

Dr. Jovan Djordjević

O nekaterih problemih naše lokalne samouprave

V tem članku bom poskušal skicirati nekatere probleme, ki se pojavljajo v naši današnji lokalni samoupravi in katerih rešitev ni brez interesa in pomena za organizacijsko politično izpopolnjevanje našega sistema socialistične demokracije.

Prva kategorija teh problemov se nanaša na uvrstitve in izpopolnitev sistema lokalne samouprave, ki je začel funkcionirati konec leta 1955 na temelju zveznega zakona o ureditvi občin in okrajev, kakor tudi republiških zakonov in statinov okrajev in občin. Nekaj več kakor leto dni dolga doba ni zadostna, da bi popolnoma in kategorično mogli oceniti vse nove investicije in vse postavke sistema, organizacije in dela lokalne samouprave oziroma ljudskih odborov.

Kljub temu pa je nedvomno, da je zaradi reorganizacije lokalne samouprave od konca leta 1955 naš sedanji sistem lokalne samouprave bolj preprost, znotraj bolj usklajen ter bolj ustreza splošnim načelom in mehanizmu socialistične demokracije kakor katerikoli organizacijski sistem, ki je bil v veljavi pred tem. Svoje opravičilo najde tako v teoriji kakor tudi v praksi.

Vzeto v celoti, čeprav se struktura in podoba naših občin nista mogli bistveno spremeniti v tem kratkem času, je gotovo, da že lahko konstatiramo gibanje v smeri teh sprememb in prvin spreminjanja stvari in odnosov med ljudmi. Tam, kjer je vsaj minimum materialnih in drugih pogojev občino za čedalje bolj občutijo kot samoupravno celico družbenega in političnega mehanizma. Tako kadri kakor državljani vse bolj čutijo, da so aktivni udeleženci, ne samo v reševanju določenih drobnih komunalnih poslov, temveč tudi v splošnem aktivnem procesu družbenih in političnih sprememb in ustvarjanj.

V občinski samoupravi dobivajo politične pravice državljanov realnejšo osnovo in zainteresiranost državljanov je vzrok za razne koristne pobude in predloge. V takih pogojih se začenja spreminjati tudi sama podoba posameznih občin in okrajev. Ljudje tekmujejo, kakor bi se izlekli iz zaostalosti, ustvariti si želijo boljše in kulturnejše življenjske pogoje in delovne pogoje za sebe ter za svoje državljane. Iščejo nove vire materialnih sil in človeških energij. Vse to včasih pozabljamo, ko razpravljamo o posameznih te-

žvah in posameznih pomanjkljivosti, teh težav in pomanjkljivosti pa je precej, Toda ne samo zaradi pravične in objektivne ocene splošne vrednosti in pomena sodobne občinske in okrajne samouprave v Jugoslaviji, temveč tudi zaradi sigurnosti in uspehov, zaradi zamaha in navdušenosti v reševanju vseh teh posameznih problemov je potrebno poznati celoto.

Materiale osnove komun

Eden izmed osnovnih in skoraj »večnih« problemov lokalne samouprave, je problem njenih materialnih sredstev. To vprašanje ima dve strani: problem velikosti sredstev ter samostojnost oziroma gotovost v dotoku in razpolaganju s temi sredstvi. Prva stran je osnovna, težja in delno vpliva na drugo. Ni pa mogoče izgubiti iz vida ekonomski in politični pomen načela samostojnosti materialnih sredstev. Ves naš planski, finančni in proračunski sistem še ni dovolj obdelan in postavljen z vidika stvarnih potreb in razvoja lokalne samouprave. Potrebno je, da najdemo tak ekonomsko-pravni princip, ki bo zagotovil sorazmerno zadostna in mežna samostojna sredstva lokalne samouprave, ob splošni kontroli teh sredstev brez centralističnega vsakodnevnega vmešavanja ob zagotovitvi nujnih centralnih družbenih skladov.

