

SADRŽAJ

	Strana
PROPRATNA REČ	
POZDRAVNA REČ dr VLADE KAMBOVSKOG, SAVEZNOG SEKRETARA ZA PRAVOSUDJE I UPRAVU NA XXXI REDOVNOM SAVETOVANJU JUGOSLOVENSKOG UDRUŽENJA ZA UPRAVNE NAUKE I PRAKSU	1
<b>Mr Tomislav Milanović</b> REFORMA UPRAVE SA STANOVIŠTA KONCEPCIJE PRAVNE DRŽAVE	3
<b>Dr Stevan Lilić</b> SAVREMENA UPRAVA, PRAVNA DRŽAVA I INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA	14
<b>Dr Bogoljub Milosavljević</b> POLOŽAJ UPRAVE SA STANOVIŠTA PRAVNE DRŽAVE KAO NEGACIJE PARTIJSKE DRŽAVE	30
<b>Dr Gorazd Trpin</b> REFORMA UPRAVNIH SISTEMA U VREME INTEGRACIONIH PROCESA U EVROPI (prevod sa slovenačkog)	37
<b>Gradimir Macić</b> OSTVARIVANJE FUNKCIJA IZVRŠNIH ORGANA I ORGANA UPRAVE SA STANOVIŠTA SOCIJALISTIČKE PRAVNE DRŽAVE	49
<b>Stručni savet za oblast državne uprave u Sekretarijatu za pravosuđe i upravu</b> MIŠLJENJA, PREDLOZI I INICIJATIVE U VEZI SA PITANJIMA KOJA BI TREBALO UREDITI NOVIM ZAKONOM O OSNOVAMA SISTEMA DRŽAVNE UPRAVE	63



Dr STEVAN LILIĆ \*/

## SAVREMENA UPRAVA PRAVNA DRŽAVA I INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA \*\*/

### 1. UVOD

1.1. Složenost. Osnovna je karakteristika savremene epohe, posebno druge polovine dvadesetog veka, neslućeno narastanje složenosti u svim oblastima društvenog života - od svakodnevnih aktivnosti i rada u grandioznim urbanim kompleksima megapolisa (samo tzv. šire područje grada Tokija već broji oko 40 miliona stanovnika), do planetarnih mreža vazdušnih i satelitskih telekomunikacionih veza. Da su se vremena definitivno promenila, i da stanje "nije više ono koje je nekada bilo" očigledno pokazuju mnoge pojave.

"Od vremena Isusa Hrista pa do godine 1000, stanovništvo sveta se nije povećavalo. Ali od tada ono se umnožilo dvadesetpet puta, i dalje se umnožava. Od 1950. godine do danas broj stanovnika je udvostručen i dostiže pet milijardi - do 2010. godine biće 7 milijardi (...)"<sup>1/</sup>

1.2. Informacija kao razvojni resurs. Za razliku od ranijih vremena, kada je broj "lokomotiva", tj. materijalnih sredstava (rudnika, fabrika, vozila itd.) označavao i stepen društvenog razvoja, u savremenim uslovima najznačajniji razvojni resurs je informacija. U razvijenim zemljama tzv. industrija znanja<sup>2/</sup>, javlja se kao moćna i propulsivna privredna grana koja pretvara naučna otkrića i spoznaje u nove tehnologije: proizvodi ove industrije su tzv. "solucije problema" ("problem solution"). Industrija znanja postala je ključni faktor proizvodne produktivnosti i konkurentne moći - ne samo velikih korporacija, već i čitavih država.<sup>3/</sup>

"Proces reprodukcije, bilo individualnog reproduktivnog subjekta, bilo celokupnog društva nezamisliv je bez informacija. (...) Danas su informacije kroz nauku, inovacije, transfer tehnologije, "know-how", i "show-how", vrlo značajna komponenta ekonomskog rasta i razvoja."<sup>4/</sup>

1.3. Informacijsko zagadjenje. Složenost savremenog sveta ispoljava se prvenstveno u vrtoglavom povećanju broja izvora koji svakog trenutka generišu ogromne količine informacija: od individualne aktivnosti, obrazovanja, kulture, nauke i tehnologije, sve do kompleksnih sistema nacionalne privrede i javne uprave.

