

*Зоран Томић, асистент
Правног Факултета у Београду*

„СТАТУТИ ОПШТИНА, ГРАДСКИХ ЗАЈЕДНИЦА, ЗАЈЕДНИЦА ОПШТИНА И МЕЂУОПШТИНСКИХ РЕГИОНАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА У СВЕТЛУ НОВИХ УСТАВНИХ ПРОМЕНА”

„Етика радника у управи

— приказ саветовања и округлог стола одржаног у оквиру њега 4. и 5. VI 1981. г. у Поречу —

1. 4. и 5. VI 1981. одржано је у Поречу саветовање на тему „Статути општина, градских заједница, заједница општина и међуопштинских регионалних заједница у светлу нових уставних промена”, које је организовао Југословенски савез удружења за управне науке и праксу у заједници са републичким и покрајинским удружењима.

Саветовање је имало за циљ да размотри усклађивање статута друштвено-политичких заједница са актуелним уставним променама, које се тичу колективног рада, одлучивања и одговорности. Присутствовало је око 400 учесника — руководиоци и стручни кадрови општинских скупштина, извршних органа скупштина изван брoј научних и јавних радника.

Саветовање је отворио Наџемудин Алагић, председник ЈУНИП-а

Поднета су 22 реферата, у којима су посебно третирана следећа питања: остваривање уставне концепције општине; делегатски систем и општина; самоуправно интересно организовање; спровођење принципа о колективном раду и одлучивању у статутима друштвено-политичких заједница; положај и односи органа управе и извршног органа према скупштини; улога правосуђа у остваривању уставности и законитости у општини; институционализирање процеса одлучивања, општенародна одбрана и друштвена самозаштита; друштвени надзор; односи скупштина и радних орга-

низација; улога друштвених савета у статутима; удруживање и сарадња општина...

Истакнуто је да се уставна концепција општине споро остварује. У процесу успостављања самоуправне организације и интеграције у општини веома је значајна улога статута, као темељног правног ослонца за политику општине и самоуправне опште акте донете у оквиру ње. Ипак констатовано је да је стварна нормативна снага статута мала што је последице његове недовољне дефинисаности са аспекта правне, односно политичке санкције.

Поменуто је и потреба прецизирања института „заштите статутарности” — механизма испитивања да ли су правни акти донети у општини у складу са статутом или не.

По питању друштвено-политичке суштине принципа колективног рада и одлучивања, пошло се од чињенице да је он нужан, али не и довољан услов политичке демократије. Колективни органи и тела морају да буду перманентно и чврсто повезани са примарним друштвеним нивоом. Тиме се постижу два циља: 1) омогућавају се демократски односи у колегијалном органу односно телу, што је антитеза његове бирократизације, председавајући је само први међу једнакима и то једна личност само одређено време; 2) подруштљава се политичко одлучивање — остварује се његова де-професионализација. За оставривање принципа колективног рада и одлучивања значајна су два инструмента: први је утврђивње мандата носилаца самоуправних, јавних и других друштвених функција (могуће је прецизирати само горњу или и горњу и доњу границу мандата); други је ограничење поновног избора што искључује монополизацију друштвених функција. Колективна одговорност чланова колегијалног тела значи истовремено личну одговорност за сопствени рад и одговорност сваког члана за рад колегијума као целине.

Указано је на разлике које у примени начела колективног рада и одлучивања у извршним органима постоје у предлозима амандмана на уставе република и покрајина. Тако по питању мандата председника извршног већа уочавају се три различита решења: по једном, мандат траје две године, без могућности поновног избора; по другом, мандат траје две године, уз могућност да исто лице буде највише два пута узастопно бирано на ту функцију (уз образложени предлог или без њега); по трећем, четири године, без могућности поновног избора. Остаје дилема да ли је ово шаренило било нужно, да ли су ове разлике заиста одраз специфичности наших република и покрајина.

У разматрању положаја општинских органа управе подвучено је да управа није више просто техничка и манипулативна. Њу поред одговорности и растуће стручности, карактерише и релативна самосталност — претпоставка за политичку одговорност функционера који јој стоје на челу. У чему је та самосталност? статути по правилу, не дају одговор.

Било је речи о томе да у статуту, као стваралачком акту, треба више да добу до изражаја специфичности општина. Нема користи од чис-

тог преписивања републичких прописа од којих статут полази и са којима мора да буде у складу.