Za uvrstitve splošnega statusa občin in okrajev je razen materialnega zelo važen tudi njihov ozemeljski in funkcionalni status. Ozemeljski status ima velik ekonomski, politični in socialni pomen. Napravili smo smel in v temelju pravičen korak na poti utrjevanja ozemeljske osnove občin in okrajev. Tu ni bistvenih sprememb in nihče ne ugovarja upravičenosti večjih občin in okrajev. Realno gledano pa nam tudi objektivno ocenjena preaksa lahko služi kot kriterij za določene popravke. Je vrsta zahtev, da se kmalu še bolje postavijo in uvrstijo posamezne občine in okraj. Čedalje bolj prevladuje mnenje, da je najboljša tista občina, ki se krije z realno družbeno ekonomsko skupnostjo ali tisti okraj, ki predstavlja organsko zedinjenje takih občin in v katerem mehanizem upravljanja ne bo porajal okrajnega centralizma, temveč določene funkcije usklajevanja in reševanja poslov, ki so v skupnem interesu. Tako pa je okraj tudi opredeljen v zvez-

nem zakonu o ureditvi občin in okrajev.

Širše pristojnosti občin

Funkcionalni status občin se tiče predvsem tako imenovanih pristojnosti. Občine imajo že danes dvakrat širšo in pomembnejšo pristojnost, kakor so jo imele redne občine pred letom 1955. Nekateré občine, posebno tiste, ki so bile prej samostojna mesta ali »mestne občine s samostojnimi pravicami« pa so izgubile znaten del svojih funkcij. Ta problem pa je v določenem smislu splošen. Ob prenašanju pristojnosti z okraja na občino, se je postopalo previdno, včasih morda tudi neopravičljivo previdno. So primeri, ko so občinski ljudski odbori po nepotrebnem vezani na soglasje in potrdilo okrajnega ljudskega odbora.

Glede na vse to, je upravičena potreba, da se opravi natančna revizija pristojnosti in da se občini izročijo funkcije, ki jih lahko že danes opravlja. Pri tem ni vzroka, da bi odstopili od načelne enotnosti v statusu naših občin. Da bi mogli to obsežno delo razširitve občinskih pristojnosti izvesti, je potrebno izvršiti določeno revizijo vrste pravnih predpisov, ki so bili zamišljeni in formulirani v prejšnjem sistemu, ko je bila občina majhna in bolj ali manj izvršilna upravna enota, oziroma dokler je okraj imel vlogo »komune«. Samo po sebi je razumljivo, da v razdelitvi pristojnosti v korist občin ni vsega, niti ne osnovnega problema krepitve statusa in samoupravnosti občine. Planski, finančni in proračunski sistem, kakor tudi sistem skladov so tista osnovna predpostavka, ki mora omogočiti uvrstitvev samoupravnega statusa naših občin.

Mestni sveti in problem mestnih občin

Posebne probleme poudarjajo mesta. To je razumljivo, ker se v nekaterih naših mestih prvič pojavljajo občine in prvič nov organ mestni svet. Mestni svet je še vedno predmet načelnega razpravljanja. So gledišča v korist njegovega obstoja in proti njegovemu obstoju. Razen tega obstajata tudi dve pojmovanji o funkciji te institucije. Medtem ko je v večini mest mestni svet organiziran kot telo, ki usklajuje komunalne in druge posle, ki splošno zanimajo mestne občine, je v nekaterih naših mestih (Ljubljana in Maribor) organiziran kot neke vrste posvetovalno telo okrajnega ljudskega odbora in občinskih ljudskih odborov.

Ni nujno, da ima mestni svet iste funkcije v vsakem mestu. To je zadeva sporazumnega dogovora okraja in občin na področju mesta. Ne glede na to ali v nekem mestu opravlja funkcije mestnega sveta sam okraj ali so bile te funkcije izročene temu telesu, je gotovo, da problem mestnih



Ljubljana

občin ni bil do kraja obdelan in popolnoma rešen.

