

apuzno 18.07.90
fst.

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE
U OPŠTINAMA I GRADOVIMA

- OSNOVNI MATERIJAL
- UVODNO IZLAGANJE
- ZAKLJUČCI
- DISKUSIJA

MATERIJALI SA SAVETOVANJA
STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA JUGOSLAVIJE

BEOGRAD, 22. JUN 1990. GODINE

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA 11

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA JUGOSLAVIJE, ORGANIZOVALA JE U BEOGRADU, 22. JUNA 1990. GODINE SAVETOVANJE NA TEMU: "UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA".

U RADU SAVETOVANJA UČESTVOVALI SU ČLANOVI ODBORA ZA DRUŠTVENO-POLITIČKI SISTEM SKGOJ, PREDSEDNICI SKUPŠTINA, IZVRŠNIH ORGANA I SEKRETARI JEDNOG BROJA SKUPŠTINA OPŠTINA I GRADOVA, SEKRETARI ZA PRAVOSUDJE I UPRAVU, REPUBLIČKI I POKRAJINSKI SEKRETARI ZA UPRAVU I PRAVOSUDJE, DIREKTORI ZAVODA ZA UNAPREDJENJE JAVNE UPRAVE, SEKRETARI ZAJEDNICA SAVEZA GRADOVA I OPŠTINA U REPUBLIKAMA, PREDSTAVNICI UPRAVNIH ORGANA I ORGANIZACIJA, KAO I JEDAN BROJ NAUČNIH I STRUČNIH RADNIKA IZ OVE OBLASTI IZ OPŠTINA I GRADOVA, REPUBLIKA I POKRAJINA, FEDERACIJE I NAUČNIH I STRUČNIH INSTITUCIJA.

CILJ SAVETOVANJA BIO JE DA SE SAGLEDAJU AKTUELNA PITANJA REFORME UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA, SAGLEDAJU PROBLEMI KOJI U VEZI S TIM, PROISTIČU IZ POSTOJEĆEG POLITIČKOG I USTAVNOG SISTEMA, ZAKONODAVNE REGULATIVE, ODLUKA OPŠTINA I DRUGIH NORMI I DAJU PREDLOZI I MIŠLJENJA ZA NJIHOVO EFIKASNO I ADEKVATNO REŠAVANJE.

U REŠAVANJU BITNIH PITANJA PRIVREDNE I DRUŠTVENE REFORME ZNAČAJNO MESTO IMAJU UPRAVA I STRUČNE SLUŽBE, KAO VAŽAN ČINILAC OD ČIJEG EFIKASNOG RADA I REZULTATA ZAVISE I REZULTATI U DRUŠTVU U CELINI. ZBOG TOGA PITANJA USPOSTAVLJANJA RACIONALNIJE ORGANIZACIJE UPRAVE I EFIKASNIJEG RADA U ORGANIMA UPRAVE, UPRAVNIM ORGANIZACIJAMA I STRUČNIM SLUŽBAMA IMAJU POSEBAN ZNAČAJ.

U SKLADU SA ZAKLJUČKOM USVOJENIM NA SAVETOVANJU, U OVOJ SVESCI "INFORMATIVNIH MATERIJALA" OBJAVLJUJU SE OSNOVNI MATERIJAL, UVODNO IZLAGANJE, KONSTATACIJE, STAVOVI I ZAKLJUČCI I DISKUSIJA.

S A D R Ž A J

STRANA

UNAPREDJENJE I RACIONALIZACIJA RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA.....	1
RADIŠAV DROBNJAK - UVODNO IZLAGANJE.....	7
STAVOVI, PREDLOZI I ZAKLJUČCI SAVETOVANJA O RACIONALIZACIJI I UNAPREDJENJU RADA ORGANA UPRAVE U OPŠTINAMA I GRADOVIMA.....	11
DISKUSIJA.....	14
- PROF DR STEVAN LILIĆ.....	14
- MR NIKOLA MARKOVIĆ.....	15
- MR STANE VLAJ.....	17
- PROF. DR MIĆA CAREVIĆ.....	20
- MR OLGA DANILOVIĆ.....	22
- KREMOVIĆ OSTOJA.....	24
- MARKO SELAN.....	26
- MR MATO ARLOVIĆ.....	26
- ANTON ŠTITIĆ.....	28
- HILMO PAŠIĆ.....	29
- JOSIF KUKUROV.....	30
- VIDA ŠUMIĆ.....	31
- MILENKO LUČIĆ.....	32
- DR ŽIVANA OLBINA.....	33

