

Издају:

ИРО „Службени гласник СР Србије” и
Републички завод за јавну управу,
у сарадњи са Заједницом општина СР Србије

За издавача:

Драгослав Костић

Издавачки савет:

Љубица Бујанић, др Златија Букић—Вељовић, Бориша Вуковић, Балша Говедарица, Олга Даниловић, Драгиша Динић, мр Миле Илић, Недељко Јањушевић, Радивој Јевтић, Милан Јовановић, мр Живота Јовичић, Игор Китаровић, Драгослав Костић, Милорад Лековић, др Милан Матић, др Радивоје Маринковић, Милутин Милошевић, (председник), Бошко Новаковић, Миливој Новаковић, Драгослав Павловић, Бајрам Положани, др Славољуб Поповић, мр Живорад Рајшић (заменик председника), Каменко Сретеновић, Радош Стојчић, Салих Трмколи, Драгољуб Ђосић и Драган Шапоњић

Редакција

др Мијат Дамјановић, Драгиша Динић, др Ковиљка Романић, др Радивоје Маринковић, др Богољуб Милосављевић и др Зоран Томић

Главни и одговорни уредник:

др Радивоје Маринковић

Заменик главног и одговорног уредника:
др Богољуб Милосављевић

Извршни уредник: **Мина Матејчић** · Технички уредник: **Никола Богдановић** · Часопис излази месечно · Цена појединачног броја 1500 а двоброја 2000 динара · Годишња претплата 11.500 динара за индивидуалне претплатнике 8.500 · За иностранство годишње — 28.000. Жиро-рачун 60802-637-5577 · Рукописи се не враћају · Редакција и администрација: Немањина 22/XI, телефон 642-257 · Не подлеже плаћању пореза на промет према мишљењу Републичког секретаријата за културу број 413-845/77-02а од 22. јула 1977. године.

Штампа: ГИРО „ПРОСВЕТА“ — Пожаревац, Д. Марковића 25.

1st.

Dr Stevan Lilić

Terazije 45

11000 Beograd

Београд, 1988. год.

Број 9—10

ГОДИНА XLI

ОПШТИНА

ЧАСОПИС ЗА ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ РАЗВОЈА ОПШТИНЕ

САДРЖАЈ

У СРЕДИШТУ: Промене Устава СР Србије

Др Миливоје АНДРЕЈЕВИЋ: Друштвени смисао и значај уставних промена — — —	5
Др Јован БОРБЕВИЋ: Статус аутономије (покрајине) и положај СР Србије — — —	15
Др Славољуб ПОПОВИЋ: Неки недостаци уставног концепта аутономних покрајина — — —	27
Др Радивоје МАРИНКОВИЋ: Регионалне и градске заједнице општина у уставним променама у СР Србији — — — — —	33
Др Владан КУТЛЕШИЋ: Надлежности Председништва СР Србије на целој територији СР Србије — — — — —	43
Др Шпиро ВУКОВИЋ: Однос Републичког и покрајинског јавног тужиоца — — —	49
Др Зоран ТОМИЋ: Извршавање републичких прописа и уставне промене у СР Србији — — — — —	57

СТУДИЈЕ И ЧЛАНЦИ

Др Стеван ЛИЛИЋ: Ефикасна управа — претпоставка савремене економије и државе	61
Др Зоран ЈЕЛИЋ: Опште претпоставке за изградњу ефикасног система правне одговорности — — — — —	75
Др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: Прилагођавања или променити уставну концепцију о међуопштинским регионалним заједницама у СР Србији — — — — —	89

ИЗ ПРАКСЕ И ЗА ПРАКСУ

Душан ГАЈИЋ: Акти којима се утврђују права и дужности општине с посебним освртом на потребу уједначавања уставних решења у погледу односа између закона и прописа општине — — — — —	105
Љубица КОРУНОСКИ: Незаконитости у општинским прописима о распореду пословног простора — — — — —	113

ПРИКАЗИ

Олга ДАНИЛОВИЋ и др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: XXX редовно саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу, Сарајево, 20. и 21. X 1988. године — — — — —	119
Др Миодраг СИМОВИЋ: Нецмудин АЈАГИЋ: Комунални систем, РО „Графопак”, Грачаница, 1987. године — — — — —	125
Др Богољуб МИЛОСАВЉЕВИЋ: Из садржаја других часописа — — — — —	129

СТУДИЈЕ И ЧЛАНЦИ

Др Стеван Лилић

ЕФИКАСНА УПРАВА — ПРЕТПОСТАВКА САВРЕМЕНЕ ЕКОНОМИЈЕ И ДРЖАВЕ

(Поводом јавне расправе
о уставним променама)

А. МЕГАТРЕНДОВИ

1. Сложеност. Сложеност је основна карактеристика савременог света и основно обележје његовог развоја од индустријског према информатичком друштву. Сложеност савременог света испољава се у вртоглавом повећању броја извора који сваког тренутка генеришу огромне количине информација — од индивидуалне активности, образовања, културе, науке и технологије, све до комплексних економских и административних система националних привреда, управе и јавних служби.

