

OPŠTINA U SISTEMU OPŠTENARODNE ODBRANE

U globalnim crtama je već u prethodnoj raspravi bilo ukazano na ulogu i mesto opština u sistemu opštenarodne odbrane i na pravno-političke osnove odbrambenih priprema u tim osnovnim društveno-političkim i samoupravnim zajednicama.¹ Predstava o ulozi i mestu opština u sistemu opštenarodne odbrane biće znatno potpunija ako se, makar i u pojednostavljenom vidu, ukaže i na faktičke mogućnosti današnjih opština za efikasno i uspešno ostvarivanje te i takve njihove uloge u ovoj oblasti.

I

Poznavanje izvesnih činjenica koje su danas karakteristične za opštine i komunalni sistem neophodan su preduslov za šire sagledavanje i realniju ocenu izvesnih problema i teškoća koje su se manifestovale u dosadašnjem angažovanju opština u oblasti narodne odbrane.

Pre svega, neophodno je konstatovati da su posle ukidanja srezova od pre nekoliko godina opštine ne samo osnovna nego i jedina komponenta komunalnog sistema danas. Ističem to zato što je ovo načelo jednostepene organizacije sadašnjeg komunalnog sistema, po svemu sudeći, izazivalo izvesne teškoće u pripremama opština za odbranu. Zato su skoro sve republike tražile izlaz i izgleda nalazile rešenje u predviđanju i ustanovljavanju svojevrstnih intermedijarnih organa, koji bi se angažovali u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane u širim regionima, nego što su to opštine. U tesnoj vezi s tim je predviđanje i ustanovljavanje zona, odnosno operativnih zonskih štabova, kao i pitanje statusa i položaja sadašnjih vojnih okruga.

¹ Sadašnji prilog je, u stvari, nastavak autorovog članka »Obrana zemlje kao značajna funkcija jugoslovenskih opština«, *Vojno delo*, br. 6/70.

Značajno je, isto tako, istaći da i monotipska organizacija opština, kao sledeće bitno obeležje komunalnog sistema, u izvesnom smislu može da ima uticaja i odraza na pripreme i organizovanje opštenarodne odbrane u opštinama.² Naime, radi se o tome da prema Ustavu sve opštine (velike ili male, razvijenije ili nerazvijene, tipično industrijske ili poljoprivredne, itd.) imaju isti položaj u ustavnom i društveno-političkom sistemu Jugoslavije, tj. isti ustavni status.

Od takvog položaja opština u Ustavu polazio je i sadašnji Zakon o narodnoj odbrani kada je određivao njihovu ulogu i zadatke u oblasti narodne odbrane. Međutim, bez obzira na isti ustavni status, opštine se u stvarnosti, faktički, ne nalaze u istom položaju. Naprotiv, one se međusobno znatnije razlikuju, kako po veličini teritorije, broju naselja i broju stanovnika, tako i u pogledu nivoa i strukture privredne i opšte razvijenosti.

S obzirom na to što sve to, pored drugih brojnih razloga, ima odraza na stvarne mogućnosti opština za uspešno izvršavanje njihovih obimnih i dosta složenih zadataka uopšte, pa i u oblasti narodne odbrane, svrsishodno je da se ukaže na neke od tih indikatora.³

1. Opštine se međusobno razlikuju pre svega po veličini teritorije koju obuhvataju. Sadašnje opštine imaju u proseku 512 kvadratnih kilometara. Međutim, odstupanja od toga proseka su znatna i dobro je imati ih u vidu s obzirom na to što je teritorija važan element i u pripremanju i organizovanju opštenarodne odbrane u svim našim opštinama.

Ima, na primer, opština koje obuhvataju od nekoliko kvadratnih kilometara do nekoliko desetina kvadratnih kilometara.⁴ Na drugoj strani, ima nekoliko desetina opština koje obuhvataju teritoriju i iznad 1.200 kvadratnih kilometara, ali obično slabije komunikativno povezanu i relativno manje naseljenu.⁵ Ta okolnost se ne bi smela da zanemaruje, budući da se ona dosta neposredno odražava na karakter i obim priprema opština i njihovu celokupnu organizaciju u oblasti narodne odbrane.

² Ovo je načelo i obeležje, doduše, amandmanom XVII uz Ustav SFRJ u izvesnoj meri modifikovano time što je velikim gradovima priznat status posebnih društveno-političkih zajednica.

³ Osnovni podaci kojima ću se u ovom prilogu služiti uzeti su iz Statističkog godišnjaka Jugoslavije za 1969. godinu.

⁴ Vračar u Beogradu 3, Ljubljana — centar 5, Izola 28, Novigrad 37, Piran 45, Trbovlje 57, Hrastnik 58 itd.

⁵ Knjaževac 1.202, Trebinje 1.204, Banja Luka 1.232, Pirot 1.235, Slavonska Požega 1.251, Foča 1.270, Mostar 1.300, Zrenjanin 1.331, Pljevlja 1.349, Gostivar 1.356, Titograd 1.492, Kraljevo 1.527, Titov Veles 1.536, Gospić 1.647, Bitolj 1.699, Prilep 1.824 itd.

Moglo bi se reći da ima danas opština s većim teritorijama nego što su ih obuhvatali čak i srezovi dok su postojali.⁶ Opština Nikšić sa teritorijom od 2.065 kvadratnih kilometara najveća je u zemlji i u tom pogledu njeno iskustvo u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane može biti veoma interesantno i za mnoge druge opštine.