• "Jasno je da sredstvima kojima danas raspolazemo ne možemo izići na kraj sa tolikim mnoštvom informacija. Nekontrolisane i neorganizovane informacije prestaju biti izvor bogatstva savremenog društva. Naprotiv, postaju nam neprijatelji. (...) Informatička tehnologija unosi red u kaos informacijskog zagadjenja i osmišljava podatke koji bi inače bili neupotrebljivi"<sup>5/</sup>.

1.4. "Sistem i kriza". Nasuprot ubrzanog naučnog i tehnološkog razvoja savremenog sveta, Jugoslavija zaostaje u razvoju nauke i tehnologije, što se vrlo nepovoljno odražava ne samo na njen ekonomski i ukupni društveni razvoj, već i na njen položaj u

\*/ Prof. dr na Pravnom fakultetu u Beogradu

\*\*/ Uvodni referat - XXXI savetovanje JSUUNP - Jugoslovenski savez udruženja za upravne nauke i praksu - Budva, 26-28. oktobar 1989.

1/ Izvor: "L. Express", Paris, "Borba", 7-8. X 1989. str. 15. Nota bene: petmilijarditi zemljorodac rođen je u Zagrebu.

2/ International Conference: "Knowledge Industries - Levers of Economic and Social Development of the 1990's" (Ils, Zagreb-Department of Information Science, University of Strathclyde, Glasgow), Dubrovnik, May 29 - June 3 1989.

3/ Millčević, Dragoljub: "Informacija kao osnovni razvojni resurs", Zbornik "Informacija kao razvojni resurs" (M. Crnobrnja redaktor), Edicija Samoupravljanje i treća tehnološka revolucija, MC, Beograd, 1985, str. 11-12.

4/ Crnobrnja Mihajlo: "Ekonomija i informacije", Zbornik "Informacija kao razvojni resurs", M. Crnobrnja redaktor, Edicija Samoupravljanje i treća tehnološka revolucija, MC, Beograd, 1985, str. 17-19.

5/ Naisbitt, John: "Megatrendovi - Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život", Globus, Zagreb, 1985, str. 131.



medjunarodnoj zajednici. Ima pojedinih stavova u kojima se, u osnovi, zastupa stanovište da je tehnološki razvoj izazov koji je "nametnut" našoj zemlji od strane medjunarodnog okruženja. Naučno-tehnološki izazov, međutim, nije samo posledica spoljnog uticaja, već proističe i iz činjenice da se nijedan savremeni društveni sistem, pa ni naš, ne može razvijati kao "otvoreno društvo", ukoliko ne razvija naučnu i tehnološku osnovu sopstvene reprodukcije i razvoja. Opšte obeležje u kojem se nalazi jugoslovenski sistem označava se, ne samo u stručnoj i naučnoj literaturi, već i u političkim dokumentima kao "kriza".<sup>6/</sup>

"Postojeće zaostajanje Jugoslavije u odnosu na razvoj zemalja slične veličine i mogućnosti u oblasti nauke i tehnologije mora biti prevladano. (...) Osnovno opredeljenje u strategiji tehnološkog razvoja Jugoslavije mora biti usmereno na podizanju tehnološkog nivoa u svim oblastima, posebno proizvodnih i društvenih aktivnosti prodorom u informacione tehnologije. (...)".<sup>7/</sup>

1.5. Stanje pravnog sistema. I stanje u oblasti pravnog sistema, ocenjeno je kao stanje "pobune fakta protiv prava" - pravni sistem na izražava realne društvene odnose, čime se stvaraju suštinske i formalne neusklađenosti između pravne norme i društvene realnosti (tzv. normativity gap.). Sa svoje strane, ovo dovodi do raskoraka između socijalne i systemske integracije pravnih institucija i odražava se na opšte stanje ustavnosti, zakonitosti i pravne (ne)sigurnosti.

