

ХИХ САВЕТОВАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ САВЕЗА УДРУЖЕЊА ЗА УПРАВНЕ НАУКЕ И ПРАКСУ

Још на прошлом, XVIII саветовању Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу, ова саветовања су, мерена формалним мерилом политичког и правног прописа (чл. 156. Устава СФРЈ), који важи за грађане земље у којој се одржавају, ушла у фазу свог пунолетства и зрелости, прерасла у институцију и постала традиција овог Савеза. Сам Савез је онедавно ушао у 22. годину свог постојања и рада. Основано 1955. године као јединствено удружење, оно већ десет година, од октобра 1967. године, постоји као Југословенски савез удружења за управне науке и праксу. На првој редовној скупштини овог Удружења, 1957. године, била је заведена пракса одржавања годишњих саветовања, која континуирано траје до данас.

Као што је познато, ова саветовања имају три основна циља. Најпре и најважније, у оквиру њих расправљају се неки (два до три) проблеми и нека питања јавне управе, са настојањем да се повежу управна пракса и управна теорија како би се омогућило сагледавање односа између норме, доктрине и идеологије, с једне, и стварности, с друге стране. Савез на такав прилаз обавезује и његов назив, као и профили (стручно-научни) његових индивидуалних чланова. И иначе, имајући у виду финансијске и друге материјалне и кадровске могућности Савеза, немогуће је очекивати да се у оквиру саветовања развијају нека фундаментална истраживања, па се стога нагласак ставља више на практичну страну расправљаних проблема и питања, будући да у Савезу, према броју и активности, преовлађују радни људи из управне праксе.

Потом, и не мање важно, ова саветовања теже да своје учеснике ближе упознају с разним крајевима наше лепе земље, као и да створе и развију личне везе између припадника исте професије и да омогуће размену искустава и мишљења из области јавне управе у њиховим неформалним контактима. Према томе, могли бисмо закључити да саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу имају тројак циљ: стручно-научни, рекреативно-релаксациони и професионално-дебатски.

XIX по реду саветовање Савеза имало је на свом дневном реду следеће две теме: „Кадровска политика, образовање и усавршавање управних кадрова” и „Односи органа управе, организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница, с посебним освртом на надзор управе”.

Саветовање је одржано у Зрењанину 18. и 19. новембра 1976. године и окупило је око 300 учесника из свих наших република и покрајина, представнике свих наших главних универзитетских центара и радних људи с подручја разних органа управе, носилаца разних врста управних послова.

Према устаљеном реду, учеснике је, најпре, поздравио председник Савеза, проф. др Никола Стјепановић, и у својој уводној речи образложио теме XIX саветовања. Премда је проблематика прве теме — нагласио је он — била предмет првих саветовања (1957—1960), у вези са доношењем и почетном применом Закона о јавним службеницима, а после доношења Закона о државној управи од 1956, који је био глобално одредио задатке и основне делатности државне управе, та проблематика је „постала данас поново врло актуелна, чак акутна“, али у промењеним условима: после десет година примене новог система делимично аутономног уређивања личних, статустних односа и положаја професионалног кадра у државним органима, пошто је самоуправљање постало универзалан друштвени однос и принцип одлучивања у свим подручјима друштвеног живота и у свим организационим нивоима где се одлучује о друштвеним пословима. Ове промене истакле су потребу изналажења „нове улоге и положаја управе, промену организације и технологије вршења управних послова — што све утиче на дефинисање кадровске политике у овој области, посебно у одређивању кадрова, образовању и усавршавању управних кадрова“. Председник Савеза посебно је указао на питање тзв. руководећих кадрова у управи: који су то кадрови, какав треба да имају стручни профил, како их образовати и усавршавати? Но, све ово указује да су кадровска политика, образовање и усавршавање управних кадрова сталан проблем, па да стога „треба да буду и сталан процес“.

У вези са другом темом председник Савеза нагласио је да је реч о једној од најактуелнијих тема и о једном од најактуелнијих проблема. Ово питање везано је за саму концепцију економске и политичке организације социјалистичког друштва у целини, и у њему се огледа суштина нашег социјалистичког система као самоуправног. Мада је делегатским системом држава у нас подруштвљена у још већој мери, она се још увек појављује као регулатор односа и рада организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница. Она је њихов сарадник и помагач, али и контролор њиховог рада у мери у којој је делатност организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница регулисана њеним нормама. Стога је кључно питање — где, како и докле држава да интервенише путем регулисања рада и односа организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница. Јер, „уколико год има неког регулисања делатности организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница — ако се жели ефикасно спровођење у живот тога регулисања, биће и контролне делатности органа друштвено-политичких заједница (државе); а та се делатност — непосредно или посредно — врши преко државне управе уз њено веће или мање садејство. Следствено томе, неће се постављати питање, да ли треба контрола и надзор или не, него како, на који начин, што више демократски, што адекватније нашем друштвено-политичком систему, његовом развоју и схватањима које исти-

чемо у вези са тим развојем — треба да се врши та контролно-надзорна функција.”