D I S K U S I J A

PROF. DR STEVAN LILIĆ
PRAVNI FAKULTET
BEOGRAD

PITANJE REFORME I TRANSFORMACIJE UPRAVE JEDNO JE OD KLJUČNIH PITANJA NAŠEG UKLJUČIVANJA U SVETSKE TOKOVE. KLJUČNI MOMENTI O KOJIMA PRI TOME TREBA VODITI RAČUNA SU: PRVO (ONO ŠTO JE U OVOM MATERIJALU DOBRO ISTAKNUTO) POTREBA DA SE UPRAVNI SISTEM I PRIVREDNI SISTEM DOVEDU U MEDJUSOBNU FUNKCIONALNU VEZU, ALI NA NAČIN DA JEDAN PODRŽAVA DRUGI. DO SADA SMO IMALI SITUACIJU DA JE PRIVREDA IZDRŽAVALA UPRAVU. SAVREMENA ORIJENTACIJA TREBA DA BUDE OBRNUTA, DAKLE, DA UPRAVNI SISTEM PODRŽAVA PRIVREDNI SISTEM. U SVIM RAZVIJENIM ZEMLJAMA UPRAVO JE TAKVA TENDENCIJA. UPRAVA MORA DA BUDE SISTEM KOORDINACIJE ODGOVARAJUĆIH DRUŠTVENIH TOKOVA KOJI ĆE PODRŽATI PROPULZIVNI RAZVOJ PRIVREDNOG SISTEMA. PUTEM RAZNIH OBLIKA REGULIŠU SE OBLASTI KAO ŠTO SU PORESKI SISTEM, SISTEM CARINA, INVESTICIONA MOTIVACIJA I SL. VEOMA JE DOBRO TO ŠTO JE U OVOM MATERIJALU ISTAKNUTO DA JE TO BITNA PRETPOSTAVKA KOJA OMOGUĆAVA I OTVARA PERSPEKTIVU TRANSFORMACIJE DRŽAVNOG APARATA U JEDAN DRUGI OBLIK KOJI SE OZNAČAVA KAO EFIKASNI UPRAVNI SISTEM. DRŽAVNI APARAT JE PRE SVEGA APARAT REPRESIVNO AUTORITATIVNOG TIPA ZA SPROVODJENJE VLASTI, DOK UPRAVNI SISTEM KOORDINACIJE DRUŠTVENIH TOKOVA NIJE ORIJENTISAN NA AUTORITATIVNO REPRESIVNE METODE. NARAVNO, AUTORITATIVNOST VRŠENJA TZV. DRŽAVNIH KLASIČNIH FUNKCIJA MORA BITI SASTAVNI DEO UPRAVE, ALI NE JEDINI.

PITANJE DEREGULACIJE KOD NAS I NE SAMO KOD NAS NEGO I U DRUGIM ZEMLJAMA KOJE DOŽIVLJAVAJU VELIKU TRANSFORMACIJU, JE TAKODJE PRESUDNO PITANJE. NARAVNO, PRI TOME TREBA VODITI RAČUNA KAKO I U KOJIM FAZAMA I KOJIM INTENZITETOM VRŠITI DEREGULACIJU. AKO SE ODMAH PUSTI SVE, MOŽE DA DODJE DO LOŠEG EFEKTA. OTUDA SE TRAŽI PROMIŠLJENOST, OSMIŠLJENOST I PAMET. PRILIKOM DEREGULACIJE, MORA SE IĆI KORAK PO KORAK.

