

353.2
(497.1) 3

Др. МИЛУТИН ЈОВАНОВИЋ

ПРЕУРЕЂЕЊЕ БАНОВИНА

ФРАНЦУСКО-СРПСКА КЊИЖАРА
А. М. ПОПОВИЋА БЕОГРАД



Др. МИЛУТИН ЈОВАНОВИЋ

ПРЕУРЕЂЕЊЕ БАНОВИНА



ФРАНЦУСНО - СРПСКА НЬИНДАРА
А. М. ПОПОВИЋА
БЕОГРАД

У В О Д

Административно и самоуправно уређење наше земље, изведено по одредбама Видовданског Устава, није одговарало политичкој, социјалној и привредној структури државе, а подела земље на области није одговарала природним, економским и социјалним интересима поједињих крајева, а строго узевши ни начелу унитаристичке државе, ма да је Устав и по духу и по слову то налагао.

Зле последице оваквог уређења манифестовале су се још у самом почетку његовог функционисања. Деконцентрација послова опште управе није била спроведена онако како је била замишљена, а потпуна самоуправа није била дата, ма да су самоуправе имале своје посебне органе и своја посебна надлежтва. Финансијска страна проблема није била добро решена, тако да су области одмах



Inv. No. 39860

Штампарија »СОКО« Миливоја Ј. Трајковића, Београд
Космајска ул. 14а Телефон 20-268

по увођењу у живот имале да се боре са великим финансијским тешкоћама. Сам систем био је веома скуп зато што је било сувише инстанција, и што су за послове исте природе постојала, паралелно, двојака надлежноста, државна и самоуправна. Сукоби између државних и самопуправних власти били су чести, а број управних и самоуправних јединица велики. Спорост у администрацији била је неизбежна, а једнобразна примена закона тешко изводљива. Огромна нагомиланост предмета која је потицала од самог система, била је повећавана и од непосредних извршилаца, који су се при доношењу одлука често руководили политичким мотивима.

Потреба за административним и самоуправним преуређењем сама се од себе наметала, али политичке прилике које су тада владале у нашој земљи, нису пружале могућност да се ово питање реши онако како су то налагали интереси народа и државе.

Када је дошао 6 јануар 1929, поред политичких прилика које је у интересу земље ваљало срећити, било је потребно што пре изиђи из тешког положаја у коме је био наш управни и самоуправни живот. Одмах је почело проучавање једног административног система који би упростио администрацију, с тим да она постане јевтинија, експедитивнија и ближа народу.

У томе смеру донесен је Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3 октобра

1929 године, који је поред политичког циља имао за главни задатак да путем образовања великих управних јединица и давањем широке надлежности локалним органима државне власти, омогући нашем народу да дође до једне управе коју је давно очекивао, и коју му је у интересу земље ваљало што пре дати.

Али Закон од 3 октобра 1929 није спроведен скако како је његов дух налагао и у смислу законодавчих намера. Једним доцнијим законским прописом измене је једна његова главна одредба, тако да оно чему се тежило није постигнуто. Административна деконцентрација, која је била један од главних задатака овога закона, није извршена онако како је замишљена. Уместо да се је у току извршења овог закона ишло даље у погледу деконцентрације, на против ишло се је супротним правцем. Уместо да је пришириvana она је сужавана.

Што се тиче бановинске самоуправе, Закон од 3 октобра није могао истовремено решити и то питање, с обзиром да је донесен у времену када није било бираних тела. Али иако је то питање остављено за доцније, Закон од 3 октобра имао је у виду и наш самоуправни живот, јер је он путем широке деконцентрације припремао терен за организовање бановинске самоуправе на бази децентрализације. Питање бановинске самоуправе решено је Уставом од 3 септембра 1931 године, који прописује на који се начин имају организовати

бановине као самоуправне јединице. Али те уставне одредбе још нису уведене у живот.

Тако да данас имамо такву ситуацију, да нити је деконцентрација спроведена како је замишљена, нити је бановинска самоуправа уведена у живот. Са ових разлога код нас се, ево већ више година, говори о потреби преуређења бановина. Шта треба подразумевати под тим изразом? Под преуређењем бановина треба подразумевати две ствари. Прво, стварно спровођење деконцентрације путем давања веће власти локалним органима државне власти (бановима и среским начелницима), и друго, увођење у живот бановинске самоуправе на бази децентрализације, односно путем преноса извесних послова са државе на бановину као самоуправно тело.

Ово питање је на дневном реду од 1931. године. Још за владе Петра Живковића помишљало се на преуређење бановина, али оно је ушло у стварно проучавање тек за владе др. М. Сршкића.

По октроисању Устава од 1931. године, Краљ Александар је био за то да се државна управа што је могуће више приближи народу и да се што пре уведу у живот оне одредбе Устава које се односе на бановинску самоуправу.

Један од најглавнијих задатака Сршкићеве владе био је да изврши преуређење бановина на горњој основи. Одмах по образовању своје владе јула 1932. године, др. М. Сршкић је приступио изради предлога Закона о банској управи и ба-

новинској самоуправи који је обухватио сва ова питања и који је добио назив „Сршкићев нацрт“. По овом нацрту, који је крајем августа исте године био већ готов, била је предвиђена широка административна деконцентрација и организована бановинска самоуправа на бази децентрализације.

Када је овај нацрт био готов и када га је требало изнети пред Народно претставништво, појавила су се размимоилажења у владајућим круговима. По овом питању мишљења су била подељена и у влади и у воћству Југословенске националне странке. Сам претседник странке, Никола Узуновић, сматрао је да моменат за доношење једног оваквог закона није погодан а и самом предлогу закона налазио је више замерака. Слично гледиште заступао је и Божидар Максимовић тадашњи Министар правде. Они су сматрали да треба почети одоздо и да прво треба донети Закон о организовању основне државне ћелије, општине, а тек после, уредити бановине. Ово гледиште је победило и прво је узет у рад Закон о општинама, који је изгласан у марта 1933. године, а у току исте године извршени су општински избори.

За своје владе Сршкић није успео да спроведе свој нацрт. Крајем 1933. године избила је латентна криза, а 27. јануара 1934. године Никола Узуновић образовао је своју владу.

Краљ Александар није престајао да се интересује за ово питање и ставио је у задатак и но-

вој влади да се оно што пре реши. И пошто је већ било прошло скоро две године од првог пројекта, Краљ Александар је сматрао да треба израдити нов. Израда новог пројекта поверена је др. Драгутину Којићу тадашњем Министру пољопривреде. Почетна тачка за израду т. зв. „Којићевог предлога“ служио је „Сршкићев нацрт“, али је ипак у ствари то био један сасвим нов законски предлог, који се у многоме разликовао од Сршкићевог. „Којићев предлог“ је рађен као закон који представља главни и завршни стуб нашег управног и самоуправног уређења, и који путем деконцентрације и увођења у живот бановинске самоуправе на бази децентрализације, даје нашој држави карактер модерне и напредне земље.