„Јасно је да средствима којима данас располажемо не можемо изићи на крај са толиким мноштвом информација. Неконтролисане и неорганизоване информације престају бити извор богатства савременог друштва. Напротив, постају нам непријатељи. Научници, преплављени техничким подацима, жале се на информацијско загађење и опомињу да је лакше обавити неки експеримент него проверити да ли је већ изведен. Информатичка технологија уноси ред у хаос информацијског загађења и осмишљава податке који би иначе били неупотребљиви.“ (J. Naisbitt, 1985)

2. Информација као ресурс. За разлику од ранијег доба када је број поседованих „материјалних“ средстава (рудника, фабрика, локомотива итд.) означавао и степен друштвеног развоја, у савременим условима најзначајнији развојни ресурс је знање, односно информација. У развијеним земљама тзв. know-how, односно „индустрија знања“, јавља се као нова, самостална и пропульсивна привредна грана која претва-

ра научна открића и спознаје у нове технологије, чиме продуктивност у знању постаје кључни фактор производне продуктивности и конкурентске моћи — не само великих корпорација, већ и читавих држава.

(Д. Милићевић, 1985)

„Процес репродукције, било индивидуалног репродуктивног субјекта, било целокупног друштва незамислив је без информација. (...) Данас су информације кроз науку, иновације, трансфер технологије, know-how »show-how«, врло значајна компонента економског раста и развоја.”

(М. Црнобрња, 1985)

3. Информације и функције државе. Прекупљање, обрада и коришћење података од увек је играло значајну улогу у вођењу друштвених послова и остваривању јавних функција управе и државе. У савременим условима, може се рећи да је управо ова активност „процесирања” података и информација, једна од фундаменталних функција управе — обрада података јавља се као битна претпоставка законитом, ефикасном и економичном остваривању улоге државног система и јавне управе.

(С. Лилић, 1987)

„Основна функција јавног сектора, органа управе-централних и локалних власти је прикупљање, вредновање и пренос информација, као и вршење ове функције на ефикасан и економичан начин. Следствено томе, једно од основних функција државе је спис (тај сигурни извор података), која је оличена у досијема који садрже прикупљене информације о одређеном лицу или ствари. Овај став о јавној управи (служби) као обрађивачу прикуљених информација, може се илустровати многим примерима из најразноврснијих области јавне делатности. Разрезивање пореза и одређивање пореских обавеза је нарочито карактеристичан пример.”

(G. Niblett, 1971)

4. Информатика. У последњих десетак година, информатика је постала један од основних фактора економског и друштвеног развоја. У најразвијенијим земљама (САД, Јапан, СР Немачка), производња и примена информатичке технологије представља основне покретаче и усмериваче развоја. Низ земаља које су донедавно биле неразвијене и заостале, оствариле су завидне успехе у развоју, управо захваљујући информатизацији (Сингапур, Малезије, Хонг Конг, и др). И у појединим социјалистичким земљама расте интерес за питања информатике, за улогу информације у процесу управљања уопште, посебно у области права.

(М. М. Rosslov, 1983)

„Интерес за учешће у развоју и примени информатике није случајан. Он је један од основних показатеља виталности и перспективности привреде и друштва. (...) Информатичка технологија омогућава да информације буду потпуније, доступније и благовремене. На тој основи унапребује се квалитет управљања што се позитивно одражава на привредни просперитет и укупни друштвени развој.”

(Н. Марковић, 1988)

Б. КАКО ИЗАБИ ИЗ ХХ ВЕКА

1. Стање унутрашње и спољне политике. Убрзани научни и технолошки развој представља битну карактеристику савременог света. Југославија заостаје у развоју науке и технологије, што се неповољно одражава на њен економски и укупни друштвени развој, као и на њен положај у међународној заједници.

„Изграђивање и остваривање стратегије технолошког развоја земље мора да буде један од функција федерације у остваривању заједничких интереса. Због тога се у иницијативи Председништва СФРЈ за промену Устава СФРЈ стало на становиште да међу основама јединственог југословенског тржишта треба да буде и јединствена стратегија научно-технолошког развоја земље.”

(Извештај Председништва СФРЈ, 1987)

2. Стратегија технолошког развоја. Сматра се да је технолошки развој изазов који је наметнут нашој земљи од стране „међународног окружења“. Међутим, прихватање овог изазова није само последица спољњег утицаја, већ проистиче из чињенице да се ниједан друштвени систем, па ни наш, не може позитивно кретати уколико не развије научну и технолошку основу сопствене репродукције и развоја.