SLEDEĆE PITANJE JE VEOMA ZNAČAJNO, SA GLEDIŠTA ORIJENTACIJE I STRATEGIJE ZA KOJE SE OPREDELJUJEMO. TO JE PITANJE TEHNIČKO-TEHNOLOŠKE OSNOVE ILI, KAKO SE UGLAVNOM U EVROPSKOJ ZAJEDNICI NAZIVA - INFORMATIZACIJA UPRAVE. INFORMATIZACIJA ODNOSNO OSTVARIVANJE SAVREMENIH TEHNOLOŠKIH PRETPOSTAVKI ZA EFIKASNO FUNKCIONISANJE UPRAVNOG SISTEMA MORA DA BUDE PRISUTNA I U STRATEŠKIM OPREDELJENJIMA. PRIMERA RADI, U NEKIM NAŠIM DOKUMENTIMA OD BITNOG ZNAČAJA, UOPŠTE SE NE SPOMINJE STRATEGIJA TEHNOLOŠKOG OSAVREMENJAVANJA UPRAVE. NEMA EFIKASNE UPRAVE BEZ TEHNOLOŠKI SAVREMENE UPRAVE. NEZAMISLIVA JE UPRAVA BEZ TELEFONA I PISAČIH MAŠINA I PAPIRA. DANAS JE U RAZVIJENOM SVETU NEZAMISLIVA UPRAVA BEZ ODGOVARAJUĆIH INFORMATIČKIH KOMUNIKACIONIH SREDSTAVA. PREMA TOME, SMATRAM DA JE TEHNOLOŠKI ASPEKT JEDINI ASPEKT POSTIZANJA INTEGRACIJE UPRAVNOG SISTEMA, NASUPROT HIJERARHIJSKO-AUTORITATIVNIM MODELIMA. ISTRAŽIVANJA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA TO UPRAVO POKAZUJU. DAKLE, DEINTEGRACIJA NE SAMO UPRAVE NEGO I PRIVREDE I DRUŠTVA U CELINI, POSTIŽE SE PRE SVEGA TEHNOLOŠKOM INTEGRACIJOM A NE AUTORITATIVNOM INTEGRACIJOM. HIJERARHIJSKI MODEL IMA SVOJE PREDNOSTI, DOMETE I REZULTATE ALI ON OTKAZUJE U USLOVIMA SLOŽENOG PLURALISTIČKOG TIPA DRUŠTVENIH ODNOSA. SAVREMENE UPRAVE U OKVIRU EVROPSKIH RAZVIJENIH DRŽAVA (I U OKVIRU KOORDINACIJE KOJE SE VRŠE NA NIVOU EVROPSKE ZAJEDNICE) USMERENE SU U PRAVCU TRAŽENJA ODGOVARAJUĆIH PODLOGA INFORMATIZACIJE UPRAVNOG SISTEMA ODNOSNO KOORDINACIJE PO TEHNOLOŠKOJ OSNOVI. KADROVSKO OSPOSOBLJAVANJE JE NAJVAŽNIJE. AKO NEMA ODGOVARAJUĆE STRUČNOSTI, ZNANJA I SPOSOBNOST, I ONIH KOJI OBAVLJAJU POSAO ONDA JE TEHNOLOŠKO USAGLAŠAVANJE NEMOGUĆE. TO ZNAČI DA MORA DA SE ZNA KAKO IZGLEDA EKRAAN I TASTATURA I KAKO IZGLEDA PRETRAŽIVANJE PODATAKA, NA PRIMER PO RAZNIM PROPISIMA KOJI SU POHRANJENI U BANKAMA PODATAKA.