На овај законски предлог Краљ Александар је ставио извесне примедбе по којима је поступљено, после чега је овај законски предлог постао мање више дефинитиван. Остало је само да се у споразуму са владом изнесе пред Народно претставништво.

То је било у лето 1934 године када је падала најјача делатност Краља Александра на организовању међународног мира. Краљ Александар је имао да обави још два путовања од великог политичког значаја, пут у Бугарску и пут у Француску. Али Краљ Александар водио је у исто време сталну бригу о доношењу овог закона. Приликом свог повратка из Софије, иако је у Београду остао свега неколико дана, Он се је поново интересовао

за овај законски предлог и пред сам полазак за Марсель о томе опширо говорио са претседником владе Н. Узуновићем и Министрима др. Којићем и Б. Јевтићем, подвлачећи потребу да се ово питање што пре реши. Краљ Александар је тада отпутовао за Француску где је погинуо 9 октобра 1934 године. Трагична погибија Краља Александра одгурнула је устралу, поред других, и ово важно питање. Политичка питања избила су поново на површину. Влада Н. Узуновића дала је оставку, а 20. децембра 1934 Богољуб Јевтић образовао је владу, која је у своме програму имала као једну од најглавнијих тачака преуређење бановина. Међутим, под владом Богољуба Јевтића извршени су сенаторски избори фебруара 1935, после чега је одмах распуштена Народна скупштина и избори обављени маја исте године. Одмах по састанку Скупштине избила је криза и владу је образовао др. Милан Стојадиновић јуна 1935.

Влада др. Милана Стојадиновића такође је предвидела у своме програму преуређење бановина. Колико нам је познато предлог који решава ово питање већ постоји, али нам није познато на којим је основама он рађен.

Као што се види, све владе за последњих седам година сматрале су преуређење бановина као једно веома важно питање и све су га предвиђале као једну од најважнијих тачака свог програма. Чињеница да до данас ово питање није решено, долази отуда, што је оно, и по обimu и по материји

веома сложено и што је истовремено и административно и политичко.

Претерано је тврдити да се административном деконцентрацијом и давањем широких бановинских самоуправа могу решити сва наша унутрашња политичка питања, али је неоспорно да би преуређење бановина на тој основи отупело многе оштрице и ублажило многе претеране захтеве, и да би то био најбољи пут за коначно решење великог броја нерешених питања.

Питање деконцентрације као и питање бановинске самоуправе може се у потпуности решити у границама Устава који је сада у важности. Али, наравно, она се могу решити само у оквиру који је Устав поставио. Зато се сви они предлози засновани на начелима која нису у сагласности са уставним одредбама могу сматрати само као ствар даље будућности, пошто се без промене Устава не могу спровести.

Циљ ове студије јесте да, проучавајући ово питање, послужи, колико је могућно, као скроман допринос за његово решење, када оно буде ушло у завршну фазу. Ова студија нема политички карактер. Зато о политичким моментима који су у вези са преуређењем бановина неће бити говора.

АДМИНИСТРАТИВНА ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈА

Шта је деконцентрација

Суштина административне деконцентрације састоји се у томе што се централна власт одриче извесног дела своје надлежности у корист својих локалних органа и даје им право коначног одлучивања. Ту се дакле не преноси надлежност са државних на самоуправне, већ са државних виших на државне ниже органе, који су ближи народу. Деконцентрацијом се постиже то, да се у унитаристичкој држави избегне централизам са својим бирократским манама. И ако систем административне хиерархије остаје, пошто у ствари уместо вишег државног органа одлучује низи, који је потчињен првоме, ипак је од огромног значаја што одлуку доноси орган који је на лицу места, која је или коначна или подложна жалби вишеју административној власти.

У систему деконцентрације централним државним надлежствима — Министарствима, оставља се

опште управљање пословима, легислатива, врховни надзор, а само у извесним случајевима решавање конкретних предмета, обично када се ти предмети односе на државу као целину или на више уравних јединица. Овај систем омогућава растерећење централне власти, брже отправљање послова и доношење праведнијих и целисноднијих одлука, пошто су власти које их доносе на лицу места, односно у могућности да имају у виду све чињенице које треба узимати у обзир приликом доношења одлука. Једном речју, администрација је ближа народу јер се не мора за сваку ствар трчати у престоницу.

У нашој земљи ово питање поставља се на следећи начин. Колико надлежности из поједињих Министарстава треба пренети на бановине односно срезове, и по којим пословима им треба дати право коначног одлучивања, другим речима које послове треба узети од Министра и дати их у надлежност бану односно срескому начелнику. У Уставу нема никаквих ограничења у погледу деконцентрације, тако да се она може извршити на најширој основи.

С друге стране овом приликом треба имати у виду и Закон о Државном савету и управним судовима, по коме појединац незадовољан првостепеном одлуком управне власти, има право жалбе само на једну, непосредну вишу власт. Према томе ако појединац не би био задовољан ни одлуком више власти, он би могао поднети тужбу управном

суду а не жалбу вишој управној власти. То је т. зв. систем двеју инстанција, који је садржан и у Закону о општем управном поступку. Иако се овим системом постиже извесна доза деконцентрације, ипак је од много већег значаја шта који од државних локалних органа фактички има у својој надлежности и по којим пословима има право коначног одлучивања.

**Како је деконцентрација предвиђена по
Закону од 3 октобра 1929 године, а
као је извршена**

Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3 октобра 1929 године, имао је као један од главних задатака да изведе административну деконцентрацију на широкој основи. Он је у том погледу ишао даље од Закона о Државном савету и управним судовима, и у томе смислу одступио донекле од система двеју инстанција, у намери да бановима да велику власт одлучивања по пословима опште управе. То нам најбоље доказује његов § 6, који изречно каже да бан решава коначно по свим предметима његове надлежности.

Иако је намера законодавчева била да се овим законом администрација што више приближи на-

роду и текст закона јасан, ипак је ускоро по његовом доношењу нанесен тежак ударац деконцентрацији, пошто је једна од његових главних одредбаба изменењена другим законом. Како је дошло до тога?

Два месеца по ступању на снагу овога закона изродио се сукоб око тумачења његовог § 6, ма да је он био сасвим јасан.

Банови Дравске, Савске и Приморске бановине стајали су на гледишту да бан има право да доноси коначне одлуке без обзира да ли их он доноси у првом или у другом степену, а Министри социјалне политike и пољопривреде (тада г.г. Дринковић и Франгеш) стајали су на супротном становишту, односно сматрали су да се ова одредба има тумачити тако, да бан одлучује коначно само у случајевима када он доноси одлуке о другом степену, а када их доноси у првом степену, има да се примењује члан 18 Закона о Државном савету и управним судовима, односно да поједини Министри задржавају право као власти другог степена.

