Учесници у дискусији из Француске поменули су да се сваки кандидат за председника посебно ангажује у том смислу, схватајући тежину овог проблема, али да се сваки понуђени пројекат разликује од претходног. Док једни предлажу смањење броја службеника администрације, други се залажу за задржавање постојећег стања, а трећи чак предлажу повећање тога броја. Без обзира на све те пројекте, заједничко је обема земљама, о којима је реч, да број службеника у управи стално расте. Даља расправа конкретизовала се на анализу проблема који такво стање узрокују.

Југословенској страни постављено је и питање везано за информисање грађана, и стим у вези њихове могућности да консултују документе за чију су садржину заинтересовани. Један од темељних принципа друштвено-политичког система Југославије је принцип јавности рада свих органа и организација, те сваки грађанин има право увида у све документе који се односе на рад органа општине, па и документе финансијског карактера. Делегатски принцип томе посебно доприноси. Не сме се изгубити из вида напомена која се односи на заштиту података који представљају војну, службену или професионалну тајну.

Потреба развијања система информација разматрана је посебно са аспекта принципа самоуправљања. Однос права на информацију и права на самоуправљање је међусобно условљавајући однос. Без информације, која је потпуна, истинита и добјена на време, радни човек и грађанин не располаже основним предусловима за остварење свог права да активно учествује у доношењу одлука, у вршењу власти.

На завршној радној сесији своје реферате изложили су др Мирослав Петровић, професор Правног факултета у Београду — *Место и улога општина у систему задовољавања заједничких и општих друштвених потреба у савременом југословенском друштву* и Yves Freville, професор Универзитета у Rennes-у — *Извори финансирања француских комуна*.

Расправа је започела на тему самоуправних интересних заједница и финансирања њихове делатности. Претходно детаљно објашњење односило се на природу ових заједница. Увођење ових специфичних институција у друштвено-политички систем Југославије последица је развоја самоуправљања. Самоуправне интересне заједнице су уобичајена тема интересовања стручњака многих земаља због своје особене природе и крајњег ефекта који се, са развојем система самоуправљања, од њих очекује. И овом приликом истакнуто је да самоуправне интересне заједнице представљају битну компоненту самоуправне трансформације југословенског политичког система и да њихов значај стално расте, јер су један од најзначајнијих инструмената деестатизације југословенског друштва преко кога се омогућава повезивање и остваривање заједничких интереса радних људи у друштвеним и другим делатностима и корисника њихових услова ради задовољавања заједничких интереса и потреба. Тако се елиминише посредна улога државе и остварује нови вид непосредне интеграције различитих делатности радних људи путем слободне размене рада. Процес образовања самоуправних интересних заједница је део целовитог процеса самоуправног преображаја југословенског друштва у коме многе класичне државне функције бивају пренете на самоуправне субјекте.

Проблем „неспоразума“ међу дискусантима било је баш питање средстава самоуправних интересних заједница и начин њиховог образовања. У постављеним питањима и изреченим мишљењима француских представника стално се помињао буџет самоуправне интересне заједнице, те је уследила занимљива расправа у циљу кориговања овог схватања. Самоуправне интересне заједнице немају буџет већ законом осигуране изворе средстава. Буџет је појамно државна ствар и у пракси је манифестација државног карактера институције којој је додељен и која њиме располаже. У томе и јесте разлика и нови квалитет самоуправних интересних заједница, те да би се оне разумеле у потпуности нужно је схватити систем њиховог финансирања. Самоуправне интересне заједнице се образују у областима образовања, здравства, социјалног старања, инвалидског и пензијског осигурања, културе, науке, спорта и физичке културе, а потребе радних људи у овим областима финансирају се као заједничке потребе средствима која се путем доприноса прикупљају у самоуправним интересним заједницама. Организације удруженог рада из свог дохотка и личних доходака радних људи и грађана издвајају средства на основама слободне размене рада и усмеравају тако образована средства за задовољавање заједничких потреба. При томе је основни принцип самоуправног деловања радних људи и грађана у овој области однос узајамности и солидарности и поштовања интереса свих субјеката који учествују у тој слободној размени рада.

Предмет даљег разматрања било је аналогно питање, само везано за месне заједнице. Значај овог облика самоуправног заједништва у друштвено-политичком систему Југославије је такође све већи. Месна зајед-

ница заједно са организацијом удруженог рада постаје основна ћелија читавог система у оквиру које радни људи и грађани непосредно одлучују о свим битним друштвеним пословима, о остваривању својих заједничких интереса и о солидарном задовољавању заједничких потреба. Да би месна заједница могла да остварује своје функције, односно, да би радни људи и грађани могли да задовоље своје заједничке интересе и, потребе, месна заједница располаже одређеним средствима чији су извори вишеструки. Као извор прихода месне заједнице јавља се део дохотка који радни људи издвоје у организацијама удруженог рада, или део прихода општине који она може да уступи месној заједници у циљу остварења програма развоја месне заједнице и општине, или средстава које су радни људи и грађани сами удружили самодоприносом или неким другим начинима. Пошто месна заједница нема статус друштвено-политичке заједнице, и начин финансирања њених функција и сами извори тих средстава другачије су уређени.