U izgradnji sistema opštenarodne odbrane u opštinama, a sa stanovišta teritorijalne komponente, neophodno je, između ostalog, uzimati u procenu i znati kakav je geografski položaj jedne opštine u odnosu na celu zemlju i u odnosu na susedne zemlje i granice sa njima; kakvo mesto zauzima u odnosu na teritoriju susednih opština — u geografskom pogledu i prema opštim vojnim procenama, itd.

2. I u pogledu broja naselja postoje znatne razlike koje manje ili više mogu biti od značaja i za ostvarivanje uloge i zadataka opština u sistemu opštenarodne odbrane. Na jednu opštinu dolazi u proseku 57 naselja. Međutim, ima opština koje i danas predstavljaju samo delove jedinstvenih urbanih celina i koje se u pravom smislu reći ne mogu smatrati osnovnim društveno-političkim zajednicama.⁷

Na drugoj strani, može se navesti tridesetak opština koje obuhvataju 130 i više naselja.⁸ U tom pogledu opština Novo Mesto, sa 354 naselja, predstavlja svojevrsan kuriozitet i možda je zbog toga njihovo iskustvo u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane vredno pažnje i za druge srodne opštine.

Ni ova okolnost o broju naselja, njihovoj grupisanosti, međusobnoj povezanosti i udaljenosti, stepenu urbanizacije, itd., ne bi se smela zanemarivati, jer se i to manje ili više može odražavati na pripreme i organizaciju opštenarodne odbrane u svim našim opštinama.

3. Znatne su razlike i u pogledu broja stanovnika. Sadašnje opštine imaju u proseku blizu 40.000 stanovnika. Međutim, ima opština koje broje ispod pet i priličan broj onih koji broje od pet do deset hiljada stanovnika.⁹ Veći broj opština, na drugoj strani, ima preko 120.000 stanovnika.¹⁰ Od 1967. godine Zagreb je kao jedinstvena opština, sa preko 600.000 stanovnika, za sada izuzetak u našem komunalnom sistemu. Skoplje, isto tako, kao jedinstvena opština i sa oko 360.000 stanovnika, spada u najveće opštine u zemlji. Sigurno je

⁶ Osijek, Niš, Novi Sad, itd.

⁷ Imaju se u vidu opštine u gradovima podeljenim na opštine.

⁸ Trebinje 219, Grosuplje 213, Ptuj 212, Slavonska Požega 212, Ljubljana Vič-Rudnik 189, Krško 186, Duga Resa 182, Trebinje 182, itd.

⁹ Lastovo, Novigrad, Budva, Ljubinja, Tivat, Kreševo, Čabar, Han-Pijesak, Umag, Metlika, Vis, Dravograd, Pag, Rab, itd.

¹⁰ Novi Sad, Niš, Maribor, Split, Banja Luka, Rijeka, Osijek, Leskovac, Zrenjanin, itd.

da se u ovim velikim ljudskim aglomeracijama nužno moraju uvažavati izvesne specifičnosti koje se manje ili više odražavaju ne samo na njihovu celokupnu političku i samoupravnu organizaciju već i u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane na svojim teritorijama.

Iznošenje podataka o broju stanovnika opština je, naravno, samo kvantitativna strana problema koja dopušta egzaktno merenje, pa i mogućnost njihovog grupisanja na velike, srednje i male. Međutim, sa stanovišta priprema i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama, mnogo je važnije da se u opštim procenama što realnije sagledavaju socio-ekonomske i politikološke pretpostavke i tako saznaju različita stanja u kojima se nalaze pojedine kategorije građana. U tom smislu, odlazak velikog broja građana na rad u inostranstvo, nezaposlenost, broj zaposlenih sa minimalnim ličnim dohotkom, obustave rada do kojih je dolazilo u pojedinim radnim organizacijama i druge konfliktne situacije u opštinama, fenomen velikog broja penzionera u pojedinim opštinama, odnos aktivnog i izdržavanog stanovništva i uopšte kretanja u osnovnim socijalnim strukturama, itd., jesu pojave od izvanrednog značaja koje je nužno imati u vidu u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane u opštinama.

Neke od pomenutih relacija i struktura, po svome značaju, takve su da predstavljaju temu za sebe.

4. Jedna od karakteristika u izgradnji našeg komunalnog sistema u proteklom periodu ogleda se i u čestim političko-teritorijalnim reorganizacijama i u stvaranju velikih opština.¹¹ Obim i intenzitet političko-teritorijalnih promena takođe su elemenat od značaja i za uspešno realizovanje uloge i zadataka opština u oblasti narodne odbrane. Zato se i sa stanovišta efikasnih priprema i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama u sadašnjim uslovima može pozitivno da oceni izvesna stabilizacija u političko-teritorijalnom pogledu. Uostalom, često »prekrajanje« političke mape naše zemlje može se negativno odražavati i na vršenje svih ostalih ustavnih funkcija opština.

U tom pogledu mogu se pozitivno oceniti izvesne sugestije o potrebi iznalaženja trajnih i perspektivnih rešenja za stvaranje jedinstvene vojno-teritorijalne organizacije sa jedinstvenom vojno-teritorijalnom podelom koja bi bila više u skladu sa političko-teritorijalnom podelom naše zemlje.