PRE PAR GODINA KADA SE O TOME RAZGOVARALO JOŠ SE GOVORILO DA JE TO PITANJE KOJE ĆE TEK DOĆI, ITD. TO JE VEĆ STIGLO I MI KASNIMO. ZA SVAKI DAN ZA KOJI KASNIMO, CENA NA KRAJU JE SVE VEĆA. SAVREMENA DILEMA NIJE CENTRALIZOVATI ILI DECENTRALIZOVATI NEGO JE PITANJE KAKO CENTRALIZOVATI ODNOSNO DECENTRALIZOVATI, DAKLE KAKO POSTIĆI JEDAN RELATIVNO DOBAR SKLAD, OPTIMALAN SKLAD

IZMEDJU CENTRALIZACIJE I DECENTRALIZACIJE. U SADAŠNJIH USLOVIMA VEROVATNO JE POTREBAN ODREĐENI STEPEN CENTRALIZACIJE I DECENTRALIZACIJE. OVDE REČ CENTRALIZACIJU KORISTIM ISKLJUČIVO U STRUČNOM A NE POLITIČKOM SMISLU, ALI, ISTO TAKO TREBA RAZMIŠLJATI I O ODGOVARAJUĆIM MODALITETIMA DECENTRALIZACIJE.

NA PRIMER, EVROPSKI INTEGRACIONI TOKOVI, POČIVAJU S JEDNE STRANE NA POLITIČKIM DECENTRALIZACIJAMA, ALI NA VISOKO TEHNOLOŠKIM INTEGRACIJAMA ODNOSNO CENTRALIZACIJAMA. TO JE MODEL KOJI SE POKAZAO USPEŠNIM U EVROPI. DECENTRALIZUJE SE POLITIČKI ALI SE CENTRALIZUJE TEHNOLOŠKI ASPEKT. OTUDA SE POSTIŽE IZVANREDNA STABILNOST I INTEGRISANOST SISTEMA BEZ UPOTREBE AUTORITATIVNIH METODA. JA LIČNO MISLIM DA MI IMAMO POTREBU DA SE ŠTO VIŠE OSLOBODIMO KONCEPTA U KOME JE UPRAVA SAMO VIDJENA KAO AUTORITATIVNA. U SAVREMENIM RAZVIJENIM USLOVIMA, AUTORITATIVNOST NIJE ONAJ ELEMENT KOJI TREBA DA BUDE PRESUDAN. RAZMIŠLJANJA SU KAKO CENTRALIZOVATI I DECENTRALIZOVATI UPRAVU, KOJI SU STEPENI AUTONOMIJE ITD. FUNKCIONISANJE VELIKIH URBANIH SREDINA, KAO ŠTO JE NA PRIMER GRAD ILI DRUGA PODRUČJA SU NEŠTO ŠTO TREBA DA PODLEGNU VEOMA DUBOKIM I OZBILJNIM STUDIJAMA. PRIMERA RADI, URBANI SISTEM KAO ŠTO JE GRAD BEOGRAD U KOMPARACIJI SA EVROPSKIM I SVETSKIM GRADOVIMA JE RELATIVNO MALA CELINA. (MEKSIKO SITI IMA NEGDE BLIZU 20 MILIONA STANOVNIKA, TOKIO SA ŠIRIM PODRUČJEM IMA 40 MILIONA STANOVNIKA, DAKLE, JEDAN GRAD IMA ONOLIKO STANOVNIKA KOLIKO IMA NAŠA CELA ZEMLJA.) OTUDA TREBA DA ISKORISTIMO PREDNOST DOK JOŠ IMAMO RELATIVNO MALE GRADOVE I DA DOBRO REGULIŠEMO URBANI SISTEM. URBANI SISTEM KAO ŠTO JE GRAD, MORA DA REŠI JEDNO NA PRVI POGLED KONTRADIKTORNO PITANJE. ONO JE KONTRADIKTORNO SAMO AKO SE POSMATRA SA ODREĐENIH TAČAKA. TO JE KAKO OBEZBEDITI PRIRODNU AUTONOMIJU GRADA KAO URBANOG SISTEMA S JEDNE STRANE U OKRUŽENJU DRUGIH POLITIČKIH ENTITETA KAO NA PRIMER ŠTO SU REPUBLIKA ILI FEDERACIJA. S DRUGE STRANE, NARAVNO, PITANJE JE I NIVOA KOMUNIKACIJE GRADJANA ODNOSNO STANOVNIŠTVA SA DRŽAVNIM I UPRAVNIM SISTEMOM. OPŠTINA TAKODJE MORA DA NADJE ODGOVARAJUĆE SAVREMENE MODELE ZA USPOSTAVLJANJE TAKVE KOMUNIKACIJE. TO SU PAR PITANJA KOJA SAM ŽELEO OVIM POVODOM DA NAPOMENEM. UZIMAJUĆI U OBZIR OVAJ MATERIJAL, KOJI JE PRIPREMLJEN, POŠTO JE TO OPŠTI OKVIR O KOME RAZGOVARAMO, SMATRAM DA SU POJEDINA PITANJA VRLO DOBRO ISTAKNUTA.