Министарство социјалне политike издало је у томе смислу и расписе својим подручним органима и тражило је од Министарства унутрашњих послова сагласност за ове расписе. Министарство унутрашњих послова усвојило је тумачење Министарства социјалне политike, и у томе смислу издало је 10 марта 1930 године начелни распис бр. 12297, којим је протумачено да бан одлучује ко-

начно само у оним случајевима, у којима он доноси своје одлуке у другом степену. Када пак бан доноси своје одлуке у првом степену, примењује се начело чл. 18 Закона о Државном савету и управним судовима, односно поједини Министри задржавају право као власти другог степена. Овакво тумачење Министарства унутрашњих послова заснива се углавном на чл. 18 Закона о Државном савету, сматрајући да је овај закон по својој природи темељни закон и да, пошто он предвиђа систем две инстанције за управне власти, да се то мора односити и на решења која доноси бан.

Ово тумачење Министарства унутрашњих послова није се могло примити као тачно пошто се Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја хтело пре свега да бан — претставник централне власти — има у својим рукама што већу власт, јер то захтева деконцентрација у правом и пуном смислу речи. Није постојао никакав разлог да се Закон о Државном савету и управним судовима сматра као темељни закон нашег управног уређења, а да се Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја не сматра као такав.

По овом питању Државни савет био је потпуно супротног мишљења од онога које је заступало Министарство унутрашњих послова. Својом одлуком од 1 септембра 1930 године, бр. 28.553 Државни савет је образложио да бан решава коначно по свима предметима своје надлежности, било да их доноси у првом или у другом степену.



Ово тумачење Државног савета може се сматрати као тачније, пошто оно боље одговара духу и тексту Закона од 3 октобра 1929 године, јер је намера законодавчева и била да Министар треба да буде само надзорна власт над баном а не у исто време и виша управна власт, без обзира да ли бан доноси решења у првом или другом степену. Овде се свакако и желело да се онемогући жалба Министрима противу банових одлука, и да буде могућна само тужба управном суду.

Поред тога и § 9 Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја није био добро протумачен од стране неких Министарстава. У томе параграфу стоји да бан врши поверене послове под врховним надзором и по упутствима ресорних Министара. Нека Министарства разумела су под „врховним надзором“ да ресорни Министри имају право да поништавају одлуке бана, и да их враћају бану на поновно решавање. Међутим, врховни надзор не састоји се у томе, већ у праву да ресорни Министри врше надзор да ли бан доноси одлуке по њиховим упутствима. Тај надзор може да повуче смењивање оног државног органа који не поступа по упутствима централне власти. У томе се налази довољна гаранција за централну власт у систему деконцентрације. Свом органу она даје широку и често пута дискрециону власт, али он има да поступа по закону и по упутствима централне власти, иначе ова га може у сваком моменту сменити.

И по овом питању Државни савет је поменутом својом одлуком заузео супротан став. Пошто се Министарство социјалне политike било позвало на врховни надзор који припада Министарствима по § 9 Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја, Државни савет је у поменутој одлуци нагласио и то, да по § 9 Закона о називу и подели Краљевине, ресорни Министар није надлежан да расматра одлуке бана донесене у првом степену, као и то „да бан врши послове поменуте у § 8 овог закона под надзором и упутствима ресорног Министра. Што не значи да је Министар надлежан да и коначне одлуке бана по изјављеној жалби расматра и ништи већ да бану даје упутства општег карактера и врши надзор над његовим пословима“.

После оваквог става Државног савета, распис Министарства унутрашњих послова од 10 марта 1930 године остао је ван снаге. Тада се завршавала израда Закона о општем управном поступку, којом је приликом унесена једна одредба у тај закон, како би се мишљење Министарства унутрашњих послова по овој ствари озаконило.

У § 114 Закона о општем управном поступку од 9 новембра 1930 године унесена је одредба да „против првостепене одлуке странка има право жалбе, само на једну, непосредну вишу власт“, и да „ово важи и за случај кад бан доноси првостепене одлуке по пословима банским као и по пословима бановинским“.

Ова је одредба прописала да бан не доноси коначне одлуке у првом степену ни по пословима опште управе ни по самоуправним пословима. Међутим, у § 6 Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја стоји, да бан решава коначно по свим предметима своје надлежности. Значи да је § 114 Закона о општем управном поступку изменио један од главних принципа Закона од 3. октобра 1929 године, чиме је начело широке деконцентрације, изражено у томе закону, тешко погођено.

Као што се види, деконцентрација онаква када је замишљена и прописана Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја није у пракси извршена, јер Закон о општем управном поступку, који је доцнијег датума, даје Министрима право да по предметима, по којима банови решавају у првом степену могу одлуке банова иштићи или преиначити.

Како би требало извршити деконцентрацију

При оваквом стању ствари, на којим би се основама могло извршити преуређење бановина у смислу административне деконцентрације?

Неоспорно је да политичке, привредне, социјалне и културне потребе наше земље налажу де-

концентрацију у најширем обиму. То се осећа још од самог постанка наше државе. У унитаристичкој држави администрација може добро функционисати ако је постављена на основу јаке деконцентрације, јер то је систем који омогућава да се у једној пространој и по потребама покрајина разноликој земљи, дође до администрације која је у могућности да задовољи изукрштане интересе појединача, државе и појединих њених делова.

Административна деконцентрација је dakле систем који се у данашњим приликама намеће нашој земљи. У коме би се обиму и на који начин она могла извршити?

Пре свега бану треба дати већу власт у погледу свих послова опште управе и ставити му у надлежност неке послове који не спадају у општу управу као што је управљање државним добрима, нарочито неким шумским и рударским предузећима. По Закону о унутрашњој управи општа управа „обухвата све послове сем оних, који су законским прописима стављени у надлежност судова, финансиских или војних власти, као и послови по којима се држава с обзиром на њихову комерцијалну или техничку природу не јавља као носилац власти већ као подузетник“.

Бану треба оставити потпуно одрешене руке за све послове његове надлежности и дати му право коначног одлучивања по свим овим пословима. Централну власт треба растеретити свих оних послова који се у интересу грађана и државне упра-

ве требају решавати на лицу места. Тиме ће се омогућити да се централна надлежства ослободе послова који им задају много брига и изазивају спрост у администрацији, која ће автоматски постати еластичнија и експедитивнија.

Министрима се има оставити организовање и врховно вођење јавне управе, врховни надзор, доношење уредаба и правилника, издавање општих упутстава, припремање законских предлога, а само у изузетним случајевима доношење одлука по конкретним предметима, махом само онда, када се они по својој важности односе на целу државу.

Све послове своје належности бан би имао да врши под врховним надзором и по општим упутствима врховне државне управе, али одлуке бана, како оне донесене у првом, тако и оне донесене у другом степену требају бити коначне. Жалба на Министра не треба бити могућна, већ само тужба на управни суд, изузев случајева за које постоје специјалне одредбе у противном смислу. Министар не би могао ни по праву врховног надзора поништити или преиначити одлуке бана. Било би корисно међутим, ради заштите законитости, оставити Министру могућност да се по праву свог врховног надзора може обраћати Државном савету за оне одлуке бана за које сматра да су противне законским прописима.