¹¹ Prema stanju u 1971. godini u Jugoslaviji ima danas ukupno 500 opština i to: u Bosni i Hercegovini ima 106, u Crnoj Gori 20, Hrvatskoj 105, Makedoniji 30, Sloveniji 60 i u Srbiji 179.

5. Vidljive su razlike između opština i u pogledu nivoa i strukture ekonomske razvijenosti. One se na njihov položaj uopšte, pa i u oblasti narodne odbrane, mogu da odražavaju u većoj meri nego razlike u pogledu veličine teritorije, broja naselja i broja stanovnika.

Materijalna osnova sadašnjih opština razlikuje se, pre svega, prema vrednosti osnovnih sredstava koja se nalaze u društvenoj svojini. Na jednoj strani, ima opština u kojima se vrednost ovih sredstava kreće od nekoliko desetina do nekoliko stotina miliona starih dinara.¹² Na drugoj strani, međutim, ima opština koje za naše uslove i prilike, uslovno rečeno, predstavljaju prave privredne kolose.¹³ I u ovom pogledu Zagreb kao jedinstvena opština i još nekoliko drugih gradova znatno se izdvajaju od ostalih.

Veličina sredstava koja se nalaze u društvenoj svojini od velikog je značaja za stvarni položaj opština, s obzirom na to što je to materijalna osnova iz koje izrasta celokupna samoupravna struktura u opštini. Izgradnja i razvoj novih samoupravnih društvenih odnosa jesu jedna od osnovnih pretpostavki i za realizaciju koncepcije opštenarodne odbrane u opštinama. Podaci o privrednoj snazi pojedinih opština pokazuju da su njihove stvarne mogućnosti za vršenje globalnih ustavnih funkcija uopšte, pa i u sferi opštenarodne odbrane, dosta različite.

6. Različita materijalna osnova ogleda se i u tome što se veliki broj opština nalazi na dopunskom finansiranju, što ne ostaje bez odraza i na njihove pripreme u oblasti narodne odbrane. Na primer, od 179 opština, koliko ima na području SR Srbije, u 1969. godini nalazilo se na dopunskom finansiranju 106 ili 59,2⁰%. U ovim opštinama živi blizu polovina stanovništva ove republike.

Veliki je broj opština koje se nalaze na dopunskom finansiranju i u drugim republikama. Na primer, prema podacima od pre nekoliko godina preko 80 odsto opština u Bosni i Hercegovini se nalazilo na dopunskom finansiranju (dotacijama).

7. Za ostvarivanje funkcije opština kao osnovnih subjekata u sistemu opštenarodne odbrane od značaja je i stanje zaposlenosti. Na osnovu sadašnjeg stvarnog stanja može se konstatovati da su znatne razlike između opština i u pogledu ukupnog broja zaposlenih građana, a posebno u industriji. Naime, postoji veći broj opština u kojima se broj zaposlenih u društvenom sektoru penje na nekoliko desetina

¹² Klanjec 90, Dragoš 110, Medveđa 130, Šekovići 130, Trgovište 140, Glogovac 190, Lastovo 220, Grude 220, Buje 220, Vitez 240, Crna Trava 250, Čelinac 280 miliona starih dinara, itd.

¹³ Novi Sad 663,720 milijardi starih dinara; Rijeka 589,290; Skoplje 485,040, Maribor 466,850, Split 360,540 itd.

hiljada, što je znatno iznad jugoslovenskog proseka.¹⁴ To ih, bar u startu, s obzirom na sadašnji način finansiranja društveno-političkih zajednica dovodi u znatno povoljniji položaj prema opštinama u kojima je broj zaposlenih mali i to uglavnom van privrede.¹⁵ Štaviše, ima nekoliko desetina opština i bez ijednog zaposlenog u industriji.

Visok je procenat nezaposlenih ne samo u pojedinim opštinama, nego i u okviru širih regionalnih područja.

Posledice takvog stanja su višestruke. Jedna od njih se, usled nerazvijenosti proizvodnih snaga i nemogućnosti zapošljavanja na »svom« području, izražava i u tendenciji migracije u druge opštine, pa i šire, tj. odlaska velikog broja građana na rad u inostranstvo. S obzirom na aktuelnost migracije stanovništva iz pojedinih opština sa stanovišta njihovih odbrambenih priprema, o tome će biti još reči.

Koncepcija opštenarodne odbrane nužno pretpostavlja opštine koje sve više postaju u pravom smislu reči samoupravne zajednice radnih ljudi i građana. Ne može se govoriti o područjstvu funkcije narodne odbrane i oživotvorenju te koncepcije u opštinama koje su, prema nekim mišljenjima, još pretežno administrativno-teritorijalne jedinice i produkt političko-teritorijalne podele. Ali, idealnog nema, niti se na to može čekati. Koncepcija opštenarodne odbrane, kao što je bilo i sa drugim novim idejama u razvitku našeg društva, mora krčiti sebi put i uklapati se u postojeću realnu strukturu i odnose, pa i u opštinama kakve su one danas.

8. Uveliko upotpunjuju panoramu o stvarnom položaju naših opština i podaci o obrazovnom nivou, odnosno pismenosti stanovništva, što takođe može da bude od značaja i u pogledu priprema i organizovanja opštenarodne odbrane na njihovom području.