„Постојеће заостајање Југославије у односу на развој земаља сличне величине и могућности у области науке и технологије мора бити превладано. (...) Основно опредељење у стратегији технолошког развоја Југославије мора бити усмерено подизању технолошког нивоа у свим областима, посебно производних и друштвених активности продором у информационе технологије (...) Због дезинтеграционих привредних токова у прошлом периоду, друштвени капитал и поједини технолошки системи разбијени су до те мере да многе организације удруженог рада данас не представљају озбиљне привредне и технолошке факторе.“ (Стратегија технолошког развоја СФРЈ, 1987.)

3. Актуелно стање привреде. Имајући у виду актуелно стање привреде, као и сталну тенденцију погоршања економских кретања, све је више компетентних стручњака који сматрају да постојеће стање не може потрајати дуже од годину дана. Неопходна је хитна реформа

привредног система, како не би дошло до општег „кслалса“ наше привреде, уз све тешке економске, политичке и друштвене последице које ово стање нужно праве.

„Разуме се да је при стварању новог привредног система неопходно поћи од тога да нам је нужна ефикасна привреда уз самоуправни однос. (...) Социјалистичке земље све више заостају у научно-технолошкој револуцији. Озбиљно их угрожава технолошка и, преко ње, свака друга инфериорност. Експлоатација тих земаља на светском тржишту по основу технолошког заостајања, већ угрожава достигнути цивилизацијски ниво у њима.“ (Д. Жарковић, 1988.)

4. Актуелно стање управе. Више од десет година протекло је од доношења савезног Закона о основама система државне управе..., односно одговарајућих републичких и покрајинских закона. Овим законима (и прописима) разређена су основна уставна начела о извршној и управној функцији и регулише се улога и положај извршних органа и органа управе. Поред тога, Закон садржи и бројне одредбе које се сходно примењују и на друге државне органе и њихове стручне службе, као и на самоуправне и друге организације и заједнице којима су поверена јавна овлашћења.

„Државна управа се не може успешно трансформисати и организовати, нити ефикасно вршити своје функције, задатке и послове на начин како је то до сада чинила. Досадашње мере на том плану проузроковале су садашње тешко стање у управи уопште, посебно у општинским органима управе. Генерални заокрет треба повезати са уставним променама и променама закона о основама система државне управе и осталих закона и других аката који регулишу функционисање управе.“ (Стручни савет за област државне управе, 1987.)

5. Актуелно стање привреде и управе у СР Србији. У ставовима политичког руководства СР Србије, између осталог, истакнута је децидирана оријентација „за модерну економију и државу, против свега што је сувишно и неуспешно“.

„Претерано администрирање директно блокира виталне снаге којима друштво располаже. Зато се мора отклонити и умањити улога државе и администрирања на свим оним тачкама друштвене репродукције на којима економске законитости и тржиште пружају боље резултате и поузданији основ за привредно одлучивање. (...)

Зато смо одлучили да (...) радикализујемо однос према (...) администрирању уопште, за конкретно смањење администрације и скупе друштвене режије: од Скупштине СР Србије и Централног комитета, до основне организације удруженог рада, и да обезбедимо максималан позитиван учинак деетатизације и смањење политичког волунтаризма. (...)

Сложеност савременог света нужно нас упућује на коришћење његових тековина и области његове науке и у области његове праксе. (...) Зато сада наш циљ треба да буде развијање производне снаге, висока продуктивност, савремена технологија, мала администрација, ефикасно одлучивање (...), једном речју, држава модерна и социјалистичка. То је шифра за излазак из кризе...“ (IX седница ЦК СКС, 1988.)

V. УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ

1. Иницијатива. Израдом предлога Председништва Југославије да се приступи променама Устава СФРЈ, завршена је прва етапа конкретизације обима, карактера, садржаја и циљева уставне реформе, односно прилагођавања нашег политичког система свим оним променама које су се код нас одвијале у периоду од доношења Устава 1974. године до данас, у условима значајних и далекосежних промена у међународној подели рада и укупним међународним односима (Х. Позде-рац, 1987.). Председништво СФРЈ утврдило је (21. I 1987.) Предлог да се приступи промени Устава СФРЈ и упутило га је Савезном већу Скупштине СФРЈ, које је, по добијеној сагласности социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина (30. III 1987.), донело Одлуку о прихватању Предлога. (Одлука Скупштине СФРЈ, 1987.)

„Тринаести конгрес СКЈ дао је идејно-политичку основу за неопходне промене у пракси и у Уставу СФРЈ. Она обухвата и раније ставове ЦК СКЈ о остваривању уставне концепције југословенске федерације и о актуелним питањима односа на којима се заснива јединство и заједништво у СР Србији (...).“ (Предлог Председништва СФРЈ, 1987.)