Од великог је значаја такође дати бану већу власт и одрешене руке у погледу персоналне политike. Имајући под собом мањи број службеника

које поставља и смењује, бан је у могућности да има бољи преглед о поузданости и вредности сваког службеника. С друге стране одговорност службеника је већа и тежа, јер су под ближим и непосредним надзором и не могу радити на своју руку као често пута органи централне власти.

Поред тога, требало би прописати да све што се односи на бановину има да се решава у седишту бановине, као и то, да се сва надлежства и установе по својој територијалној надлежности поклапају са територијом бановине. Консеквентно том начелу, седишта надлежстава и установа чија се надлежност простира на целу државу а налазе се ван престонице, требало би пренети у престоницу. То би требало да важи како за државна надлежства тако и за институционалне самоуправе.

Банов лични положај имао би се још уздићи и прописати његова одговорност у погледу повреде службене дужности. Ово последње је потребно нарочито из разлога што би бан имао већу власт, а његова одговорност није регулисана ни Уставом ни Законом о чиновницима.

Узимајући у обзир чињеницу да су функције државне управе све многобројније и да ће надлежност бановина бити знатно проширена, тешко је претпоставити да би се број одељења Банске управе могао смањити. Али, извесна реорганизација Банске управе је могућна.

Да би се све ово спровело, потребно је да се из основа измени готово целокупно наше администра-

тивно законодавство. То је веома обиман посао, пошто треба детаљно прегледати све законе који се односе на општу управу, као и друге законе који имају везе са њима. Овом приликом неопходно је потребно да се тачно утврди који послови спадају у надлежност бана, односно послови по којима он има право коначног одлучивања. Ово се може најбоље постићи путем набрајања у потпуно прецизној форми, било да се одреди шта остаје у надлежности Министара било да се одреди шта прелази у надлежност банова односно српског начелника. Све би се то имало сакупити у један закон, у коме би јасно била одређена надлежност Министара и банова.

Том приликом треба користити стечено искуство, и прописати нарочите одредбе како деконцентрација не би била поново изиграна. У томе смислу треба одредити рок у коме се има извршити пренос послова са Министара на банове, као и рок до кога се имају преместити чиновници из централе у Банске управе и у којој сразмери према фактичном стању и пренесеним пословима.

Истовремено има се предвидети да проширење надлежности Банске управе не изазове никакве веће расходе. Буџете Банских управа треба повећати само за онолико за колико буду смањени буџети централних надлежстава због преноса послова на бановине. С друге стране, да би се финансирање Банске управе обављало што лакше и брже и да би се деконцентрација спровела и кроз др-

жавни буџет, треба прописати да се у државном буџету предвиђају кредити за личне и материјалне расходе по Банским управама у посебним разделима а не у разделима поједињих Министарстава, као и то да бан буде наредбодавац за државни буџет у погледу свих кредита предвиђених за Банску управу.

Корисно би било такође да се остави могућност до извесног рока да се деконцентрација може вршити уредбом Министарског савета. Али овај рок не би требало да буде ни сувише дугачак ни сувише кратак. Дугачак не зато, да се не би тим путем спроводиле ствари на политичкој основи. Не кратак, да би било времена да се колико толико види у пракси како функционише администрација по новом закону, и које све исправке треба учинити у интересу бољег функционисања.

Што се тиче предлога да би требало установити окружне или жупанијске инспекторате са извесним надлежностима које би се од бана узеле, јер се сматра да су бановине доста велике и постоји могућност нагомилавања предмета у Банских управама, с обзиром на њихову већу надлежност, то ниуком случају не би требало примити, јер би то пре свега успоравало администрацију пошто би постојала једна истанца између српског начелника и бана, и што ће Банске управе за своје нове послове добити довољно чиновника из централних надлежстава. Поред тога, то би изазвало и поскупљење администрације од кога народ не би

имао никакве користи, а за данашње време модерних саобраћајних и комуникационих средстава помоћу којих су раздаљине фактички смањене, не може се прихватити мишљење да су бановине сувише велике и да би то могло да изазива нарочиту спорост у администрацији.

Ако се при вршењу деконцентрације жели да систем двеју инстанција остане неокрњен, онда се послови имају пренети са Министара на среске начелнике, против чијих је одлука могућна жалба бану, и с друге стране имају се пренети извесни послови са Министара на банове против чијих ће одлука бити могућна жалба на Министра. Међутим, како се против решења Министра може писднети само тужба Државном савету, исто тако може се сасвим прихватити да противу решења по којима одлучује бан коначно, без обзира да ли је то у првом или другом степену, буде могућна само тужба Управном суду.

БАНОВИНСКА САМОУПРАВА

Како се поставља питање бановинске самоуправе

У послератном добу, социјалне, политичке и привредне прилике нагнале су државу да прими на себе многе функције које до тада није обављала. Држава је све више и више изложена формалној навали нових дужности и надлежности, нарочито на привредном и социјалном пољу, тако да је делокруг државне управе све шири а њени расходи све већи.

Да би се држава посветила више оним питањима која се односе на државу као целину, и тако их боље решавала, у општем је интересу да се она одрекне известних послова у корист самоуправних тела, чиме се постиже да држава дође до известних уштеда и да се администрација приближи народу, и тиме постане јевтинија, јер се тако многа пита-

ња решавају на лицу места, и на начин који најбоље одговара потребама поједињих крајева, које су најбоље познате локалним властима, бираним од народа.

Суштина самоуправе састоји се у томе да се у законом утврђеном оквиру управља властитом војном. Држава, односно законодавац, одређује оквир самоуправе у коме органи бирани од народа самостално одлучују. Своју делатност самоуправа развија у границама закона, али у тим границама она има потпуну самосталност у одлучивању.

Државна власт одређује које све послове може самоуправа обављати у своме делокругу, путем Устава и путем закона. Структура данашњег друштва истиче у први ред питања социјалне, привредне и културне природе. То су питања за која имају највише интереса сви слојеви народа, јер су њихове потребе најмногобројније у томе домену, а које с друге стране задају много брига држави и њеном буџету. Ова питања међутим могу се много боље и са мање материјалних средстава решити, ако се о њима одлучује према потребама поједињих крајева, а на начин како то грађани, односно њихови претставници сматрају за најбоље. Зато се држава треба одрећи многих послова ове врсте, и пренети их на самоуправна тела.

У нашој земљи самоуправна су тела бановине и општине. Општине већ имају мање више своју

организацију, док код бановина она има тек да се изврши. То се може извршити само у оквиру који је Устав одредио, пошто је он поставио главне принципе по којима се има извршити организовање бановинске самоуправе.