↳ "U ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti stanje je nezadovoljavajuće, što izaziva krupne probleme u društvu. To se posebno izražava u pojedinim oblastima društvenog života, u oblasti proširene reprodukcije, funkcionisanja jedinstvenog jugoslovenskog tržišta, deviznog sistema, sistema cena, kreditno-monetarnog i bankarskog sistema, poreskog sistema, zaštite društvene svojine i drugo. (...) Zbog postojećih slabosti u funkcionisanju političkog sistema, ne obezbeđuje se dovoljna zaštita ustavom utvrdjenih sloboda i prava čoveka i građana."<sup>8/</sup>

1.6. Stanje upravnog sistema. Više od deset godina proteklo je od donošenja saveznog Zakona o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave (1978), odnosno odgovarajućih republičkih i pokrajinskih zakona. Ovim zakonima (i propisima) razradjena su osnovna ustavna načela o "sistemu državne uprave"<sup>9/</sup>, kao i o izvršnoj i upravnoj funkciji, odnosno ulozi i položaju izvršnih organa i organa uprave. Pored toga, Zakon sadrži i brojne odredbe koje se shodno primenjuju i na druge državne organe i njihove stručne službe, kao i na samoupravne i druge organizacije i zajednice kojima su poverena javna ovlašćenja. Iako systemski zakon, ostaje niz "prethodnih pitanja" u okviru upravnog sistema za koje postoji potreba stručnog i normativnog preciziranja - pre svega protivrečna uloga i položaj uprave kao vršioca autoritativnih aktivnosti vlasti ("sistem državne uprave"), sa jedne, i vršioca neautoritativnostručnih delatnosti ("public service"), sa druge strane.

"Državna uprava se ne može uspešno transformisati i organizovati, niti efikasno vršiti svoje funkcije, zadatke i poslove na način kako je to do sada činila. Dosadašnje mere na tom planu prouzrokovale su sadašnje teško stanje u upravi uopšte, posebno u opštinskim organima uprave. Generalni zaokret treba povezivati sa ustavnim promenama i promenama zakona o osnovama sistema državne uprave i ostalih zakona i drugih akata koji regulišu funkcionisanje uprave."<sup>10/</sup>

## 2. PRAVNA DRŽAVA U TEHNOLOŠKOM OKRUŽENJU

6/ Mirić, Jovan: "Sistem i kriza", CEKADE, Zagreb, 1984.

7/ Skupština SFRJ: "Odluka o strategiji tehnološkog razvoja SFRJ", Skupština SFRJ, Aprila 1987, Biblioteka Skupštine SFRJ, Kolo XXIV, sveska 7, Beograd, 1987. str. 20-21.

8/ Perović Slobodan: "Kriza pravnog sistema", Pravni život, Beograd, Br. 11, 1987, str. 1125.

9/ Pusić Eugen: "Sistem državne uprave", Opština, Beograd, br. 5-7, 1978, str. 9-30.

10/ Stručni savet za oblast državne uprave: "Mišljenja, predlozi i inicijative Stručnog saveta za oblast državne uprave dati povodom razmatranja Izveštaja o ostvarivanju osnova sistema i transformacije državne uprave", Informacije, Br. 30, Zavod za unapređenje savezne uprave, Beograd, Decembar 1987, str. 30-31.