Polazeći od jugoslovenskog proseka (19,7 odsto nepismenih) ima opština u kojima je procenat nepismenih praktično, tako reći, zanemariv. Na primer, u mnogim opštinama Slovenije taj procenat je manji od 1 odsto,¹⁶ a za celu republiku 1,8 odsto. Međutim, ima opština u kojima je procenat nepismenog stanovništva vrlo visok i znatno iznad jugoslovenskog proseka.¹⁷

¹⁴ Skoplje 88.797, Novi Sad 67.244, Maribor 62.320, Rijeka 62.297, Niš 52.981, Split 48.631, Osijek 41.187, itd.

¹⁵ Lastovo 171, Šavnik 283, Crna Trava 254, Ljubinj 343, Vojnić 444, Trgovište 468, Žabalj 390, Plužine 508, itd.

¹⁶ Ljubljana—Centar 0,3 odsto, Ljubljana—Šiška 0,5 odsto, Ljubljana—Bežigrad 0,7 odsto, Kranj, Vrhnika i Ljubljana—Moste Polje 0,9 odsto, itd.

¹⁷ Na Kosovu, na primer, procenat nepismenih iznosi 41,1 odsto a za žene 56,6 odsto. Slična je situacija i u Bosni i Hercegovini gde je procenat nepismenih 32,5 odsto, a za žene 47,8 odsto. Čak, u pojedinim opštinama Bosne i Hercegovine i Kosova procenat nepismenih građana je znatno veći od iznetih proseka.

Zbog svega toga, može se slobodno reći da iako je u svim opštinama ustanovljena gotovo istovetna politička i samoupravna organizacija, pa i u oblasti narodne odbrane, ipak se, s obzirom na različitu obrazovnu strukturu stanovništva, ne mogu objektivno očekivati isti rezultati.

9. U manje razvijenim opštinama često ne postoji ni minimalan broj obrazovnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih i drugih neopodnoh ustanova. Na primer, prema globalnim statističkim podacima Jugoslavije za 1969. godinu, 23 opštine su bez ijednog, a 146 opština samo sa jednim bioskopom. U 134 opštine zdravstvene ustanove su bez ijedne postelje i samo sa nekoliko lekara. Ove okolnosti se takođe ne bi smele ispuštati iz vida u pripremama i organizovanju odbrambenog sistema u tim opštinama. Možda nije suvišan ni podatak da u 41 opštini nema nijednog ležaja u ugostiteljstvu.

Smisao iznošenja ove opšte i delimično pojednostavljene panorame današnjih opština bio je u tome da ukaže na znatne međusobne razlike između opština, pa prema tome i na njihove različite mogućnosti u pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane. Zato je nužno da se, kad god se govori i razmišlja o opštinama i njihovim stvarnim mogućnostima za uspešno ostvarivanje uloge u ovoj oblasti, polazi ne od neke imaginarne i »prosečne« već od realno postojeće opštine. Drugim rečima, za sve društveno-političke faktore koji su u položaju da se brinu o pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane u opštinama nije suvišno da imaju u vidu i iznete činjenice i da ih u opštim procenama ne zanemaruju, ali i ne drammatizuju.

II

U dosadašnjim pripremama i organizovanju opštenarodne odbrane u opštinama i njihovom uključivanju u jedinstveni odbrambeni sistem učinjeno je mnogo, ali su se na drugoj strani ispoljile i izvesne teškoće i problemi na koje je vredno da se ukaže u ovom prilogu, a koji su u vezi sa iznetom panoramom različitih mogućnosti opština.

1. Jedno od aktuelnih sistematskih pitanja koje je od značaja gotovo za sve opštine i na čijem su rešavanju one veoma mnogo insistirale jeste finansiranje izvršavanja njihovih zadataka u oblasti narodne odbrane.¹⁸ U prigodnim raspravama i diskusijama u ovom pitanju bile su prisutne ocene o nepovoljnoj finansijskoj situaciji u

¹⁸ Tome su u celini bila posvećena nekoliko saopštenja (Ljubljane, Zagreba, Novog Sada, T. Užica i Ohrida) i diskusija na dvodnevnom savetovanju Stalne konferencije gradova Jugoslavije, održanom juna 1970. godine.

kojoj se danas nalaze mnoge opštine. Uzimani su pri tome izdaci za školovanje kadra za teritorijalnu odbranu, nabavku oružja i municije, izgradnju magacina, itd. Istican je zato u više prilika zahtev da se u sistemu raspodele finansijskih sredstava između društveno-političkih zajednica priznaju opštinama povećani izdaci zbog velikog broja novih i obimnih poslova u oblasti narodne odbrane.

U tom pogledu zaslužuje pažnju da bude šire izučena i praksa dogovaranja opštinskih faktora sa radnim i drugim organizacijama radi iznalaženja i obezbeđivanja neophodnih sredstava za potrebe opštenarodne odbrane u opštinama. U tu svrhu su u mnogim opštinama formirani posebni fondovi pod različitim nazivom, ali u osnovi sa istim zadatkom. Ne negirajući značaj ovakvog metoda finansiranja obaveza opština u sferi opštenarodne odbrane, ipak se s pravom ističe potreba ustanovljavanja stabilnih i stalnih izvora prihoda u ove svrhe.

Po svemu sudeći, trajnije i sistematsko rešavanje pitanja finansiranja opštenarodne odbrane u opštinama može se nalaziti jedino u sklopu šireg preispitivanja materijalnog položaja opština i sistema finansiranja društveno-političkih zajednica u celini. Obimni zadaci opština u oblasti narodne odbrane znače argumenat više u prilog menjanju dosadašnjih odnosa u raspodeli između društveno-političkih zajednica.