2. Положај управе у уставном систему. У поводу расправе о промени Устава СФРЈ и положају органа управе у нашем друштвено-политичком и уставном систему, отварају се бројна питања како начелног карактера о општој улози управе, тако и одређена питања конкретног карактера, имајући, посебно, у виду текст Нацрта амандмана XXX и XXXII — и са њима у вези амандмана XXIII и XXVI — на Устав СФРЈ који је стављен на јавну расправу.

„И у области управног система постоје претходна питања за које постоји потреба прецизирања. Ова питања, између осталог, непосредно се односе на „противречан“ положај и улогу управе као „апарата власти и стручне службе“, тј. као вршиоца ауторитативних активности власти, са једне, и неауторитативно-стручних делатности, са друге стране. Нацрт амандмана на Устав СФРЈ са образложењем, не улази у разматрање ових (претходних) питања, мада по неким конкретним питањима положаја органа управе даје решења која у одређеној мери представљају новине у односу на постојећу ситуацију.“ (С. Лилић, 1988.)

3. Нацрт амандмана на Устав СР Србије. Скупштина СР Србије, утврдила је (25. VII 1988.) Нацрт амандмана IX — XLI на Устав СР Србије са образложењем и упутила га је на јавну расправу.

„За уставну реформу у СР Србији одредити смо се из више значајних разлога. Пре свега, због промена које се управо врше у Уставу СФРЈ. Наше друштво налази се већ дуже време у стању озбиљне кризе. Данас је постало у највећој мери јасно да из тог кризног стања можемо почети да излазимо једино радикалним променама у економском и политичком систему. (...) Међутим, за измене у Уставу Републике ми смо имали и посебне разлоге, с тога предлог текста Нацрта амандмана на Устав СР Србије садржи неопходни минимум у правцу доследнијег остваривања уставног положаја СР Србије и аутономних покрајина у њеном саставу. Посебно се настојало да се јасно одреде јединствене функције Републике на целој њеној територији (...)“ (Б. Јовић, 1988.)

Г. МЕТОДОЛОГИЈА/ТЕХНОЛОГИЈА

1. Савременост и стручност. Ефикасни управни систем, (заједно са ефикасним економским системом), чини једну од основних „полуга“ развоја савременог друштва, од којих, у највећој мери, зависи степен општег материјалног и духовног развоја друштвене заједнице. Овом приликом ваља још једном подсетити на потребу за савременим приступом у погледу методолошке основе проучавања комплексних социјалних система, као и на нужност стручног прилаза у погледу одређивања стандарда на основу којих се могу планирати, имплементирати и контролисати ефекти функционисања сложених управних система. Из ових разлога, разумљиво је што се у превладавању „збуњујуће сложености“ управног система тражи савремени, системски, аналитички и стручни приступ.

„Тко се бави управом у опасности је да га збуне разговори о циљевима управе, њеним организацијским принципима, правним начелима и решењима. Лако је заварати се замислима, формулацијама и опсесивним илузијама, јер иза расправе о управи увијек може стајати уверљивост идеологије, а скоро увијек недостаје могућност крцијелне провјере постављане тезе. Недостају дакле чинице“ (Е. Пусић et al., 1987.)

2. Методологија системског приступа. Утврђивање ефикасности управног система је комплексно питање, као што је и комплексна друштвена реалност и окружење у коме управни систем дела. У савременим истраживањима управе, пресудна је улога „системског приступа“, као методолошке претпоставке савременог проучавања управе (и других друштвених феномена) као „сложеног динамичког система“.

„Основни приступ традиционалне науке састоји се у томе да се ентитет који се истражује раставља на потпуно изоловане појаве — тзв. изоловане каузалне ланце, сматрајући да је целина јед-

нака механичком збиру тако изолованим деловима. Нов приступ сматра да целина настаје само у интеракцији делова и да је више него збир делова. (...) Тако формирана целина има карактер отвореног система који је изложен утицају спољашњег окружења. Систем се налази у сталној динамичкој интеракцији да би се прилагодио окружењу и осигурао властити опстанак. (...) Иако ово изгледају банални искази, теорија система означила је велику промену оптике, интелектуалне перспективе из које се посматра реалност.“ (М. Печулић, 1982.)

3. Информатичка технологија. Од почетка педесетих година, када су се појавили први електронски дигитални рачунари, технолошке иновације се сваким даном и у сваком погледу све више развијају. У међувремену, информатичка технологија — чији је неприкосновени симбол компјутер — толико је узнапредовала, да је изазвала драматичан преокрет у развоју технологије обраде података и управљања — перспективе развоја иду у правцу развијања тзв. шесте генерације компјутера (на основама молекуларне електронике). У нашој земљи, међутим, може се рећи да опремљеност информатичком технологијом бележи стагнацију и опадање¹⁾.