Ni dvoma, da so v velikih mestih občine realne institucije, ne samo z vidika demokratizacije upravljanja, temveč tudi kot nujna ustanova oblasti in upravljanja. Toda v posameznih funkcijah, ki so bile izročene občinam v mestu, zahteva enotnost mesta kot komunalne, ekonomske in urbanistične celote, kakor tudi upravičenost in učinkovitost upravljanja teh funkcij, da se te funkcije enotno uveljavljajo v mestu in da se splošno odnos občin in okrajev oziroma mestnega sveta reši bolje in popolnejše, kakor je bilo to doseženo z določbami zveznega zakona o ureditvi občin in okrajev in s statuti posameznih okrajev, ki imajo na svojem področju mesto razdeljeno na občine. Končno se je za mesta in mestne občine pojavilo v praksi tudi vprašanje zahtev po vzpostavitvi določenih novih oblik samoupravljanja. Za sedaj se to vprašanje osredotoča okrog tako imenovanih stanovenjskih skupnosti ali skupnosti naselij. Pri tem seveda ni potrebno, da se ustvarjajo šablone. Oblika, ki so jo našli v nekem mestu, ni nujno in potrebno, da bi jo avtomatično prenesli tudi v drugo mesto. Določena raznolikost podrobne organizacije samoupravljanja v mestu ustreza strukturi mesta in njegovemu samoupravljanju. Prav tako bi bilo neupravičeno, da bi reševali vsa ta vprašanja naglo in samo z vidika enega ali več aspektov problema vzpostavljanja manjših celic funkcionalne samouprave. Potrebno je pogledati stvari v celoti in zagotoviti osnovne, materialne, politične in

druge pogoje, da bi uvedba teh novih institucij dejansko pomenila obogatitev socialistične demokracije v mestu in ustvaritev boljših ter učinkovitejših pogojev za lepše, kulturnejše in bolj humano življenje državljanov. Bogastvo notranjih raznolikosti daje mestom novo lepoto.

Krajevni odbori in krajevni uradi

Dve sorazmerno novi instituciji: občinske samouprave postavljata vrsto vprašanj, katerih rešitev je mogoče najti v značaju teh ustanov in v samih zakonih. To so krajevni odbori in krajevni uradi ali pisarne. V Jugoslaviji je danes nad 10. tisoč krajevnih odborov in okrog 3 tisoč krajevnih pisarn. Izkušnje so v posameznih republikah in v posameznih krajih iste republike v zvezi z dosedanjimi pojmovanji o teh ustanovah in v odnosu na njihov položaj in delo različne.

Kažejo se določene težnje, da bi se krajevni odbori razvili kot krajevni ljudski odbori ali kot krajevni organi oblasti, tipa ljudskega odbora. To posebno pride do izraza v občinah, ki obsegajo velika področja, vrsto prejšnjih krajevnih oziroma občinskih ljudskih odborov in v katerih se sam občinski ljudski odbor ni popolnoma znašel. Krajevni odbor je oblika občinske samouprave in celica funkcionalne samouprave, ki omogoča tako približanje upravljanja posameznih poslov, ki so neposrednega interesa za kraj, državljanom, kakor tudi, da se opravi še nadaljnja decentralizacija in demokracizacija samo-

(Nadaljevanje na 3. strani)

Svojim bralcem in sodelavcem ter vsem delovnim ljudem naše države želimo

Srečno novo leto 1957

Uredništvo
»NAŠE SKUPNOSTI«

O nekaterih problemih naše lokalne samouprave

(Nadaljevanje z 2. strani)
 upravljanja. Ne smemo pozabiti, da je krajevni odbor ustanova lokalne demokracije: zakon zahteva, da opravlja krajevni odbor funkcije približevanja lokalne samouprave krajevnim potrebam in interesom prebivalstva v krajih, ki so oddaljeni od sedeža občinskega ljudskega odbora.

Kar se tiče krajevne pisarne, je to sumo dekoncentrirana služba občinske uprave. To ni nobena organizacija oblasti in niti ne nova oblika lokalne uprave. Začo so nepravilno določene težnje, ki gre do za tem, da bi krajevne pisarne spremenili v prvo stopnjo lokalne uprave. Krajevni odbori ali pisarne naj predvsem opravljajo tehnične in upravne posle, da bi bilo prebivalstvu olajšano. Uslužbenici, ki tukaj delajo, so uslužbenici občine in niso nobeni funkcionarji, najmanj pa »oblaste« na vasi ali v drugem kraju. Od tega načela zakona ni mogoče odstopiti in to načelo vsebuje jasno navodilo glede položaja in vloge krajevne pisarne. To je pisarna, služba, ne pa »izpostava oblasti« ali lokalna uprava (oblasti).