Vlada opšte uverenje da društvena zajednica ne može i ne sme dozvoliti da odbrambene pripreme u opštinama zavise isključivo od njihove ekonomske snage. Ne može se dopustiti da u nerazvijenim opštinama postoji »nerazvijena« odbrana. Štaviše, ako je geografski i vojnopolitički položaj pojedinih, pa i manje razvijenih opština takav da se one nalaze na važnim pravcima i prostoru, društvena zajednica (u prvom redu republike) dužna je da učini sve da se pitanju odbrambenih priprema u takvim opštinama posveti posebna pažnja. To, uostalom, zahtevaju i interesi izgradnje globalnog sistema opštenarodne odbrane u našem društvu.

Na drugoj strani, to ni u kom slučaju ne sme da znači generalisanje i otvaranje puta koji bi vodio centralizovanom finansiranju odbrambenih priprema u opštinama, pošto bi to bilo u suprotnosti sa celokupnom koncepcijom opštenarodne odbrane.

2. Problemi finansiranja narodne odbrane u opštinama u znatnoj meri se odnose i na radne organizacije, s obzirom na ulogu koja im se namenjuje u toj oblasti.

S obzirom na prirodu delatnosti, neke radne organizacije koje inače materijalno bolje stoje (banke, spoljnotrgovinske organizacije, osiguravajući zavodi, itd.) imaju relativno malo obaveza u oblasti narodne odbrane. Najčešće se njihove obaveze svode na delimična

prilagođavanja ratnim uslovima i potrebama, koja ih finansijski ne opterećuju. Nasuprot tome, mnoge radne organizacije koje se nalaze na donjoj granici rentabiliteta i čiji radnici se često nalaze i na minimalnom ličnom dohotku su obavezne da obrazuju jedinice teritorijalne odbrane i civilne zaštite, da nabavljaju opremu i naoružanje, itd. Tako u praksi princip da svako finansira sopstvene pripreme u skladu sa potrebama i mogućnostima faktički dovodi u nejednak položaj pojedine radne organizacije. Formiranjem posebnih opštinskih fondova za narodnu odbranu, kroz koje se inače izražava međusobna solidarnost u opštini, samo delimično se ublažava ta i takva situacija u kojoj se nalaze mnoge radne organizacije.

3. Već sama činjenica da se danas blizu milion naših građana nalazi na radu u inostranstvu predstavlja aktuelan problem i sa stanovišta pripremanja i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama.¹⁹ To naročito važi za one opštine (a u izvesnom smislu i za šire regione) sa čijih je teritorija migracija stanovništva izražena u visokom procentu. Ovaj problem se pojavljuje u još oštrijoj formi, kada se ima u vidu da se skoro isključivo radi o aktivnom i sposobnom stanovništvu. To su u velikoj većini građani takvog uzrasta i sposobnosti, na koje se osnovano računa kada je u pitanju popuna jedinica operativne armije, jedinica i službi teritorijalne odbrane i civilne zaštite, izvođenje obuke, itd. Zato se može slobodno reći da se opštine sa čijih su teritorija građani u velikom broju otišli (i sada još odlaze) na rad u inostranstvo nalaze u nepovoljnom položaju i da su njihove realne mogućnosti za uspešno pripremanje i organizovanje opštenarodne odbrane na svom području znatno sužene.

Po svojoj prirodi, odlazak naših građana na rad u inostranstvo takav je problem koji i sa stanovišta opštenarodne odbrane nužno mora da interesuje odgovarajuće organe ne samo opština nego i širih društveno-političkih zajednica, a isto tako i društveno-političke organizacije. U programima odgovarajućih odbora Savezne skupštine, Predsedništva veća SSJ i drugih činilaca sve više nalazi mesta i problem boravka velikog broja naših građana na radu u inostranstvu, što samo potvrđuje njegovu aktuelnost i sa stanovišta pripremanja i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama.

Pokrećući ovaj problem i sa stanovišta opštenarodne odbrane u opštinama, jasno je da se on ne može rešavati određenim administrativnim merama države u smislu ograničenja, pa i zabrane odlaska naših građana na rad u inostranstvo, ali je sigurno da se on može i nužno mora da ublaži stvaranjem sve povoljnijih opštih ekonomskih

¹⁹ M. Stojanović: »Dalje zapošljavanje u inostranstvu kritično za našu privredu«, »Politika« 2. X 1970, str. 7.

i drugih neophodnih uslova u zemlji za zapošljavanje, otvaranjem novih radnih mesta i rastom privrede u celini.

4. Sa stanovišta pripremanja i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama značajni su i problemi koji se odnose na nezaposlenost, tzv. tehnološki višak radne snage u mnogim radnim organizacijama i posebno na uzroke i posledice konfliktnih situacija u njima koje se ponekad i ponegde ispoljavaju u drastičnim oblicima.

Društveni i politički faktori u opštinama i van njih objektivno se nalaze u položaju da pravovremeno i svestrano sagledavaju prave uzročnike koji su doveli do takvih neželjenih pojava i ometali razvoj samoupravnih odnosa, i da učine sve da se prevladaju ta i takva stanja, jer je to nužna pretpostavka i za izgradnju odbrambenog sistema u opštinama na osnovama koncepcije opštenarodne odbrane.