„На основу података из 1985, се види да је у 1772 организација било инсталирано 3002 рачунара. Ако се ови подаци доведу у везу са укупним бројем организација у земљи или са стањем компјутеризације у свету, онда долазимо до врло онеспокојавајућих запажања. У СФРЈ је 1985. године постојало око 60.000 организација и заједница (без друштвених организација и удружења грађана и сл.). То значи да је 1985. године само 3% организација и заједница имало рачунаре. Не постоје прецизни подаци о положају СФРЈ на светској листи корисника рачунара. Последњи подаци са почетка 80-тих година указују да се СФРЈ налази око 90-ог места. Пре двадесет година наша земља је спадала у првих 20 земаља по броју инсталираних рачунара.“ (Н. Марковић, 1988.)

4. Информатичка трансформација управног система. Општа кретања у индустријски развијеним, а посебно у пост-индустријским друштвима имају, између осталог, за последицу и процес трансформације управе, тј. процес преображаја управе од тзв. административног апарата за вршење ауторитативних функција власти и принуде у систем стручних друштвених служби. Савремене тенденције показују преображај функција управе од „ауторитативног управљања путем власти и административним мерама“ у „стручно-функционалну

¹⁾ Распрострањеност рачунара код нас за период 1968—1985: 53 (1968); 147 (1970); 286 (1972); 524 (1975); 897 (1978); 1408 (1981); 1847 (1983); 3002 (1985). Од укупно 3002 рачунара у СФРЈ, у СР БиХ има 82; у СР ЦГ има 19; у СРХ има 1305; у СРМ има 76; у СРСЛ има 983 и у СРС има 537 (од тога у СРС без САП има 297, у САПК има 18, а у САПВ има 222 рачунара). Очитљиво је да је у СР Словенији и СР Хрватској има неупоредиво више рачунара него у другим деловима земље. Ова тековина је истовремено и битна „компаративна предност“ у даљем привредном и друштвеном развоју. (Н. Марковић: 1988)

макро координацију“ сложених друштвених токова коришћењем високо-технолошких организационих метода и средстава информатичке технологије. (J. P. Vaqu Coast, 1986, 1987.)

а) Светска искуства говоре о потреби „иновирања духа“ постојеће управне структуре како би укључила у савремене токове.

„Јавној управи је потребна социјална иновација како би се адаптирала на за трансформацију у „информацијском друштву“ (...) Савремена технологија, поред техничких, очигледно обухвата и друга питања. Она захтева „информацијско-оријентисани“ приступ јавној управи. (...) Пун замах информатичке технологије тражи решења која ће обухватити узајамно прилагођавање како саме технологије, тако и јавне управе“. (H. Reinermann, 1987.)

б) Системски приступ је одлучујућа „методолошка подршка“ за савремено управљање комплексним социјалним системима, посебно економским и управним (С. Лилић, 1985.)

„Вођење комплексних система захтева другачије законитости управљања од оних на које смо навикли употребљавати при решавању једноставних проблема и у оквиру појединих управних ресурса. (...) Посебно значајно је повезивање система у мрежу. Системи високог ступња сложености и са великим бројем међусобних веза своју стабилност постижу стварањем делова система у модуларном облику и са надређеним структурама унутар система. Код кибернетског управљања је најзначајнија функција негативне повратне везе која омогућава прилагођавање система на промене у околини и у њему самом. Несистемско управљање, које не поштује те законитости, доводи или до колапса или до стагнације система.“ (J. Штурм, 1987.)

в) Најновија достигнућа на подручју „технолошке подршке“ модернизације управе, већ увелико полазе од конструисања високо софистициране информатичке технологије, тј. од тзв. експертних система («expert systems»), као „интелигентних“ информационих система у јавној управи. Основ примене експертних система је „вештачка интелигенција“ (artificial intelligence — „AI“), уз технологију супер-компјутера пете генерације. (J. Бинг, 1987.)

„Могућност изградње „интелигентног“ правног информационог система, тј. информационог система који на неки начин „разуме појмове“ одређене правне области, веома привлачи пажњу у последње време. (...) Интересовање за интелигентне системе великим делом проистиче из жеље да се превазиђу постојећи системи за проналажење правних докумената (legal dokument retrieval) који се још увек ослањају искључиво на технику пуног текста и кључних речи.“ (T. McCarty, 1983.)