2.1. Pravna država. Pravna država, kao tvorevina kasnog XIX i ranog XX veka<sup>11/</sup>. pretpostavlja ostvarivanje funkcionalnih procesa i organizacionih struktura države na osnovama ustava i zakona, bez proizvoljnosti i ideološkog uticaja na postupke i radnje državnih organa, javnih službi i službenih lica. Pravna država se u savremenim uslovima javlja kao pretpostavka ostvarivanja nesumnjivo utvrđenih civilizacijskih i političkih tekovina, kao što su zaštita sloboda i prava građana, socijalna zaštita, sigurnost radnog čoveka, zaštita životne sredine, prava privatnosti itd. U jednom užem smislu, pod pravnom državom se podrazumeva država u kojoj je uprava i sudstvo odvojeno od zakonodavstva.<sup>12/</sup> Konceptualni model evropske pravne države međutim, treba razlikovati od principa "vladavine prava" koji je karakterističan vrhovni pravni princip država u tzv., anglosaksonskom sistemu, u okviru kojeg se, recimo, može postaviti pitanje "zašto Amerikanci nikada nisu pokazivali oduševljenje za opšte političke koncepte, kao što to čine Francuzi".<sup>13/</sup>

"Međutim, ako se u pogledu sudstva i uspelo da se relativno potpuno ostvare načela pravne države, to nije u punoj meri uspelo u pogledu uprave. Kada se pogleda stanje u pogledu uprave, lako je utvrditi da je zakonodavstvo koje ona primenjuje prilično šaroliko, nesistematizovano, i naročito nepotpuno, tako da uprava i dalje uživa vrlo veliku slobodu delovanja. U zemljama gde je razvijeno upravno sudstvo, kao što je osobito Francuska, ovaj nedostatak zakona donekle se nadoknadjuje vrlo razvijenom sudskom praksom. (...) Načela pravne države su opšte dobro solidnog pravnog poretka. Zato se ona imaju ostvarivati i u socijalističkoj državi, i to još potpunije no u buržoaskoj, jer je načelo zakonitosti jedno od osnovnih načela socijalizma. Ovo osobito važi i za našu državu."<sup>14/</sup>

2.2. Pravna država i socijalističke zemlje. Kao i kod nas, promene u političkim sistemima mnogih socijalističkih zemalja treba, između ostalog, da omogućе preobražaj tzv. partijske države u modernu i efikasnu pravnu državu, posebno u odnosu na "rekonstrukciju državnog aparata". Primera radi -

"Uspostavljanje socijalistike pravne države, reforma političkog sistema i uvođenje novih metoda u rukovodjenju privredom, traže odlučan preobražaj pravnog obrazovanja."<sup>15/</sup>

2.3. Rešenje konfliktnih situacija u pravnoj državi. Moral je imperativ svakog civilizovanog, posebno savremenog evropskog društva, da se pri razmatranju kompleksnih i konfliktnih društvenih, pre svega, političkih, ekonomskih i pravnih pitanja (pogotovo onih koja mogu imati dalekosežne i "sudbonosne" posledice), aktivno i delotvorno primenjuju unapred utvrđene i predviđene "strukture i procedure". Na prvom mestu, to su svakako institucije i mehanizmi pravnog (pravna sredstva, sudski postupci i dr.) i političkog sistema (usaglašavanje stavova, rasprava u predstavničkim telima i sl.). Prema rečima američkog sudije Džona Maršala (John Marshall) u rešavanju sporova, naročito onih od posebnog značaja za društvenu zajednicu, treba početi od "već utvrđenih i dobrih principa"<sup>16/</sup>, pre svega, najviših pravnih načela ustavnosti, pravičnosti, zakonitosti, ravnopravnosti itd. To istovremeno podrazumeva funkcionisanje pravnih institucija - pre svega redovnih, specijalizovanih i ustavnih sudova, kao autoritativnih i legitimnih subjekata koji dejstvuju u kapacitetu "pune jurisdikcije". Posebno u savezima državama - kako ističe čuveni Hans Kelzen - politička ideja federalizma, pravno uzev, dovršena je tek institucijom ustavnog sudstva.<sup>17/</sup> Ustavnost i zakonitost najviši su principi pravne države.<sup>18/</sup>

11/ Jovanović Slobodan: "Povratna država", Geca Kon A.D., Beograd, 1936.

12/ Spektorski Evgenije: "Država i njen život", Srpska književna zadruga, Beograd 1933.

13/ De Toqueville, Aleksis: "Democracy in America", Vol. 2, Vintage Books, New York, 1957, (Why the Americans have never been so eager as the French for general ideas in political affairs-str. 19-20).