Но, ту се постављају многа питања, међу којима је проф. Н. Стјепановић нагласио посебно два: да ли треба задржати све постојеће облике контроле, нарочито оне где се контрола појављује као нека врста тутеле путем разних потврда и сагласности на одређене акте или на делове аката организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница; какав карактер, значај, садржај и фреквенцију треба дати институцији привремених мера као, према свом крајњем ефекту, мери директног ограничења самоуправних права појединих организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница.

После ових образложења тема и осврт на теме, проф. Н. Стјепановић прогласио је XIX саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу отвореним.

Аутор реферата за прву тему био је проф. др Миливој Ковачевић из Новог Сада. Својим разматрањима референт је обухватио нека питања кадровске политике која се постављају у појединим органима и у појединим управним организацијама друштвено-политичких заједница, као и један део питања везаних за, како је назвао, „општу кадровску политику у систему државне управе”. Друкчије речено, у реферату су обухваћена нека посебна и општа питања кадровске политике у јавној управи, као посебном подручју друштвеног рада и државне власти.

При том је референт сматрао да садржину кадровске политике чини више различитих делатности и то: планирање кадрова; утврђивање потребних радних профила; одабирање, пријем и распоређивање кадрова на радна места; оспособљавање и усавршавање кадрова и обезбеђивање општих и посебних услова рада. Као што се из наслова реферата може закључити (садржина реферата тематски је остала верна наслову), из сплета ових различитих делатности у реферату је нарочит нагласак стављен на делатност образовања и усавршавања управних кадрова. Овај сплет делатности које улазе у појам кадровске политике у управи (као и ова политика у целини узев), поред тога што је посредно одређен једним објективним и општим чиниоцем (ниво материјалног развитка наше земље, пре свега, развитак њених производних снага, као и укупан друштвено-економски и политички систем наше земље), одређен је и једним непосредним и посебним чиниоцем (тима што је непосредно регулисан бројним општим државноправним и самоуправним актима као и појединачним таквим актима и што је утврђиван и усмераваан вршењем конкретних надлежности појединих субјеката политичког система, које се не материлизују у прописаном правилу понашања било државном било самоуправном нити њиме окончавају). Исто тако, садржина и смер кадровске политике у управи одређени су и путем планова и програма развоја васпитања и образовања, које утврђују самоуправне интересне заједнице, путем различитих облика вршења функција друштвено-политичких заједница, као и постојећим стицањем и односима снага у оквиру управе. Сем последњег, сви су ови чиниоци, који одређују садржину и смер кадровске политике у управи, институционализовани.

Но, није кадровска политика у управи у целини одређена само институционалним оквирима. Из тих оквира она не може изићи, али какву ће конкретну садржину имати делатности које улазе у њен појам и какву ће кадровску политику у управи тако удружене делатности образовати — то не одређују само ни непосредно институционализовани оквири (пошто никада не могу бити толико инвентивни и детаљни и управо зато су само оквири), већ и конкретна решења појединих питања која не излазе из оквира алтернатива генералних институционализованих решења. Тако, на пример, утврђивање профила радних места у управи, као и многе друге делатности из склопа кадровске политике у управи, умногоме зависи од тога на које се послове из разгранатог круга послова који чине управну функцију ставља тежиште. Као што је познато, управна функција састоји се из послова који се врше коришћењем инструмената власти, као и из стручних послова у ужем смислу (што не значи да они први нису стручни), чије је вршење неспојиво са употребом средстава и метода власти. Извесно је да је садржина кадровске политике у управи добрим делом одређена у актима о радним профилима у органима управе. Утврђивање потребних радних профила може уследити након одговарајућег стручног и научног рада у управи, са ставишта рационалног коришћења кадровских потенцијала, као и на основу паушалног захтева за вишом квалификационом структуром управних кадрова, који не води рачуна о економичности рада управе. Разуме се да су садржина и квалитет кадровске политике у управи различити у зависности од тога коме се од ових захтева и основа даје предност. Мада су уставна начела о основима и мерилима за стицање и расподелу дохотка јасна (то су квалитет и резултати рада, стварни обим и природа рада), у практичном конципирању кадровске политике у управи могућа су још увек застрањивања у поменутом правцу, све донде док се на егзактан начин не буде утврдила стварна цена обављања појединих управних послова. У вези с овим питањем, аутор на крају овог дела реферата (и прве теме реферата) врши попис, вероватно не потпуни, актуелних задатака кадровске политике на подручју јавне управе.