Преостали део дискусије односно се на питања планирања, врсте планова и уопште улоге планске функције у самоуправним социјалистичким друштвеним односима. И овде су свој одраз нашле карактеристике процеса децентрализације државних функција и преношење надлежности федерације на социјалистичке републике, социјалистичке аутономне покрајине и даље на општине. Тако се јављају питања значаја планова ових ужих друштвено-политичких заједница и њиховог односа са планом федерација. Целокупна расправа о овом питању вођена је у светлу чињенице да је планирање од посебног значаја за социјалистички самоуправни систем. Сложени систем планирања у коме су бројни носиоци планске функције, све друштвено-политичке заједнице, организације удруженог рада, самоуправне интересне заједнице, месне заједнице и друге самоуправне организације и заједнице, резултат је деловања друштвене својине и самоуправљања, централног положаја општине и федеративног принципа на коме се изграђује сложена савезна држава.

Расправљано је и о питањима емисије новца и врстама прихода комуне у Француској, у оквиру кога се дискусија опет вратила на проблем прекомерног броја комуна у Француској, само сада у светлу њиховог финансирања. Јављају се изузетни проблеми и тешкоће, како би успоставио један иоле складан механизам расподеле који мора бити примерен истовремено вишемилионским градовима и скоро ненастањеним сеоским комунама. Предност расправе била је и реформа финансирања локалних колективитета уопште.

Закључак ових разматрања је био да се разлике у друштвено-економском и политичком систему Француске и Југославије најмање исказују кроз форме фискалних инструмената, односно да су у том погледу сличности значајне.

Завршавајући свој рад учесници научног скупа *Општине — у Француској и у Југославији*, били су једнодушни у оцени овог састанка као корисне размене мишљења и искуства и упознавања нових решења

из теорије и праксе обеју земаља. Централно питање расправе, општина и њена улога и значај у друштвено-политичким системима Француске и Југославије, оправдала је разлоге због којих су се научни радници и стручњаци определили за ову тему. Често помињани извештај Olivier-a Guichard-a нашао је у рефератима и дискусији вођеној након њих потврду своје почетне формулације, која слободно интерпретирана гласи „да би вршили реформу комуна морамо вршити реформу наше државе”.

На крају, сматрамо да су вредни помена још неки моменти, Расправе вођене на свакој од четири радне сесије уз дискусије вођене приликом посета Скупштини града Београда и Скупштини општине Смедерево, одликовале су се напорима у смислу расветљавања мноштва различитих тема. Дискутанتي се нису везивали само за питања покренута у изложеним рефератима, већ су интересовања била разубенија, залазећи у друге области и повезујући их међусобно. То је допринело живости и непосредности дискусије, њеном неформалном току, захтевајући сталну активност свих учесника скупа, а не само референата дате сесије. Живи научни дијалог француских и југословенских научних радника и стручњака одвијао се у обостраној жељи за свестраним упознавањем решења друге стране, проблема са којима се суочавају и мерама које се у смислу њиховог елеминисања предузимају.

Замишљени као традиционални, увек са другом темом као предметом расправе на њима, ови сусрети француских и југословенских познаваоца права и шире блиске проблематике, постаће, на основу искуства које је пружио први такав сусрет, значајнији допринос унапређењу научних сазнања обе земље.

Др Драгана Б. Денковић,
проф. Правног факултета

SERVICE PUBLIC ET LIBERTÉS. *Mélanges offert au Professeur Robert-Edouard Charlier.* Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, Париз, 1981, 895 стр.

После професора A. d Lobadera, A. Matjoa, Ž. Riveroa i Ž. Vedela са Универзитета Париз II отишао је по сили закона у пензију проф. Р. Шарлие. Професор Шарлие, истакнути француски теоретичар јавног права, био је прво професор у Тулузу и Алжиру. За време окупације 1940. био је удаљен са Универзитета. Касније професор у Aix-en-Provence а од 1955. професор је Париског правног факултета и на крају професор Универзитета Париз II

У уводној речи приређивачи овог зборника истичу да је проф. Шарлие схватао да позив универзитетског наставника има одређену улогу и да је стога Влада Вишија њега и уклонила са Универзитета. Приређивачи зборника посебно истичу да проф Шарлие никад није сматрао да је његова улога наставника ограничена само на дескрипцију постојећих правних институција, нити само на продубљеној анализи позитивног права. За њега, право није само регулатор друштвених односа, оно је углавном, или би морало бити, инструмент побољшања тих односа и услов прогреса друштва. Приређивачи Зборника указују да, за проф. Шарлиеа, држава може бити само служба, и да би јавне власти морале обезбедити остварење „виших заједничких циљева” у чијем утврђивању грађани морају бити укључени и који им у потпуности обезбеђују њихову индивидуалну и друштвену егзистенцију. Стога су приређивачи зборника, по жељи проф. Шарлиеа и посветили овај зборник јавној служби и слободи јер су то два битна појма односно проблема којима је прожето животно дело проф. Шарлиеа.