5. Složenost i obimnost zadataka u oblasti narodne odbrane pred kojima se danas nalaze sve opštine, isto tako, neodložno zahtevaju razvijenu i svestrano organizovanu saradnju u nekoliko pravaca: najpre, između brojnih društvenih i političkih činilaca unutar samih opština; zatim, između opština u okviru određenih regiona; i, najzad, između opština i širih društveno-političkih zajednica u prvom redu republika. Radi se, zapravo, o saradnji u ovoj oblasti i po horizontali i po vertikali.

U samim opštinama — složenost zadataka u ovoj oblasti upućuje njihove organe da što potpunije usklađuju sve svoje aktivnosti sa planovima i akcijama užih samoupravnih asocijacija na teritorijalnoj i funkcionalnoj osnovi, jer samo tako mogu obezbediti dosledno i efikasno izvršavanje obimnih i odgovornih poslova.

U još većoj meri to važi za saradnju između opština u oblasti narodne odbrane na regionalnoj osnovi u uslovima jednostepene organizacije komunalnog sistema. Jednostavno, mnogi složeni zadaci ne mogu se uspešno obaviti u okviru pojedinih opština, već samo i jedino međusobnim udruživanjem raspoloživih snaga i sredstava više opština u određenom regionu. Može se očekivati da će se u tom pogledu pozitivno odraziti ustanovljavanje međuopštinskih veća i drugih sličnih institucija, kao vida dobrovoljne i ravnopravne saradnje između opština u određenom regionu.

III

Rad na pripremanju i organizovanju opštenarodne odbrane u opštinama je složen, obiman i vrlo odgovoran, što je zahtevalo da bude neprekidno usmeravan i sinhronizovan. U tom pogledu može se

govoriti o različitoj ulozi pojedinih opštinskih organa, kao i o osnovnim obeležjima njihove aktivnosti u proteklim godinama.

1. Iako se u vršenju te funkcije angažuju mnogi organi i brojne samoupravne strukture opština (opštinska rukovodstva Saveza komunističke, Socijalističkog saveza, Saveza omladine i dr.), ipak posebno se može izdvojiti uloga koju u tom pogledu imaju, pre svega, opštinske skupštine. S obzirom na ustavni položaj, opštinske skupštine trebalo bi da se pojavljuju kao osnovni nosioci prava i dužnosti opština i u oblasti narodne odbrane. Zato su najvažniji zadaci u ovoj oblasti (utvrđivanje opštih načela, ciljeva i politike u sferi opštenarodne odbrane), statutom i na drugi način, utvrđivani kao isključiva njihova nadležnost. Ali, na žalost u praksi, faktički, uvek nije bilo tako.

U celini uzev, iskustvo iz rada opštinskih skupština ranijih godina pokazuje da se one nisu u dovoljnoj meri bavile pitanjima opštenarodne odbrane i na način koji bi bio adekvatan njihovom ustavnom položaju i ulozi. Pitanja iz oblasti narodne odbrane bila su samo izuzetno iznošena pred opštinske skupštine, i to uglavnom kroz uobičajene izveštaje saveta i organa opštinske uprave. Ovi izveštaji su, po pravilu, bili toliko uopšteni i formalizovani da iz njih odbornici (pa ni skupštine u celini) nisu mogli da sagledaju prave i stvarne probleme u ovoj oblasti. Uostalom, nije se uvek ni znalo šta se sve može i treba da iznosi u ovim izveštajima, a može se reći da to nije dovoljno jasno ni danas. Mnogim redakcijama tekstova ovih izveštaja i eliminisanjem svega što se smatralo »tajnim«, oni su se u konačnoj verziji faktički pretvarali u puku formalnost.

Poslovi narodne odbrane, naročito ranijih godina, bili su prepušteni gotovo u celini organima uprave. Njihova zatvorenost je dovela do toga da se time bavio relativno uzak krug pojedinaca i organa.

Takvo je stanje bilo do pre nekoliko godina. Sada se suštinski izmenio odnos opštinskih skupština u ostvarivanju uloge opština u sistemu opštenarodne odbrane. U pitanju je sada bitno izmenjen odnos koji se ogleda u efikasnom i doslednom rešavanju svih zadataka u ovoj oblasti. To, pored ostalog, potvrđuju i vežbe u pojedinim opštinama na kojima je proveravana pripremljenost opštinskih skupština i ostalih organa i samoupravnih struktura u opštini u izvršavanju zadataka iz oblasti narodne odbrane. Tome se može dodati i aktivnost opštinskih skupština u donošenju značajnih odluka iz oblasti narodne odbrane, itd.

U takvoj opštoj atmosferi i sadašnjem odnosu opštinskih skupština prema obavezama iz oblasti narodne odbrane leži garancija njihovog uspešnog izvršavanja. Naravno, ne treba živeti u iluzijama da

su sada otklonjene sve opasnosti uzurpacije ovlašćenja opštinskih skupština u ovoj oblasti od drugih organa u opštini.

2. Ovo što je rečeno o radu opštinskih skupština i njihovom angažovanju u sferi opštenarodne odbrane u proteklim godinama u znatnoj meri i za njihove savete. Za rad saveta za narodnu odbranu može se reći da su se u svome radu često identifikovali sa opštinskim skupštinama. Pitanja iz oblasti narodne odbrane kojima je trebalo da se bave same skupštine faktički su u svoju nadležnost preuzimali njihovi saveti. Neretko je, na drugoj strani, pitanja iz delokruga saveta neposredno rešavao sam predsednik opštinske skupštine u zajednici sa starešinom organa uprave nadležnog za poslove u ovoj oblasti. Inače, predsednik opštinske skupštine i starešina ovog organa uprave su po svome položaju članovi saveta — prvi se pojavljuje u svojstvu predsednika, a drugi kao sekretar saveta.