Независно од чињенице да се саветовање одвијало кроз реферате, а да су дијалози само неформално вођени, уписак је да је оно представљало корисну размену искустава пред практичан рад на изменама и допунама односно доношењу нових статута.

2. У оквиру саветовања одржан је 5. јуна Округли сто (са око 60 учесника) на тему „Етике радника у управи“. Организатори Округлог стола били су Југославенски савез удружења за управне науке и праксу и часопис „Наша законитост“. Овај Округли сто имао је карактер припремног, уводног састанка пред саветовање Југославенског савеза удружења за управне науке и праксу, који ће се на исту тему одржати почетком октобра 1981. године.

Тезе за тему Округлог стола припремио је др Еуген Пусић, професор Правног факултета у Загребу, а модератор је била др Инге Перко-Шепаровић, професор политичких наука у Загребу.

Отварајући Округли сто професор Перко-Шепаровић је подсетила да смо у времену својеврсног моралног дуализма, у коме се примесе тзв. „традиционалног“ морала још одржавају паралелно са изграђивањем једног моралног набоја, иманентног социјалистичком самоуправном друштву. Напоре усмеравамо у правцу замењивања конзервативних ставова новим, напреднијим, при чему се тај друштвени тренд нужно одражава и у мењању етичких правила радника у управним организацијама.

Професор Пусић истиче у својим тезама да етика управних радника „обухваћа она правила која су управни радници усвојили као властите принципе понашања у објективној ситуацији оних својих друштвених улога које су значајне за њихово деловање у управи“. Он набраја четири врсте таквих улога: улога члана управне организације, улога припадника одређене струке, улога припадника друштвене заједнице и улога припадника човечанства.

Др Славољуб Поповић, професор Правног факултета у Нишу, навео је у својој дискусији неке облике у којима се може појавити неморално понашање јавних службеника, без обзира о ком друштвеном систему је реч. Поред примања мита и злоупотребе службених фондова, неморално је и свако несавесно службено делање, шиканирање грађана, фаворизовање рођака и пријатеља, вршење извесних послова неспојивих са радом у управи, неоправдано коришћење сопственог утицаја, злоупотреба службених информација итд. Професор Поповић предлаже одређене мере, које ће допринети побољшању моралног профила управе код нас. Поред стварања повољније моралне климе, он се залаже за појачану контролу скупштине, њеног извршног органа, а и грађана над радом управе, успостављање пороте при решавању неких управних ствари, колективно одлучивање при доношењу дискреционих решења... Не смемо заборавити ни стално развијање свести и културе код управних радника. Професор Поповић истиче потребу стварања кодекса етичких правила управних радника.

Др Мијат Дамјановић, професор Факултета политичких наука у Београду, подвукао је сложеност и тешкоћу операционализације етике управних радника. Указао је на чест, понекад и нужан раскорак између „нормативане“ етике и оне настале спонтано. Рекао је да сагласност етичких принципа код свих елемената процеса управљања мора бити обезбеђена.

Др Рупко Гочец, професор Правног факултета у Љубљани, говорио је о додирним тачкама и испреплетаности правних и моралних правила,

Чуло се и мишљење да етици радника управе треба прићи „разуђење“, у смислу диференцирања управних организација према њиховој природи и улози (да ли су строго државне или не; да ли претежно врше ауторитативне или неауторитативне послове; које врсте стручњака поред правника, раде у појединим управним организацијама и сл.)

Члан Извршног савета Скупштине града Београда, Ковиљка Романић говорила је о различитим утицајима на морал радника управе, наглашавајући при том улогу друштвено-политичких организација.

Генерални секретар Скупштине СР Србије, Игор Китаревић подсетио је да етичка правила радника управе обухватају како њихов однос према раду, тако и односе са грађанима и са другим радницима у упрвеној организацији.

У дискусији су учествовали и др Инге Перко-Шепаревић, Слободан Новокмет, директор Завода за јавну управу СР БиХ, Зоран Томић асистент Правног факултета у Београду и Љубомир Југовић.

Истакнуто је да се не поклања довољно пажње етичкој компоненти образовања радника управе; такође је мало и теоријских радова о овој проблематици.

Чини се да је уочавањем неких проблема и отварањем одређених питања Округли сто дао изванредан допринос материји етике радника у управи.