Д. ЕФИКАСНОСТ УПРАВНИХ СИСТЕМА

1. **Ефикасност.** Ефикасност се може посматрати са различитих аспеката и у различитим контекстима. Основно обележје општег концепта ефикасности произлази из сложености појмовне структуре која подразумева „квалитативно“ својство оптималног односа између „уложеног“ и „оствареног“ (тзв. *cost/benefit principle*), где „динамичка интеракција“ фактора као што су квалитет, време, трошкови информације, енергија, резултат и сл. играју одлучујућу улогу. У односу на правне системе, ефикасност је органски и динамички инкорпорисана у начело законитости: „Ефикасност је и правни појам у најстрожијем смислу те речи. Правна суштина начела ефикасности органски је везана за принцип легалитета и означава консеквентну реализацију начела законитости у фактичкој сфери.“ (С. Лилић, 1983). У односу на економске системе: „Ефикасност подразумева, најбоље могуће коришћење расположних ресурса. Уколико се најбоље односи на економско благостање, ради се о економској ефикасности.“ (Б. Хорват, 1979, 1985.)

2. **Управни системи.** Управни системи (тј. „територијални“, „функционални“ и „асоцијативни“), као комплекси и динамички системи „људске сарадње“, не могу се конципирати, нити разумети и објаснити само на основу „затвореног“ аналитичког и позитивистичког проучавања заснованом на нормативистичкој догматици (нпр. на основу тзв. класичног управно-правног приступа). Ово из разлога што су управни системи „реални“ и „отворени“ динамички системи, а не апстрактне мисаоно-логичке конструкције.

„Управни је систем такав систем људске сарадње, чији су елементи управне организације (...) Управне организације су и сами системи људске сарадње. То значи да су управни системи, системи вишег реда, јер су њихови елементи, не изравно поједине радне улоге, већ такве улоге повезане у уже системе.“ (Е. Пусић, 1985.)

3. **»Cost/Benefit« и ефикасност управних система.** Савремени управни системи не могу се ни замислити без примене начела ефикасности, посебно када је реч о јавној управи. Савремени системи јавне управе под притиском су енормних трошкова. Недостатак финансијских средстава и повећана потражња за „услугама“ суочавају управне системе са готово непремостивим тешкоћама. У оваквим условима, захтеви за рационалним и економичним коришћењем ресурса је приоритет од највећег значаја. За разлику од привредног сектора, јавна управа не може да „продаје“ услуге које пружа. Због тога управа мора да „смањује“ своје трошкове увођењем нове технологије, којом се побољшавају информатички и организациони услови остваривања задатака управе. Из тих разлога ефикасност, однос уложеног и оствареног »cost/benefit« пружених услуга, постаје приоритетно питање и у непосредној је зависности од успешне имплементације информатичке технологије. (С. Лилић, 1988.)

„Консеквентно, један од приоритетних задатака, савремене јавне управе је увођење информационе технологије и организационих модела који би их довели што је ближе могуће »cost/benefit« стандарду економске ефикасности.“ (К. Grimmer, 1987, 1986.)

4. Конвергенција управних и економских система. Циљ друштвених напора, под овим претпоставкама, мора бити стратешки, тј. политички одређен као остваривање позитивне артикулације партикуларних интереса и ангажовања на свим нивоима у максималан друштвени ефекат на нивоу глобалне заједнице.

„Из ових разлога, управни и економски системи морају се посматрати у узајамној међузависности — сваки конструктивни програм њиховог унапређења и рационализације мора, као минимум, поћи од следећег: а) да су то веома комплексни и динамички системи — тј. да имају сложену унутрашњу структуру и да су подложним сталним променама; б) да су то изузетно потентни (моћни) системи — тј. да располажу огромним потенцијалом — који у зависности од „усмерења“ могу давати позитивне или негативне ефекте и в) да су у непосредној динамичкој интеракцији — тј. да процеси и токови у оквиру једног изазивају одговарајуће последице у оквиру другог (тзв. међусобни утицај базе и надградње).“ (С. Лилић, 1988.)

Како остварити циљ?

Ефикасна управа као подршка ефикасној привреди. Циљ уставне реформе у Југославији, и посебно у оквиру уставне реформе СР Србије, нужно обухвата и питање остваривања ефикасности управног система као технолошке и развојне претпоставке „модерне економије и државе“. Ово из разлога што управљање, координација и усмеравање сложених управних, економских и других целина, нарочито полазећи од уставне и програмске прокламације о средњој самоуправној улози и положају радног човека и грађана, нужно захтева њихову рационалну и ефикасну регулацију, како на нивоу стратешких политичких опредељења, тако и на нивоу појединачних конкретних решења.

„По становишту Стручног савета, социјалистичко самоуправно друштво се мора јасно одредити за такав модел државне управе који ће у садашњем тренутку одговарати његовим стварним потребама, јер би даље задржавање крутих хијерархијских односа, потхрањивања тенденција функционерске управе, уз остатке чиновничког менталитета запослених у управи, онеспособило акције у економско-привредном систему и организацији научно-технолошког развоја у достизању ритма развоја у свету који нас окружује. Ова „економска“ оријентација и рационализација рада управе, усмерена на олакшање рада привредних субјеката, треба да добије убедљиви и неоспорни приоритет у раду на трансформацији државне управе.“ (Стручни савет за област државне управе. 1987.)