Novi uslovi omogućavaju, ali i zahtevaju preciznije definisanje odgovornosti i ovlašćenja opštinskih skupština i saveta, a time, sigurno, dalje podizanje efikasnosti rada i jednog i drugog organa na poslovima opštenarodne odbrane.

3. Danas je znatno izraženija i uloga opštinskih organa uprave nadležnih za poslove narodne odbrane. Efikasan rad ovih organa nužan je preduslov za uspešno i dosledno ostvarivanje uloge opština u pripremanju i organizovanju opštenarodne odbrane na njihovom području.

Za rad ljudi zaposlenih u ovim organima nastala je kvalitativno nova situacija. Donedavno oni su bili pretežno orijentisani na kancelarijski rad i svojevrsno administiranje. Međutim, sada se od većeg broja zaposlenih u ovim organima zahteva ne samo »prebacivanje« kartona iz jedne u drugu pregradu već i da se u mnogim prilikama i sve češće pojavljuju u svojstvu nastavnika, instruktora, inspektora, tj. kao svojevrsni stručnjaci za mnoge poslove iz oblasti narodne odbrane.

Poslovi na kojima se danas opštinski organi uprave već pojavljuju u koordinirajućoj ulozi postaju sve značajniji za izgradnju efikasnog sistema opštenarodne odbrane u opštini. U ove aktivnosti, na primer, spada i obuka stanovništva za odbranu zemlje. U proteklim godinama jedan od najčešćih oblika pripremanja stanovništva za odbranu zemlje bila su predavanja u radnim i drugim samoupravnim organizacijama i naseljima, zatim kursevi i seminari, itd.

Opšti je utisak da kadrovska struktura u opštinskim organima uprave za narodnu odbranu ne zadovoljava. Zatvorenost ovih organa, kao i mistifikacija poslova koje su oni vršili i danas vrše jesu uzroci za takvo stanje. Zbog svega toga, kvalitativno novi zadaci pred ko-

jima se danas nalaze opštinski organi uprave nadležni za poslove narodne odbrane zahtevaju poboljšanje kvalifikacione strukture ljudi zaposlenih u njima i njihovo podmlađivanje.

4. U svim opštinama su već obrazovani štabovi narodne odbrane kao operativno-stručni (i rukovodeći) organi za rukovođenje teritorijalnom odbranom i civilnom zaštitom u miru i ratu. Danas u miru i sutra u eventualnom ratu ovi štabovi će se razlikovati po strukturi i broju ljudi angažovanih u njima, zavisno od opšteg i posebnog vojno-političkog položaja pojedinih opština, od jačine i sastava jedinica teritorijalne odbrane koje obrazuju, od materijalnih i finansijskih mogućnosti, itd. Tri grupe osnovnih zadataka — organizacija i mobilizacija, materijalno opremanje jedinica teritorijalne odbrane i obuka — iste su za sve opštinske štabove narodne odbrane u miru.

U pogledu ustanovljavanja opštinskih štabova narodne odbrane ukazuje se u nekim raspravama na postojanje izvesnih problema i dilema i predlažu se mogućna rešenja.

Jedna od dilema odnosi se na pitanje — da li je povoljnije obrazovanje dva organa (opštinski štab narodne odbrane i organ uprave nadležan za poslove narodne odbrane) ili, pak, ustanovljavanje u opštini jedinstvenog organa uprave za obavljanje poslova iz oblasti narodne odbrane. Po nekim mišljenjima, oba rešenja su moguća.²⁰ Drugi, pak, govore o potrebi obrazovanja jedinstvenog organa narodne odbrane u opštini.²¹ Prema mišljenjima ovih drugih, ustanovljavanjem jedinstvenog organa narodne odbrane u opštini izbeglo bi se dupliranje izvesnih poslova, a sam rad bi bio organizovaniji i racionalniji. U slučaju potrebe opštinski štab narodne odbrane relativno lako se može izdvojiti u posebnu organizacijsko-formacijsku strukturu.

U praksi se, međutim, većina opština odlučila za ustanovljavanje oba navedena organa (organa uprave i opštinskog štaba narodne odbrane), a, koliko je poznato, samo se u jednoj republici išlo na formiranje jedinstvenog opštinskog organa uprave nadležnog za poslove narodne odbrane.

Moglo bi se govoriti i o opštinskim štabovima narodne odbrane u »senci«, kao pojavi koju bi valjalo izučiti. Značajna su i pitanja

²⁰ General-potpukovnik M. Pantelić, *Štab opštenarodne odbrane u opštini* (Politika od 4. jula 1969) i A. Petković, *»Prava i dužnosti republika, pokrajina i opština u oblasti narodne odbrane* (»Opština«, br. 4/69).

²¹ O tome je bilo govora u diskusiji državnog sekretara za narodnu odbranu na dvodnevnom savetovanju Stalne konferencije gradova Jugoslavije, održanom u Skoplju juna 1970. godine. *»Zadaci opštine u oblasti narodne odbrane*«, izd. Stalne konferencije gradova Jugoslavije, Beograd, septembra 1970, str. 125.

koja se odnose na adekvatnost naziva ovog organa, na način postavljanja komandanta opštinskih štabova narodne odbrane, kao i na status stručnih lica koja se nalaze na radu u tim štabovima, itd., ali se u ta pitanja zbog prostora ne može ulaziti.