Образовање и усавршавање управних кадрова (што је друга тема реферата) јесте „кључно подручје” изградње ових кадрова. Ипак, кадровске потребе управе, ниво и природа квалификација које се од кандидата траже за рад у управи нису још увек постали основ који одређује садржину образовања у постојећим високим школама. Стога је управно образовање оваквих кадрова и даље „у надлежности” саме управе (њених органа и организација). Аутор реферата стога сматра да би у нашој земљи требало на основу договора између република и покрајина, односно одговарајућих самоуправних интересних заједница, основати једну високошколску установу за образовање управних кадрова, која би била основа за развијање овог типа високошколских установа, а која би касније могла прерасти у установу за последипломске студије, односно за фундаментална истраживања у области управе. Даље, у републикама и у аутономним покрајинама ваљало би размотрити могућности за образовање виших школа за разне области управног рада. Овакве школе требало би да похађају људи из праксе, док би настава у њима требало да се организује на савремени начин.

Што се тиче кадрова са средњим образовањем, референт сматра да је за њих важније стицање опште културе и општих знања у оквиру средњих управних школа, као основе на којој се оспособљавањем радом у управи могу обезбедити кадрови овог нивоа за врло различите послове него образовање за поједине гране, односно области управе у оквир специјализованих усмерених школа (какав је предлог потекао у САП Војводини).

У вези са усавршавањем управних кадрова, референт указује посебно на следеће облике који воде том циљу: самообразовање и сопствено усмеравање; организовано усавршавање (у ово убраја и бројне облике друштвено-политичког образовања) и приправнички стаж. При том указује на проблеме који сваки од поменутих облика усавршавања прате у пракси.

Кореферат о првој теми израдио је др Ловро Штурм, доцент Правног факултета у Љубљани, под насловом „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији”. У раду се *de lege ferenda* разрађује концепција допунског образовања радника управе у СР Словенији, садржана, форме и методи, организација и спровођење финансирање и остала питања овог образовања, као и мотивације радника у управи за овакав вид образовања. У прилогу рада дају се тезе за нормативно регулисање предложеног система допунског образовања.

Аутор реферата за другу тему био је Радован Темеринац, саветник у Представништву САП Војводине. У реферату се наглашава да управа (органи управе) и удружени рад (самоуправне организације и заједнице) нису два конфронтирана чиниоца, који су носиоци различитих друштвених интереса. Сходно начелној поставци на којој почива читав наш политички систем, према којој овај систем произлази из удруженог рада, из суштине социјалистичког самоуправног друштвено-економског односа, и управа је део система самоуправљања, она је изведена из удруженог рада и подређена овом. Све своје радње које предузима, вршећи своје управне уставне функције, управа мора прожимати овим уставним и друштвеним захтевом и усаглашавати са оваквом својом друштвеном улогом.

Сходно овако начелном ставу о односима органа управе и самоуправних организација и заједница, референт утврђује два основна начела која карактеришу ове односе. То су начело законитости и начело сарадње „уз општи захтев да у овим односима дође до иницијативнијег, стваралачкијег и одговорнијег деловања органа управе”. Начело законитости подразумева да органи државне управе имају према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама права утврђена на основу устава и да своје функције врше на основу и у оквиру устава, односно статута и закона, као и да органи управе могу налагати обавезе појединим самоуправним организацијама и заједницама у погледу њиховог рада само ако су за то законом изричито овлашћени и у законом прописаном поступку. Начело сарадње, пак, подразумева да органи управе сарађују са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама у питањима од интереса за те организације и заједнице и да обезбеђују узајамно обавештавање. У низу посебних питања и тематских целина аутор демонстрира оживотворење ових начела,

С обзиром да је у наслову реферата истакнуто да ће посебан осврт бити дат на управни надзор који органи управе врше над организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и грађанима, то је аутор други део свог реферата посветио овом питању. Управни надзор је он при том свео на инспекцијски надзор (контролу). Аутор сматра да премда више чинилаца утиче на ширину инспекцијског надзора (контроле), од којих једни истичу потребу његовог проширења, други смањења и трансформисања инспекцијског надзора (контроле) у самоуправну друштвену контролу, само његово постојање, независно од ширине, представља вид јачања органа управе. Од десетак врста инспекција, колико их је било пре 20 година, данас их има преко 20 врста (у свом кореферату Р. К. Драшковић вели да их има „око тридесет“), с тим што постоје захтеви и предлози за оформљењем нових. У даљим излагањима референт разматра, на основу проблема које је открила пракса, основна обележја инспекцијског надзора, као и питање односа инспекцијских органа ужих и ширих друштвено-политичких заједница.