Бановинска самоуправа и Устав

Када је рађен Устав од 1931 године водило се је рачуна о стеченом искуству. На име, да уношење политике у самоуправу може у многоме спутавати њену делатност на привредном, социјалном и културном пољу, што је међутим њен најглавнији задатак, и изазивати непрестана трвења са државним властима.

По одредбама Устава законодавац је позван да законом утврди надлежност бановинске самоуправе. Тим законом има се утврдити који ће све послови бити у надлежности бановинске самоуправе, односно поред послова који сада спадају у бановински делокруг, који ће се послови са државе пренети на бановину као самоуправну јединицу. Значи да ће основа за овај закон бити децентрализација. У којој ће се мери извршити децентрализација, односно који ће све послови бити пренесени са државних власти на бановину као самонадзорно тело, то је питање за чије је решење

Устав оставио законодавцу потпуно одрешене руке.

Устав је мање више одредио политичку надлежност бановинске самоуправе, а законодавцу је оставио да он утврди који ће послови бити стављени у њену надлежност. Устав није омогућио да бановинска већа буду независна политичка тела са изразито политичким функцијама, али је зато поставио основе и омогућио да се бановинска самоуправа спроведе на најширој основи.

Устав предвиђа да у свакој бановини као самоуправном телу постоји бановинско веће и бановински одбор (чл. 88). Бановинско веће бира се на четири године општим, једнаким, непосредним гласањем, према одредбама закона (чл. 89).

Устав је одредио да бановинске већнике бира народ и да њихов мандат траје четири године, али је оставио да законодавац утврди када ће се и по ком систему вршити избори. То се може одредити законом о бановинској самоуправи а може се учинити и специјалним законом.

Устав је такође прописао да бановинско веће бира из своје средине бановински одбор, који је самоуправни извршни орган у бановини (чл. 89). Као што се види, Устав је само одредио да је бановински одбор самоуправни извршни орган у бановини и да се бира из бановинског већа, а како се бира, колико већника улази у одбор, какве ће му бити функције и организација, све је то остављено да утврди законодавац. Међутим, по питању

персоналне политике Устав је дао бановинском одбору једну значајну и одређену надлежност. У члану 89 Устава предвиђено је да бан поставља и разрешава бановинске чиновнике на предлог баневинског одбора. Значи да је Устав желео да у погледу бановинског особља дâ потпуно одрешене руке самоуправном органу бираном од народа, а да улогу бана по овом питању сведе на једну обичну формалност.

Једна од најважнијих функција бановинског већа јесте доношење бановинских уредаба које имају силу закона. Устав је прописао да „Бановинска већа могу уређивати поједине гране бановинске управе и живота бановинским уредбама на основу овлашћења закона о уређењу бановина или других закона“, да „бановинске уредбе имају у дотичној бановини силу закона“, и да „оне не смеју противуречити ни Уставу ни постојећим законима, иначе се у том случају не могу примењивати“ (чл. 90). Устав је овде оставио могућност да се бановинском већу дâ велика надлежност по самоуправним пословима, али није одредио који су то послови, већ је оставио да то уради законодавац. Значи да у крајњој линији од законодавца зависи колику ће надлежност имати бановинска самоуправа, управо до ког ће степена доћи до изражaja начело самоуправе, које је у Уставу најјаче изражено у овој његовој одредби. У случају да законодавац приликом доношења закона о бановинској самоуправи не одреди велику надлеж-

ност, то не значи да ће надлежност бановинске самоуправе остати за увек скучена, јер Устав оставља могућност да се то чини и убудуће другим законима. Значи да је по Уставу могућна децентрализација на најширој основи, пошто се убудуће појединим законима могу стално преносити послови са државне управе на бановинску самоуправу.

Устав предвиђа да бановинске уредбе не могу бити у супротности са одредбама Устава и других закона, и да је бан дужан пре обнародовања уредбе да тражи сагласност Државног савета по њиховој законитости (чл. 90 и 91). На први поглед могло би изгледати да Државни савет има у својим рукама дискрецијону власт у погледу бановинских уредаба и да он може према своме нахочењу те уредбе одбијати или одобравати. У ствари није тако. Државни савет не одобрава уредбе, већ само даје своју сагласност у погледу њихове законитости. То значи да фактички Државни савет има право да провери да ли је уредба донесена на снуову закона и да ли она случајно није у супротности са неким постојећим законом, и ништа друго. Јасно је да Државни савет може ценити само законитост а не и целиснодност бановинске уредбе. То се најбоље види и по томе, што је Устав прописао да ако се Државни савет не изјасни у року од месец дана сматра се да је сагласност дата. Ова се одредба дакле не може сматрати као брана која би спречавала развој самоуправног живота, већ као од-

редба донесена више из предострожности да би се избегле контрадикције са постојећим законима који су боље познати Државном савету него бановинском већу односно бановинском одбору, и да случајно не би била донесена нека уредба која је противна уставним односно законским прописима.

Устав прописује такође да бан обнародује бановинске уредбе. Што се тиче ове одредбе, не може се сматрати да бан може ускратити потврду, јер чим је Државни савет дао сагласност, бан је дужан да даде своју потврду која је у ствари један формални акт. Наравно, ако Државни савет одбије сагласност онда ни бан не може потврдити, односно обнародовати уредбу.

Одређбу чд. 90 Устава да бановинске уредбе не могу противуречити ни Уставу ни постојећим законима, треба схватити као пропис који је у сагласности са начелом самоуправе, јер самоуправа може имати онолико власти колико јој даде државна власт. Када би постојала могућност да бановинске уредбе буду у супротности са Уставом или законима, могло би се доћи у ситуацију да самоуправни закони буду јачи од државних, а то не би више била самоуправа. Поред тога, ова се одредба може тумачити и тако, да бановинске уредбе не могу бити у супротности са законима који ступе на снагу после ступања на снагу дотичне бановинске уредбе.

По чл. 93 Устава државна власт може обуставити решења бановинског већа и бановинског одбора која су противна Уставу, законима и уредбама. Против решења бана има места жалби Државном савету. Исто тако бан може обуставити решења и изјаве које су штетне по опште државне интересе, у ком се случају жалба подноси Министру унутрашњих послова. Прво се може сматрати као правни надзор државне власти, а друго као политички надзор. Државни надзор је потребан да бановинска самоуправа не прекорачи надлежност утврђену Уставом и законима и да се не би власт бановинске самоуправе путем неправилне примене закона и бановинских уредаба и другим начином претворила у самовољу.

Устав још предвиђа да се бановинско веће може Краљевим указом распустити и пре истека четврогодишњег периода. Као што се види, бановинско веће може се распустити само Краљевим указом, тако да је свако распуштање на партијско-политичкој основи, ако не онемогућено, оно бар знатно отежано. Овај уставни пропис пружа такође једно средство које би се имало применити у случају када бановинско веће прекорачи своју надлежност или је не врши. Устав прописује да се за бановину чије се веће распушта имају наредити нови избори, али рок у коме се имају извршити избори није прописан. Тај рок треба да утврди закон о бановинској самоуправи, да се не би оставила могућност да једна бановина остане дуже времена без свога већа.