Предлог за научну rasправу. У данашњим условима, без обзира на све наше „природне надарености“, традиције и уверења, позитивно усмеравање ових токова није могуће остварити без: а) одлучног ангажовања свих расположивих људских и материјалних потенцијала и ресурса, као ни без б) смеле и доследне апликације достигнућа савремене технологије, науке и друштвене праксе. Уосталом, развијени савремени свет то навелико чини — и то је основни разлог што је развијен. Полазећи од изнетог, користимо повод јавне расправе о уставним променама до укажемо на потребу да, као приоритетно, предложимо иницирање научне и стручне расправе у правцу осавремењавања постојећег „система државне управе“, за који се може рећи (с обзиром да се нормативна регулатива која се односи на систем државне управе аналогно примењује и на самоуправне организације и заједнице које располажу јавним овлашћењима) да је у највећој мери непосредни узрочник сопствене „бирокарске блокаде“ а, истовремено, и „етатизације“ наведених самоуправних субјеката. Да би се испунили строги захтеви научне и стручне расправе, мора се поћи од најсавременије методологије и технологије трансформације „државне управе“ у систем „јавне управе“ (и ослободити се идеолошких рецидива о тзв. подруштвљавању, одумирању и сл.). Управни систем Југославије и у оквиру тога управни систем СР Србије, као савремени систем јавне управе, мора — поштујући стандарде ефикасности и законитости, као и потребу примене савремене информатичке технологије, бити функционално интегрисан и, као такав, бити „у служби подршке“ ефикасног привредног и друштвеног развоја.

СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Baquiast, Jean-Paul
Nouvelles technologies et re'forme administrative, Revue Franc, ais d'Administration Publique, No. 37, Paris, 1986, str. 9—16.
- Baquiast, Jean-Paul
Modernisation de l'Administration et nouvelles, Revue International des Sciences Administratives, No. 2, 1987, Bruxelles, str. 203—214.
- Bing, Jon
Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration, Law /Technology, Volume 20, No. 1, 1987, str. 1—59.
- Центрaли комитет СР Србије
IX седница ЦК СКС, 27. јануар 1988, „Политика“, 28. I 1988.
- Црнобрња, Михајло
Економија и информације, Зборник „Информација као развојни ресурс“, М. Црнобрња редактор, Едиција Самоуправљање и трећа технолошка револуција, МЦ, Београд, 1985, стр. 17—26 (цитат: стр. 17—19).
- Grimmer, Klaus
The Use Of Information Technology In Qualitative Administration Work — Organizational, Economic and Service-Related Aspects, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, 1987, str. 1—15 (citat: str. 5)

- Grimmer, Klaus
Informationstechnik in o »ffentlichen Verwaltung, Birkha« ser Verlag, Basel—Boston—Stuttgart, 1986.
- Хорват, Бранко
Компаративна ефикасност економских система, Научни скуп о социјалистичком економском развоју у светлу историјског искуства, Научно друштво Србије, Научни преглед, бр. 7, 1979, Београд, (цитат: стр. 41).
- Хорват, Бранко
Efficiency of the Public Sector, Економска анализа, бр. 2, 1985, Београд, стр. 195—204.
- Ловић, Борисав
Јединство СР Србије — услов за равноправност са другим републикама (уводно излагање), Скупштински преглед, Београд, 1. август 1988, стр. 3—5 (цитат: стр. 3—4).
- Лиљић, Стеван
Кибернетска моделистика и правилно одређивање управне функције, Правни живот, бр. 11, 1985, Београд, стр. 1073—1082.
- Лиљић, Стеван
Међусобни однос принципа легалитета и начела ефикасности у вршењу управне функције и раду органа управе, Зборник радова „Остваривање уставности и законитости“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1983, стр. 302—304 (цитат: стр. 303).
- Лиљић, Стеван
Data Protection and New Technologies In Public Administration, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, 1987, str. 1—17 (цитат: стр. 2).
- Лиљић, Стеван
Положај управе у уставном систему, Правни живот — тематски број „Промене Устава СФРЈ и Уставни положај СР Србије“, бр. 5—6, Београд, 1988., стр. 865—872 (цитат: стр. 866)
- Лиљић, Стеван
Efficiency and New Technologies in Public Administration (Economic Implications in Yugoslavia), International Conference »Information in Support of Economic Development in Yugoslavia«, Dubrovnik May 30 — June 3 1988, стр. 1—18 (цитат: стр. 9—10).
- Марковић, Никола
Информатика и актуелна друштвена питања, XVII југословенско саветовање о информационом системима, Пракса, бр. 6—7, 1988, стр. 1—7 (цитати: стр. 2—3, 4—5)
- McCarty, Throne
Intelligent Legal Information Systems — Problems and Prospects, Rutgers Computer & Technology Law Journal, Volume 9, No. 2, 1983, str. 265—266.
- Милићевић, Драгољуб
Информација као основни развојни ресурс, Зборник „Информација као развојни ресурс“, М. Црнобрња редактор, Едиција Самоуправљање и трећа технолошка револуција, МЦ, Београд, 1985, стр. 11—16 (цитат: стр. 11—12).
- Naisbitt, John
Мегатрендови — Десет нових смјерова развоја који мијењају наш живот, Глобус Загреб, 1985, стр. 131.