У закључку реферата, на основу претходних излагања, аутор закључује да из укупности нових друштвено-економских односа, положаја човека у нашем друштвеном систему, улоге самоуправног удруженог рада и друштвено-политичких заједница у друштвеном систему, произлази и нов положај и улога органа управе као саставног дела тог система. Тај положај и та улога подразумевају мењање односа управе и удруженог рада „у том смислу што је поред послова на извршењу закона и на обезбеђивању извршавања закона, већи део њених функција усмерен на сарадњу, на пружање помоћи у конкретној реализацији политике и одлука, на координирање активности у припреми за доношење одлука, закључивање договора и споразума, на извршавању општих задатака и на превентивном деловању у обезбеђивању извршавања закона“.

Кореферати за ову тему били су рад Радована К. Драшковића, самог сталног саветника у Покрајинском заводу за јавну управу САП Војводине, „Неки аспекти функције, нормативно правног регулисања инспекцијског надзора и система одговорности инспектора“ и рад Даринке Недељковић, заменика покрајинског секретара САП Војводине за правосуђе и општу управу, „Функције органа управе поводом вршења права, обавеза и одговорности органа друштвено-политичких заједница у предлогу Закона о удруженом раду“. У првом раду дају се најпре термилошка разјашњења у вези са инспекцијским надзором (контролом), излаже се функција инспекцијског надзора у оквиру управног надзора и система друштвене самозаштите, разматрају нека питања (кадровска оспособљеност инспекције, техничка опремљеност инспектора и организација инспекцијских служби и органа и метода рада инспектора) нормативно-правног регулисања инспекцијског надзора и одговорност (друштвено-политичка и идејно-политичка и морално-етичка и морално-стручна) инспектора у току вршења надзора. У другом се разматрају одговарајуће одредбе предлога Закона о удруженом раду (сада већ Закона о удруженом раду), тематски везане за наслов рада.

Дискусија, која је овога пута равномерно обухватила питања покренута у оба реферата, представљала је значајан допринос продубљивању и

свестраном сагледавању обе теме. Штета је што се и овде водила, према нашој старој навици, у облику монолога, а не дијалога. Да је било обрнуто, са овог Саветовања могли би потећи неки заједнички ставови у истим питањима, јер би се они у дијалогу сигурно искристалисали. Овако, педантном стручном хроничару преостало је да сав тај мозаик вербалних прилога региструје (што се на овом месту због ограничености простора није могло учинити), а истраживачу ових питања да ради свој мукотрпни посао „играња пасјанса” са фишама не би ли могао извршити одговарајућа уопштавања и уочити одређене правилности.

Ученици овог Саветовања усвојили су један документ, који је сачинила група наставника управних дисциплина с правних факултета у Београду, Љубљани, Ново Саду, Титограду и Загребу. Сажета, садржина овог документа своди се на следеће: задаци на подручју управљања друштвеним пословима постављају пред кадрове на одговарајућим подручјима друштвеног рада захтеве које они на основу свог досадашњег образовања нису у стању задовољити. Стога је неопходно, као први корак у решавању овог питања, дати иницијативу за сазивање састанка на којем би учествовали руководећи радници органа управе одговорни за организацију и функционисање управног система, руководећи радници завода и центра за јавну управу, као и одговарајућих организација за примену научних резултата у раду управе и наставници управних дисциплина на одговарајућим факултетима, високим и вишим школама. На том састанку разматрао би се проблем образовања различитих категорија кадрова у управни и уопште на подручју управљања друштвеним пословима и те на основу тематског реферата који би припремила група наставника. Тај реферат требало би да обухвати следеће: задатке који се у току самоуправног друштвеног развоја постављају пред кадрове; знања, вештина и својства који су потребни у остварењу ових задатака; образовни капацитети којима данас располажемо како у односу на школовање тако и у односу на образовање и учење уз рад и за време рада; организовање и методе за проширење, продубљење и реорганизацију образовних процеса за формирање кадрова. После оваквог састанка, као следећи корак, требало би предвидети шире саветовање у оквиру ССРН ради друштвене провере закључака и „мобилизације друштвене подршке за предложену акцију”.

Закључак о овом Саветовању произлази из досадашњег евидентирања његовог тока. Оно не само да је остварило опште циљеве ове институције Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу већ је као професионално удружење грађана означило и покренуло питања која су од општедруштвеног интереса, а која су у домену **професије** његових чланова. Друштвено свесно и одговорно, професионално скрупулозно и етички, ово Саветовање (као и многа претходна) даје пример рада једног удружења које превазилази професионални (еснафско-цеховски) егоизам и нарцизам и које негује социјални и интелектуални алтруизам — развија у својих чланова свест о друштвеној одговорности професије и тако развијену свест потом ангажује у општедруштвеном интересу.