Uprava in varovanje zakonitosti

Posebno kategorijo problemov predstavljajo tisti, ki so tako rekoč stalno vezani na proces krepitve in izpopolnjevanja naše lokalne samouprave, posebno na izpopolnjevanje dela funkcionarjev, služb in uslužbencev ljudskih odborov in drugih ustanov ter teles lokalne samouprave. Ti problemi v nekem smislu prehajajo v sam sistem in imajo svoje korenine v materialni strukturi skupnosti, v zaostalih družbenih odnosih, v bolj ali manj ohranjenih ostankih birokratizma, v nezadostni strokovnosti, v nezadostni socialistični zavesti posameznikov, kakor tudi v primitivnih tehničnih in drugih pogojih dela posameznih služb, v nezadostni kontroli, disciplini in odgovornosti uslužbencev in funkcionarjev. Sistem socialistične demokratične samouprave zahteva stalno borbo za zakonito, kulturno in učinkovito delo vseh javnih služb, za blizkost odnosov oblasti in državljanov in za razvijanje zavesti in prakse funkcionarjev in uslužbencev, da so, kakor je govoril Lenin, služabniki ljudstva, najmanj pa njegova oblast in njegovi gospodarji.

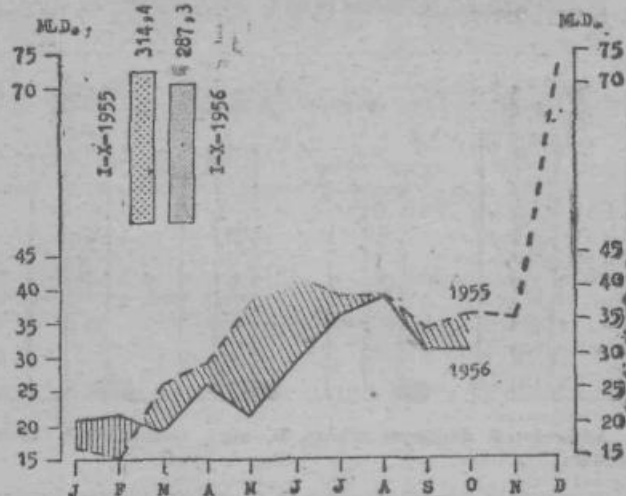
Novi zakon o splošnem upravnem postopku predstavlja po svojih načelih in jamstvih važno sredstvo zakonitega dela in okrepitve zakonitosti, posebno na občutljivem področju potrditve in uživanja pravic državljanov, organizacij in ustanov. Zelo pomembno je, da si osebe ljudskih odborov in to ne samo uslužbenici, temveč tudi odgovorni funkcionarji, prizadeva pravilno razumeti ta zakon ter da se ga držijo kot važne metode in okvira dela. Celo kadar bi v nekem posameznem primeru zakon zahteval, da se določen položaj reši »nepravilno« ali kadar predstavlja določene oblike samo tehnično podvzemanje dela, se ne sme pozabiti, da je zakon o postopku oblika življenja prava in zakonitosti in da je boljši en nepravilčen primer po zakonu kakor več »pravilnih« primerov mimo zakona.

Ljudski odbori so po svojem položaju in vlogi dolžni, da so na straži naše zakonitosti, zaščite pravnega reda in pravic državljanov. Zato je borba za zakonitost osnovni pogoj za uveljavitev ljudskega odbora kot organa oblasti socialistične države.

Za delo služb in uslužben-

cev je mnogo bolj važno vprašanje zakonitosti po eni strani in učinkovitega ter demokratičnega postopanja po drugi strani. V odločbah in drugih ukrepih, kakor tudi v splošnih in konkretnih aktih nekaterih ljudskih odborov, njegovih svetov in upravnih organov, je še vedno najti sledove nepoznavanja zakonov, nezakonitosti, samovolje, vpliva sebičnih in individualnih interesov ter pojmovanj. Potrebujemo učinkovitejši in avtomatični, tako rekoč sodni sistem kontrole zakonitosti predpisov in aktov ljudskih odborov.