У предговору овог зборника проф. Шарлие поред осталог истиче „фактичка доминација почиње да постаје држава тек кад престаје да буде само власт: кад онај који потчињава или кажњава тиме уједно обезбеђује одређену службу, лечећи, заштићујући, уређујући друштво-

ну средину, да би завладао почетак реда и сигурности уместо ганстерског природног стања рата. Највиша служба, јавна служба, управа, начелно није само послушност старешинама, владама који у ствари постоје да помогну службеним лицима, дајући им оријентацију за рад и обезбеђујући координацију рада. Наставник, лекар, нису ту првенствено да извршавају одлуке које долазе од виших наредбодаваца, они су ту да васпитавају и лече, одлуке се доносе само да би им помогле и да на тај начин заједно учествују у остварењу заједничких виших циљева. Само је у тим условима држава инструмент функције моћи као јавне власти јер потиче од друштва и од његовог права, и тако је вера у њену улогу основни елемент њене моћи, и стога она није тада само прихватљива, него потребна, јер за службу више вреди да држава ефикасно делује него њена јавна немоћ — иако и тада остаје опасност да се поново врати у просту бруталност: мора се стога сваког тренутка од тога чувати, а такође постоји ризик и да „канцеризација“, „управне власти“ доведе до немоћи” (стр. VII—VIII). Према проф. Шарлиеу „заједнички виши циљеви су садржани у обезбеђењу људској личности онога што она има више од осталих бића, у способности сазнавања, критичких оцена и стваралаштва, против сваког отуђења, сваке деградације, сваког потчињавања. Тако да слобода није само граница код које се мора заустављати јавна институција, она је разлог постојања и циљ делатности јавне службе, која јој је стварно неопходна за довођење у склад своје делатности и остварење њених овлашћења” (стр. VIII).

Проф. Шарлие још подвлачи да треба подсетити да у савременом друштву „јавна служба и власт која јој је потребна, постоје само да би ослободили човека и морају се вршити у слободи и са слободом, и да обрнуто слобода не може постојати уколико је стављена под власт и експлоатацију капиталиста нити уколико зависи од тржишта” (стр. VIII).

Проф. Шарлие истиче вредност овог зборника јер се у њему објављени чланци одликују по мноштву студија, са различитим тенденцијама, разноврсним формама и стилем рада, савесним анализама, брижљивим дескрипцијама одређене етапе еволуције, сигурношћу изложених решења. ... жару неких полемика (стр. IX). Даље посебно истиче да се код свих аутора овог зборника одражава „иста воља критичке лудности и солидног рада. Сви су били сагласни у одбацивању вербализма, узалудне игре духа, брзих тврђења, догми и готових идеја, а такође и амбициозних више спорних него нових конструкција, митова, свих митова, не постављајући питање постојања оних (митова) који су раније настали, него такође указујући и на опасност од нових који настају (стр. IX).

У овом зборнику чланака има укупно 51, од тога 23 расправља о појму јавне службе, 8 о одређеним јавним службама, 7 о појму слободе, а о појединим слободама 13 чланака. Поред предговора проф. Шарлиеа и уводне речи приређивача зборника, дата је биографија проф. Шарлиеа и библиографија његових радова.

У овом сажетом приказу немогуће је изложити све објављене чланке нити дати критичку оцену ових чланака које су написали веома истакнути правници Француске. Међутим, кога год интересује проблем јавних служби и слобода, чак и ако се не слаже са неким изложеним ставовима, овај зборник може бити драгоцен извор за упознавање савремених тенденција у развоју јавне службе и слобода у француском друштву. Посебно указујем да је у овом зборнику истакнути француски правник госпођа Céline Wiener објавила изванредно интересантан и актуелан чланак под насловом „Јавна служба или самоуправљање: од једног мита до другог?”.

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупане на машини са прородом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1981. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин 150.—
2. За појединце	„ „ 100.—
За студенте (редовне и ванредне)	„ „ 40.—
4. За један примерак	„ „ 30.—

Претплата за иностранство износи н. д. 220.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740-032-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501