У погледу бановинских финансија Устав је прописао једино то, да бановинско веће решава бановински буџет по предлогу бановинског одбора и да га одобрава Министар финансија, а да Главна контрола испитује његово извршење путем прегледа завршног рачуна (чл. 94 и 95).

Како би требало организовати бановинску самоуправу

Као што се из предњег излагања види, Устав је прописао извесне одредбе у погледу бановинске самоуправе, мимо којих се не може ићи. Али Устав је оставио потпуно одрешене руке законодавцу у погледу одређивања надлежности бановине као самоуправног тела. То је саобразно начелу самоуправе, пошто се даје могућност да државна власт одреди оквир бановинској власти, која ће преко народних изабраника дати садржину том оквиру. Овим се истовремено омогућава да се бановинска самоуправа према потребама живота и прилика проширије.

Према оваквом стању ствари, како би требало организовати бановинску самоуправу и у којој мери извршити децентрализацију, с обзиром на уставне прописе и политичке, привредне, социјалне и културне потребе појединих крајева наше земље.

Прилике поједињих крајева наше земље нису истоветне ни по својој привредној и социјалној структури, ни по својим културним проблемима, нити по политичкој прошлости и садашњим својим политичким назорима. Те разлике намећу потребу да се при доношењу закона о бановинској самоуправи о њима води рачуна, и да се омогући да свака бановина према својим потребама и својим назорима самостално одлучује о свим питањима која јој буду стављена у надлежност.

Што се тиче саме надлежности њу законодавац треба да одреди у прецизној форми како не би било спорних питања при доношењу бановинских уредаба. Надлежност бановинске самоуправе може бити веома широка на привредном, социјалном и културном пољу. То су данас и по броју и по значају питања од највеће важности за сваког грађанина и за сваку самоуправну јединицу. Самоуправна тела су најпозванија да доносе одлуке по тим питањима, јер су им локалне прилике најбоље познате.

Држава може пренети на бановинску самоуправу велики део послова опште управе, односно све послове изузев оне који се односе на судове, војску, државне финансије и државна предузећа. Послови опште управе обухватају питања која највише интересују све слојеве грађанства, и која самоуправе желе саме да решавају, прилагођавајући одлуке приликама своје бановине и потребама свог становништва. Тако, бановинска самоуправа

имала би да се стара за привредне, социјалне, саобраћајне, просветне, културне и хуманитарне интересе бановине.

При уређењу бановинске самоуправе поставља се једно питање од великог значаја, нарочито у погледу бановинских финансија, односно у погледу оптерећења становништва у бановини. Ово питање састоји се у томе, да ли ће бановинска самоуправа имати за своје многобројне послове потпуно одвојена и самостална надлежства, преко којих ће спроводити одлуке бановинског већа односно бановинског одбора, или ће се то чини преко надлежава у којима ће заједно седети државни и самоуправни службеници. Питање је dakле у томе да ли ће доћи до примене начело јединствене управе, или ће у бановини постојати, паралелно, самоуправна и државна надлежства, односно т. зв. дупли колосек. У интересу народа и администрације боље је и корисније да начело јединствене управе дође до што јачег изражажаја. За вршење послова државне управе и бановинске самоуправе у бановини треба да постоји јединствен управни апарат. За послове бановинског делокруга не би требало да постоје одвојена надлежства, већ да све послове који се тичу спровођења бановинских уредаба и других самоуправних послова буду поверили Банској управи, која ће их обављати преко државних и самоуправних службеника, надлежства и установа, који су сви потчињени бану односно Банској управи.

Примена начела јединствене управе биће од велике користи пре свега зато, што ће се спречити постојање државних и самоуправних надлежтава и установа за вршење истих и сличних послова, чиме ће се постићи велика рационализација управне службе, и тиме добити знатно јевтинија администрација. Поред тога, спорост у администрацији и сукоби између државних и самоуправних надлежтава биће онемогућени, док ће једнообразност и складност рада бити обезбеђени.

Јединствену управу не треба сматрати као чињеницу која крећи начело самоуправе. Овде се превасходно тиче техничког дела посла, који се врши према одлукама бановинског већа, односно бановинског одбора. Бановинско веће решава, бановински одбор извршује, банска управа спроводи. Значи да народ преко својих претставника долази до истог утицаја на делатност самоуправе, без обзира да ли ће се његове одлуке спроводити преко чисто самоуправних надлежтава или не. Много је важније ко ће да узима иницијативу, да решава, да доноси одлуке и да их извршује него преко кога ће оне да се извршују. Дупли колосек не би требало дозволити јер би то изазвало веће расходе, а резултати би били слабији, тако да би народ подносио веће терете а имао гору управу, пошто паралелно постојање надлежтава изазива поскупљење администрације, непрестана трвења између државних и самоуправних власти и уношење политичких момената, од чега народ има само штете.

Закон о бановинској самоуправи имао би да регулише још неколико важних питања. Једно од најважнијих јесте, на који начин обезбедити постојање и развој самоуправе према државној власти. Како је Устав поставио неколико начела, исто тако и закон о бановинској самоуправи требало би да постави извесне принципе, који би служили као гарантија за очување начела самоуправе. Да би се то постигло најбоље би било да се законом о бановинској самоуправи пропише да се за послове који спадају у самоуправни делокруг бановине, могу доносити само оквирни закони са јединственим основним начелима, а да се ближе одредбе имају доносити бановинским уредбама које имају силу закона. Тако, да би законодавац имао само да постави принципе, које би свака бановина, према својим потребама, разрађивала у бановинским уредбама.

Овај закон имао би такође да пропише до које ће границе бановинска већа моћи да одређују казне, како новчане тако и у погледу затвора. Ту је потребна велика опрезност, прво зато да не би била остављена могућност да се новчане казне претворе у извор прхода са свим својим рђавим последицама, и друго да се спречи изрицање претерано високих казни из политичких или других разлога.

Закон о бановинској самоуправи имао би затим да регулише сва питања која су у вези са организацијом, и функционисањем бановинског већа

и бановинског одбора и да утврди какви ће односи бити између бана и ова два самоуправна тела. Ово питање, као и питање бановинских избора има више политички карактер, зато о њима неће бити говора, пошто се ова студија не бави политичком страном бановинске самоуправе. Ипак треба поменути две ствари. Прво, изборни закон за бановинско веће треба да буде такав да обезбеди јаку већину, способну за рад, пошто су бановинска већа првенствено радна тела. Али ту не треба претерати, јер узимајући у обзир да бановинска већа имају и извесну дозу законодавне власти, потребно је да и мањине дођу до изражaja, тим пре што је тешко претпоставити да ће већа, иако претежно радна тела, бити ван сваког политичког утицаја. Друго, потребно је предвидети уску сарадњу између бана и бановинског одбора, нарочито ако на чело јединствене управе дође до изражaja.