- Niblett, G. B. F.
Digital Information and The Privacy Problem, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1971, str. 11.
- Поздерац, Хамдија
Уставне промјене као политички израз савременог друштвено-историјског тренутка југословенског друштва, Зборник „Расправа о правном систему СФРЈ“, свеска 2, Савез удружења правника СР Србије, Београд, 1987, стр. 1—28.
- Печујлић, Мирослав
Методологија друштвених наука, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 45—46.
- Председништво СФРЈ
Извештај Председништва СФРЈ о стању и проблемима унутрашње и спољне политике, Мај 1987, Библиотека Скупштине СФРЈ, Коло XXIV, свеска 8, Београд, 1987, 46—47.
- Председништво СФРЈ
Предлог Председништва СФРЈ да се приступи променама Устава СФРЈ, Југословенски преглед, Информативно-документарне свеске, бр. 1, 1987, стр. 1—8 (1).
- Пуцић, Еуген et alia (Иванишевић, Крегар, Павић, Перкошепаровић, Петковић, Рамљак, Шимоновић)
Управа и друштво, ИДИС, Загреб, 1987, стр. 1.
- Пуцић, Еуген
Управни системи I&II, ГЗХ, Загреб, стр. 63
- Reinemann, Heinrich
Organization and information management, Zbornik »New Technologies and Management — Training The Public Service For Information Management, IAS, Brussels, 1987, str. 9—28 (citat: str. 19).
- Рослов, М. М.
Управление, информација и право, Мисл. Москва, 1983.
- Штурм, Ловро
Значење системског управљања за јавну управу, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3—4, 1987, стр. 429—440 (цитат: стр. 429).
- Скупштина СФРЈ
Одлука о стратегији технолошког развоја СФРЈ, Скупштина СФРЈ, Април 1987, Библиотека Скупштине СФРЈ, Коло XXIV, свеска 7, Београд, 1987, стр. 20—21.
- Скупштина СФРЈ — Савезно веће
Одлука о прихватању Предлога Председништва СФРЈ и приступању уставним применама, Службени лист СФРЈ, бр. 33/87 од 31, марта 1987.
- Стручни савет за област државне управе
Мишљења, предлози и иницијативе Стручног савета за област државне управе дати поводом разматрања Извештаја о остваривању основа система и трансформације државне управе, Информације, бр. 30, Завод за унапређење савезне управе, Београд, Децембар 1987, стр. 24—32 (цитати: стр. 30—31, 32).
- Жарковић, Драгоје
Да ли је могућа привредна реформа? Правни живот, Београд, бр. 7—8, 1988, стр. 1069—1074 (цитат: стр. 1072).

Др СТЕВАН ЛИЛИБ

ЕФИКАСНА УПРАВА — ПРЕТПОСТАВКА САВРЕМЕНЕ ЕКОНОМИЈЕ И ДРЖАВЕ

(Поводом јавне расправе о уставним променама)

РЕЗИМЕ

Сложеност је основна карактеристика савременог света и основно обележје његовог развоја од индустријског према информатичком друштву. Југославија заостаје у развоју науке и технологије, што се неповољно, одражава на њен економски и укупни друштвени развој, као и на њен положај у међународној заједници.

Савремене тенденције показују преображај функција управе од „ауторитативног управљања путем власти и административним мерама“ у „стручно-функционалну макро координацију“ сложених друштвених токова коришћењем високо-технолошких организационих метода и средстава информатичке технологије. У савременим условима, активност „процесирања“ података и информација, једна је од фундаменталних функција управе. Државна управа се не може успешно трансформисати и организовати, нити ефикасно вршити своје функције, задатке и послове на начин како је то до сада чинила.

За разлику од привредног сектора, јавна управа је не може да „продаје“ услуге које пружа. Због тога управа мора да „смањује“ своје трошкове увођењем нове технологије, којом се побољшавају информатички и организациони услови остваривање задатака управе. Циљ уставне реформе у Југославији, и посебно у оквиру уставне реформе СР Србије, нужно обухвата и питање остваривања ефикасности управаног система као технолошке и развојне претпоставке „модерне економије и државе“. Ова „економска“ оријентација и рационализација рада управе, усмерена на олакшање рада привредних субјеката, треба да добије убедљивији и неоспорни приоритет у раду на трансформацији државне управе.