5. Iz same činjenice da postoji više organa koji se bave pripremanjima i organizovanjem opštenarodne odbrane u opštini proizilazi i problem razgraničenja nadležnosti između njih ne samo po horizontali nego i po vertikali. Zato su u ovom trenutku obe te dimenzije odnosa podjednako značajne.

Dosadašnja praksa ukazuje na sve prisutnije pojave paralelizma, dupliranje poslova, nedovoljnog razgraničenja nadležnosti između pojedinih organa, itd., koje proizilaze upravo iz postojanja više organa u opštini koji se bave pitanjima opštenarodne odbrane. Na primer, pitanjima opštenarodne odbrane bave se skupština, savet za narodnu odbranu, organ uprave, opštinski štab narodne odbrane, odgovarajuće komisije i tela opštinskih rukovodstava, itd.

Positivno je što se danas ovim pitanjima počelo baviti, tako reći, celo naše društvo i svaki naš građanin, ali je upravo zbog toga neophodno razgraničenje nadležnosti i uređivanja njihovih međusobnih odnosa opštinskim statutom i drugim opštim aktima koje donosi opštinska skupština. Drugim rečima, nužan je visok stepen sinhronizacije nabrojanih organa i tela, koja se bave pitanjima opštenarodne odbrane u opštini.

6. Obrazovanje jedinica i službi teritorijalne odbrane na teritorijalnoj osnovi, kao i njihovo naoružavanje i opremanje, bilo je u proteklom periodu jedan od značajnijih zadataka svake opštine. To je i razumljivo ako se ima u vidu da su one — pored republika i pokrajina — glavni nosioci teritorijalne odbrane. Danas su jedinice teritorijalne odbrane, omladinski odredi i jedinice za samoodbranu u radnim organizacijama praktično prekrile teritoriju svake opštine. Drugim rečima, na pozornicu je stupila milionska teritorijalna armija koja kao deo oružanih snaga SFRJ, uz operativnu armiju, treba da brane našu nezavisnost, slobodu i samoupravni socijalistički društveni sistem. Već je naoružan veliki broj jedinica teritorijalne odbrane, a u dogleđno vreme biće naoružana i čitava ta nova milionska armija. Na taj način će kudikamo više biti izražena odbrambena sposobnost našeg samoupravnog društva.

Preko teritorijalne odbrane u dobroj meri će se ostvariti i koncepcija opštenarodne odbrane. Ovde se ne radi o čistom modelu oružanog naroda, koji u sadašnjim uslovima realno i nije moguć, već je u pitanju dijalektičko jedinstvo samoupravnog i državnog (klasičnog) vojnoodbrambenog organizovanja u kome će uloga opština i širih

društveno-političkih zajednica kao realnih društvenih kolektiviteta biti sve izraženija. Radi se, zapravo, o svojevrsnom prožimanju ova dva kvaliteta, državnog i društvenog, i u sferi opštenarodne odbrane, a ne o međunarodnom isključivanju i suprotstavljanju.

U tom pogledu radne organizacije i mesne zajednice, kao samoupravne asocijacije na teritorijalnoj i funkcionalnoj osnovi uže od opštine i njihov sastavni deo, postale su, bolje reći objektivno sve više postaju, bazične komponente odbrambenog organizovanja u opštinama, gde se u najvišem stepenu izražava samoorganizovanje i samoodbrana u pravom smislu reči. To podjednako važi i za svako pojedino naselje i selo u opštinama. To su oblici zajedničkog života građana u kojima je moguće organizovanje opštenarodnog otpora, a samim tim i podruštvljavanje odbrane. U tim mikroorganizmima našeg samoupravnog društva realno će dolaziti mnogo više do izražaja samostalnost i inicijativnost čoveka — borca, specifičnost lokalnih prilika i uslova, revolucionarne tradicije naroda i narodnosti Jugoslavije. Jednom reči, bez oslonca na radne organizacije i mesne zajednice (što podrazumeva sela i zaseoke) ne može se govoriti o odbrambenom sistemu opština zasnovanom na koncepciji opštenarodne odbrane.

Stvaranjem masovne teritorijalne armije pojavili su se izvesni problemi i teškoće, koje je nužno pravovremeno sagledavati i na adekvatan način rešavati. Pored ostalog, to su problemi i kadrovske popune, teritorijalne odbrane, školovanje kadrova, nabavka naoružanja i opreme, njihovo uskladištenje i održavanje itd.

U svemu tome od prvorazrednog je značaja kontinuirana saradnja opštinskih organa sa jedinicama operativne armije.

Danas se u svim opštinama preduzimaju obimne i raznovrsne mere koje u krajnjoj liniji predstavljaju garanciju da će se sa manje ili više teškoća oživotvoriti u praksi ideje koje sadrži koncepcija opštenarodne odbrane. Neuporedivo više nego ranije angažovale su se, pre svega, same opštinske skupštine i njihovi organi nadležni za poslove narodne odbrane, kao i ostale samoupravne strukture u opštinama. Pod uslovom da se te brojne samoupravne institucije i organi pravilno kanališu i usmere, čemu Savez komunista može u velikoj meri doprineti, opštine objektivno mogu postati jedan od osnovnih faktora i realan okvir za podruštvljavanje odbrambene funkcije našeg samoupravnog društva u sadašnjim uslovima.

Potpukovnik
Lazar ĐUROVSKI