При увођењу у живот бановинске самоуправе, односно при спровођењу децентрализације, поставља се једно питање од великог значаја. То је питање, на који ће начин бановине као самоуправна тела да покрију расходе изазване пословима њима пренесеним у надлежност. Несумњиво је да ће током времена извесан део терета пасти на бановине, али никакав се успех не би постигао, ако се сав терет за пренесене послове, при вршењу преноса или убрзо после тога, свали на бановине а државни буџет не растерети за приближни износ, јер нити бановине као самоуправна тела има-

ју ту финансијску снагу, нити би народ могао да поднесе нове терете у тако великом износу.

Зато је потребно да се држава одрекне извесних својих прихода у корист бановине, односно да јој обезбеди средства за пренесени делокруг. А доцније, ствар је будућности у којој ће мери и на који начин ови расходи евентуално пасти на бановински буџет.

Држава то може учинити на два начина углавном. Или да она и даље убира као сада све своје дажбине, па да их путем дотација дели бановинама према извесном кључу у сразмери са пренесеним пословима, или да се држава одрекне неких својих прихода, односно дажбина, делом или у целости, у корист бановина.

У првом случају веома је тешко утврдiti висину и начин додељивања дотација. Зато је у томе систему потребно оставити могућност да се у току његове примене могу вршити измене, како се не би дошло у ситуацију да неке бановине остану без средстава за примљене послове.

У другом случају велико је питање да ли би у свим бановинама расходи по пренесеним пословима били у целости покривени дажбинама, односно приходима, којих се је држава одрекла у њихову корист. Више је но вероватно да би бановинама са слабо развијеном привредом ти приходи били мањи од расхода, тако да би те бановине биле стављене у тежак положај. Зато је потребно да држава нађе начин да овим бановинама обезбе-

ди покриће за овај вишак расхода, што се може учинити или ако држава дâ сама из свог буџета, или да то дају бановине које ће од нових дажбина имати веће приходе од расхода изазваних пренесеним пословима.

У сваком случају, држава се не може одрећи у корист бановине само једне врсте пореза. У обзир морају доћи неколико дажбина како из области посредних тако и из области непосредних пореза. То је потребно зато, да би прилив прихода био редовнији и боље распоређен у току године, јер ће се многи расходи по пренесеном делокругу вршити месечно.

Ако се држава одрекне у корист бановина извесних дажбина у целости а извесних процентуално, треба имати на уму да један порески облик даје добре приходе у једној, а слабе у другој бановини, да док у једној приходи притичу редовно у другој притичу нередовно, и да број становника у бановини није довољан критеријум за одређивање прихода по пренесеним дажбинама и расхода по пренесеним пословима. Зато је потребно да се остави могућност да се у извесном року могу путем Уредбе Министарског савета мењати, односно доносити нови прописи по овом питању, јер ће се из праксе најбоље видети којим путем треба ићи.

Од интереса је још видети како се ово питање поставља у односу на државни буџет. За пренос послова са државе на бановинску самоуправу долазе у обзир готово искључиво послови опште

управе. Расходи по пословима опште државне управе износе око 20% од целокупног државног буџета. Али треба имати на уму да се држава неће одрећи свих послова опште управе и да један добар део задржати за централна надлежштва. Може се узети као могућно да држава пренесе на бановине половину ових послова, од којих ће један део бити пренесен на државне органе у бановини путем деконцентрације, а остало на бановинску самоуправу. Значи да би највише око 10% од државног буџета могло доћи у обзир да пређе на бановине. Колико би од тога дошло на бановинску самоуправу, зависи од тога, колико би било намењено за послове државне управе у бановини пренесене деконцентрацијом.

У целом овом питању најважније је то, да се при увођењу бановинске самоуправе у живот не изазивају нови расходи односно нови терети, а доцније same прилике имају одлучити какву ће завршну форму добити бановинске финансије у односу на државне приходе и државни буџет.

Бановинске финансије

Од великог је значаја да се питање бановинских финансија регулише истовремено кад и питање уређења бановина као самоуправних јединица.

У погледу бановинских финансија Устав је прописао само две одредбе. По једној, бановинско

веће решава бановински буџет по предлогу бановинског одбора (чл. 94), а по другој, бановински буџет одобрава Министар финансија, а Главна контрола испитује његово извршење путем прегледа завршног рачуна (чл. 95).

Све остало што се тиче бановинских финансија, Устав је оставил да пропише законодавац. Ова материја је од великог значаја и за државу и за бановине, те јој стога треба посветити нарочиту пажњу приликом доношења Закона о бановинској самоуправи.

Самоуправне финансије одувек су биле предмет који је задавао много брига држави, јер су самоуправе откако постоје, биле наклоњене лаком трошењу и задуживању, и неисцрпне у изналажењу нових терета, који су често пута били у супротности са интересима народне привреде и са интересима државних финансија.

Са ових разлога, а узимајући у обзир и уставну одредбу да Министар финансија одобрава бановински буџет, бановинама се не може дати потпуна самосталност у погледу њихових финансија. То не значи међутим да право бановинског већа треба да буде ограничено на просто изгласавање буџета.

Државни надзор је потребан, али у погледу већине финансијских питања треба оставити да бановине решавају самостално. Законом се могу одредити само границе ван којих бановине не би могле ићи, или ван којих би било потребно одо-

брење државних власти. Ову самосталност потребно је дати бановинама из простог разлога што је то у духу самог Устава с обзиром на принцип самоуправе, а и стога, што су бановинска већа добро упозната са приликама у бановини, и као таква, најпознанија да одлучују о томе.

Што се тиче бановинског буџета, о њему мора, како Устав прописује, у првом сазиву решавати бановинско веће, а бановински одбор дужан је да га предложи. И овде је функција бановинског одбора значајна, пошто он спрема предлог буџета. Што се тиче одредбе да је веће дужно да решава о буџету у свом првом сазиву, то је прописано зато да бановина не би остала без свог годишњег буџета. Када ће бити први сазив то има закон да пропише.

Када веће донесе буџет, он се шаље Министру финансија на одређење. Када га Министар финансија одобри, он се може примењивати. Устав овде није желео да Министру финансија да неограђену власт, већ само врховну контролу како бановинска самоуправа не би прешла границе утврђене законом, нарочито у погледу нових дажбина. Колика ће бити власт Министра финансија по овом питању, зависи од тога, какве ће одредбе по томе да пропише закон о бановинској самоуправи, од кога такође зависи ко ће бити наредбодавац по бановинском буџету.

Законодавац има да регулише још неколико питања из области бановинских финансија: бано-

винске дажбине, задужвање бановине и управљање бановинском имовином и њено отуђивање.