MR NIKOLA MARKOVIĆ
DIREKTOR SAVEZNOG ZAVODA ZA INFORMATIKU
BEOGRAD

HTEO BIH DA KAŽEM SVOJE UVERENJE, DA JE NEMOGUĆE RAZMIŠLJATI O UNAPREDJIVANJU I RACIONALIZACIJI UPRAVE BEZ TEMELJITE REFORME UPRAVE. PREDLAŽEM DA OVO BUDE JEDAN OD OSNOVNIH ZAKLJUČAKA NAŠEG DANAŠNJEG SKUPA. BAVEĆI SE DUGO PROBLEMIMA UNAPREDJIVANJA I RACIONALIZACIJE UPRAVE, POŠTO SAM DOŽIVEO I MNOGA GORKA ISKUSTVA, TRAŽIO SAM RACIONALNO OBJAŠNJENJE ZAŠTO BROJNI NAPORI I NASTOJANJA DA SE UNAPREDJUJE I RACIONALIZUJE RAD ORGANA UPRAVE, U NEKIM PRILIKAMA I NEKIM SREDINAMA NISU DALI REZULTATE. ONDA SAM POSLE JEDNOG ZRELOG RAZMIŠLJANJA O SVEMU TOME, DOŠAO DO ZAKLJUČKA DA UPRAVI KAKVU SMO IMALI U OVAKVOM SOCIJALISTIČKOM DRUŠTVU I DO SADA NIJE MI BIO POTREBAN BOLJI INFORMACIONI SISTEM I BOLJE ORGANIZOVANJE I EFIKASNIJI RAD. SVE SE ZASNIVALO NA VOLUNTARIZMU, VELIKOM STEPENU AUTORITARNOSTI. RADILO SE U USLOVIMA U KOJIMA SE ODLUČIVALO PREMA INTERESIMA, GDE SE ODLUČIVALO PREMA PRINCIPIMA DOGOVORNE EKONOMIJE ITD. TAKVOM POLITIČKOM SISTEMU NIJE MI BIO POTREBAN SAVREMENI INFORMACIONI SISTEM. ODNOS PREMA MODERNIZACIJI, UNAPREDJIVANJU I RACIONALIZACIJI BIO JE, VLEIKIM DELOM, U PROTEKLIM PERIODU VERBALAN.

DA BI SE TO PROMENILO VEROVATNO TREBA KAO PRVO URADITI JEDNU STRUČNU OSNOVU ZA REFORMU, A KAO DRUGO NA OSNOVU STRUČNE OSNOVE TREBA IZGRADITI NORMATIVNE OSNOVE ZA REFORMU DRŽAVNE UPRAVE. TREBA ODMAH OD POČETKA ELIMINISATI MOGUĆNOST DA SE TO SVE RADI NA KAMPANJSKI NAČIN. SVE DOSADAŠNJE REFORME DRŽAVNE UPRAVE POKAZALE SU MALE ILI NIKAKVE REZULTATE, JER SU RADJENE PARCIJALNO I KAMPANJSKI. NEGDE SE SMISLI DA TREBA SEKRETARIJATE PRETOVORITI U KOMITETE I DA SE TIME STVARA NEKI VELIKI DRUŠTVENI KVALITET, PA SE PROMENI IME I PREZIME SEKRETARIJATA A NASTAVLJA DA SE RADI ISTO, NA STARI NAČIN, ČAK I MANJE EFIKASNO ITD. TO SU PRIMERI VOLUNTARISTIČKOG ODLUČIVANJA U OVOJ OBLASTI.