INVESTICIJE IN GRADBENIŠTVO



S črtami je označeno gibanje investicij po mesecih, s stolpci pa skupne investicije od januarja do novembra leta 1955 in 1956.

Do začetka avgusta so bile naložbe v investicije znatno manjše kakor v istem razdobju lani. Tedaj je prišlo do znatnejših

naložb, ki pa vendarle niso nadošle občutnega zmanjšanja investicij v prvem polletju. Do novembra je znašalo zmanjšanje investicij v primerjavi s prvimi 10 meseci lani le 27 milijard ali okrog 9%.

Investicij ne realizirajo enako komerno. To kaže tudi tale pregled (v milijardah):

	plan	realizirano do novembra	odstotek
Splošni investicijski sklad	122,2	69,6	57
Investicijski skladi ljudskih odborov in ljudskih republik	56,4	44,2	78
Proračunske investicije	17,5	11,5	65,5
Stanovanjski skladi	26	14,3	55
Posebni skladi	12	17	140,2
Skladi gospod. organizacij	33,5	31,3	93,4
Amortizacija	120	99,4	83
SKUPAJ	387,6	287,3	74

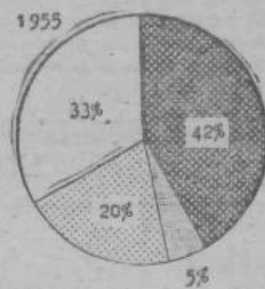
Nad planom so bile realizirane investicije iz posebnih skladov. Razen tega plan najbolje realizirajo pri investicijah iz skladov gospodarskih organizacij in amortizacije, delno pa tudi iz investicijskih skladov ljudskih odborov in ljudskih republik. Najšibkejša je realizacija pri stanovanjskih skladih,

proračunskih investicijah in investicijah iz splošnega investicijskega sklada.

Stanovanjska graditev je zadnje mesece bolj živahna. Kljub temu pa je bilo v prvih 10 mesecih porabljenih iz stanovanjskih skladov le 14,3 milijarde din ali okrog 55%.

PREMIKI V SESTAVI INVESTICIJ

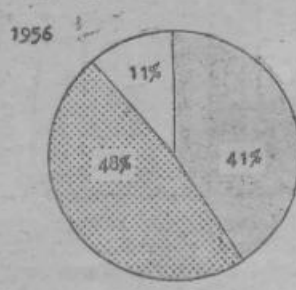
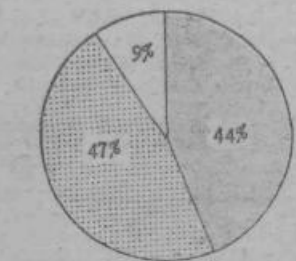
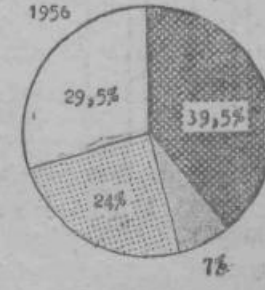
V okviru gospodarskih investicij je prišlo do določenih premikov. Delež industrije in rudarstva se je nekoliko znižal, povečal pa se je delež kmetijstva, prometa in gradbeništva. Ti premiki pa so za sedaj zelo majhni.



GRADBENA DELA

V prvih 10 mesecih je prišlo do zmanjšanja gradbenih del v primerjavi z istim razdobjem lanskega leta. Delež opreme in drugega je nekaj večji letos.

Število opravljenih delovnih ur v gradbeništvu je za 111 milijonov delovnih ur ali za 26,5% v prvih 10 mesecih letos manjše, kakor v istem razdobju lani. Glavni vzrok tega je omejevanje investicij, čeprav bi bilo s sredstvi, ki so bila na razpolago, gradbeništvo moglo opraviti mnogo večja dela, kakor jih je dejansko izvršilo.



GRADBENA DELA
 OPREMA
 OSTALO

INDUSTRIJA IN RUDARSTVO
 KMETIJSTVO
 PROMET
 OSTALO



Nova zgradba v Beogradu