У погледу дажбина треба имати на уму неколико чињеница. Пре свега да има бановина чије је становништво навикнуто на веће самоуправне дажбине и на веће пореско оптерећење уопште. То су бановине у којима је стандард живота виши, односно које су привредно јаче, нарочито због своје индустрије. Поред тога, мора се имати у виду и факат да су бановине и по својој привредној структури и по осталим условима веома различите и да је према томе немогућно прописивати истоветне дажбине за све бановине. Посебне привредне, социјалне и културне прилике појединих бановина најбоље су мерило које дажбине и у коме износу треба уводити, а за то су најпознатија бановинска већа, јер су чланови већа бирани од нардоа и њима су ове прилике најбоље познате.

Закон има да утврди и то, да ли ће бановинска самоуправа покривати своје дажбине чисто самоуправним дажбинама, или ће то бити прирезом на државни порез. Према нашим приликама добро би било установити мешовити систем, и што је могућно више избегавати да бановински органи самостално наплаћују бановинске дажбине. Ово треба избегавати из простог разлога што су трошкови убирања велики, некада већи и од самих прихода. Када пак убирање врше државни органи, они су неизнатни, тако рећи не постоје. Зато се извесне дажбине у облику приреза требају задржати, јер је то

у интересу народа, пошто се тиме избегавају нови терети потребни за покриће трошкова убирања.

За прирезе на државне порезе закон би имао да максимира бановинску стопу с тим да бановинско веће до извесног процента решава самостално, а преко тога по одобрењу Министра финансија или Министарског савета.

У погледу установљења самосталних дажбина, закон би могао утврдити врсте дажбина и њихову максималну висину, а за дажбине веће од максимума и нове, прописати одобрење Министра финансија или Министарског савета. Ово је нарочито потребно зато да бановине не би установљавале такве дажбине које највише погађају широке народне слојеве и економске слабије грађане, и које често пута услед своје висине или непродуктивности, имају сасвим обрнуто дејство у погледу прихода и наносе штету и народној привреди и државном фискусу. Ово се нарочито односи на таксе и трошарине.

Што се тиче задуживања бановинске самоуправе, потребно је оставити бановинском већу извесну самосталност, јер не треба спутавати самоуправну делатност, нарочито на културном и социјалном пољу, као и у погледу саобраћаја, за које су послове потребне инвестиције. Али мора се прописати до које границе је могућно задуживање, за веће зајмове тражити одобрење Министра финансија, а задуживање у иностранству или сасвим онемогућити или бар знатно отежати. Ово је по-

требно као мера предострожности, јер не треба заборавити да је наша држава претежно аграрна земља, и да зато треба показивати велику опрезност при сваком задуживању, као и то, да су самоуправе склоне закључивању зајмова.

Потребно је такође прописати одредбе у погледу бановинске имовине. Управљање бановинском имовином може се поверити бановинском одбору, али му отуђивање не би требало дозволити, изузев за извесне мање вредности. За веће вредности прописати сагласност бановинског већа, бана или Министра финансија.

Још неколико питања имао би да реши овај закон. Прво, да ли ће надзор над општинским финансијама и одобравање општинских буџета у бановини, бити стављено у надлежност бановинског већа, односно бановинског одбора, или не. Затим, питање установљавања и функционисања бановинских фондова, као и питање да ли ће се и која државна добра уступити бановинама, које би биле у могућности да створе од тога нов извор прихода.

У сваком случају, што се тиче свих ових питања, неоспорно је да није у интересу државе ни у интересу бановине да се бановинама даде потпуну самосталност у погледу бановинских финансија, пошто досадашње искуство пружа довољно доказа да су самоуправна тела наклоњена трошењу, лаком задуживању и установљавању нових дажбина, које често пута могу имати веома рђаве последице и по народ и по државу.

ЗАКЉУЧАК

Унутрашње прилике наше земље и њен геополитички положај налагале су унитаристичко уређење државе, које је спроведено кроз Устав од 1931 године, као и раније кроз Видовдански Устав.

У унитаристичкој држави управа може функционисати на опште задовољство само ако је јединина, експедитивна и близка народу. То се може постићи ако се учини оно што Устав омогућује а прилике налажу, а то је, да се деконцентрација и децентрализација изврше на широкој основи, путем преноса великог дела послова опште управе са државе на бановину као управну и самоуправну јединицу.

Оваквим преуређењем бановина добиће се плодови које дају деконцентрација и децентрализа-

ција, односно растерећење централних надлештава, експедитивност у доношењу одлука, приближавање управе народу и рационализација службе.

Поред тога, овим преуређењем биле би уведене у живот уставне одредбе које регулишу једно од најважнијих питања за нашу земљу. Истина, Устав није прописао никакав рок за доношење закона о бановинској самоуправи, али је неоспорно да наше политичке, социјалне, привредне и културне прилике, по својој сопственој снази не дозвољавају да се ово питање скине с дневнога реда, и стално га истављају као питање које у интересу народа и државе треба што пре решити.

Преуређењем бановина на горњој основи постигло би се да свака бановина има свој административни центар, у коме би била сконцентрисана целокупна делатност управног и самоуправног живота у бановини. Многа незадовољства упућена на рачун централне власти отпала би, а држава не само да не би била ослабљена, већ напротив, била би ојачана, јер крути бирократски централизам више шкоди идеји унутаристичке државе него што је чува.

Административна деконцентрација и бановинска самоуправа две су ствари. Оне се могу решити одвојено, у два или више закона и у два или више момената. Извесно је да би се лакше и без много поремећаја у администрацији ова питања решила када би се прво извела деконцентрација, а тек после неког времена увела у живот бановинска са-

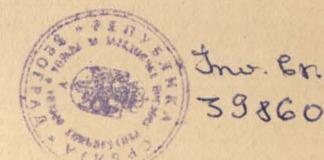
моуправа. Али ова два питања имају много додирних тачака, те се стога могу решити истовремено, једним законом, који би у том случају био главни закон управног и самоуправног уређења наше земље.

*
* * *

За време штампања ове студије, Народно претставништво изгласало је буџет са финансијским законом за 1938/39 годину.

По § 101 Финансијског закона, Министарски савет је овлашћен да путем Уредаба са законском снагом пренесе један део послова Врховне државне управе на банове.

То значи да се Уредбама Министарског савета може решити велики број питања из области де-концентрације, и тиме припремити терен за дефинитивно уређење бановина као управних и самоуправних јединица.



САДРЖАЈ

Увод	3
Административна деконцентрација	
Шта је деконцентрација	13
Како је деконцентрација предвиђена по Закону од 3 октобра 1929 године, а како је извршена	15
Како би требало извршити деконцентрацију	20
Бановинска самоуправа	
Како се поставља питање бановинске самоуправе	29
Бановинска самоуправа и Устав	31
Како би требало организовати бановинску са- моуправу	37
Бановинске финансије	45
Закључак	51