14/ Pravna Enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1979. str. 1038.

15/ CPSU: "Documents and Materials - On Legal Reform", Resolutions, 19th. All-Union Conference of the CPSU, Novosti Press Agency Publishing House, Moscow, 1988, str. 160.

16/ Gunther Gerald: "Constitutional Law - Cases and Materials", Ninth Edition, The Foundation Press, Mineola, N.Y., 1975, str. 9.

17/ Štark Kristijan: "Istorijski razvoj i aktuelni značaj suprematije ustava", Anali Pravnog fakulteta u Beograd, Beograd, Br. 5, 1988, str. 509.



a) Načelo ustavnosti. U federalnim državama, načelo suprematije saveznog ustava, prvi je pravni princip ustavnosti svakog federalnog sistema, uključujući i jugoslovenski. Da je federalizam osnova, i glavno obeležje savremenog jugoslovenskog ustavnog sistema, proizlazi već i iz prvog člana Ustava SFRJ, kojim je Jugoslavija određena kao savezna država - federacija. Jugoslovenska federacija je državna zajednica sa jedinstvenom teritorijom (čl. 5) i jedinstvenim državljanstvom (čl. 249), u kojoj se obezbeđuje zaštita ustavnosti i zakonitosti (čl. 204). U jugoslovenskom Ustavu, ovaj princip ustavnosti formulisan je tako da "republički ustav i pokrajinski ustav ne može biti u suprotnosti sa Ustavom SFRJ" /čl. 206), a njegovo ostvarivanje povereno je Ustavnom sudu Jugoslavije kojeg je Ustav SFRJ ovlastio da po ovom pitanju meritorno odlučuje: Ustavni sud Jugoslavije donosi odluku, i Skupštini SFRJ daje mišljenje da li je republički, odnosno pokrajinski ustav, u suprotnosti sa Ustavom SFRJ (čl. 378). Sa svoje strane Skupština SFRJ, tj. Savezno veće, pretresa mišljenje i predloge Ustavnog suda Jugoslavije u vezi sa ostvarivanjem ustavnosti i zakonitosti (čl. 285, tač. 11).

b) Načelo zakonitosti. I pitanja zakonitosti treba razmatrati sa stanovišta uvažavanja "već utvrdjenih i dobrih principa", tj. opštepriznatih principa pravne države - pre svega principa "fair due process", tj. sprovođenja zakonom predviđenog postupka. Osnovni postulat ovog principa logički je veoma jednostavan (otuda i njegova veličina): nezakonito je samo ono što se utvrdi kao nezakonito - prema tome, ono što je zakonito nije nezakonito, odnosno ono što je nezakonito ne može biti zakonito - trećeg, sa stanovišta pravne logike, nema. To znači da za postojanje nezakonitosti nekog akta i/ili radnje, mora prethodno postojati odgovarajući pravni osnov, koji stanje nezakonitosti stavlja "van svake sumnje" i koji pruža "materijalni dokaz" (recimo meritorna odluka suda) da su takvi akti i/ili radnje nezakoniti. Drugim rečima, ukoliko se želi pravno razrešiti neka sporna situacija (pa čak i u slučaju da se radi o "ustavnosti ustava"), mora se uvažiti i verovati u osnovna načela pravnog poretka i pravičnosti da se stanje ima uzeti kao ispravno dok se suprotno ne dokaže (in dubio pro reo). S toga, u konfliktivnim, a pogotovo u krajnje konfliktivnim situacijama, treba verovati u nepristrasnost, autoritet i stručnost arbitra (npr. ustavnog suda), da će sine ira et studio (dakle "bez strasti i pristrasnosti"), obaviti svoju ustavom i zakonom utvrdjenu funkciju - na šta je i moralno obavezan položenom zakletvom.

2.4. Prevazilaženje pravnog normativizma (dogmatizma). Za pravilan i objektivan pristup u proučavanju državnih pravnih fenomena, od vitalnog je značaja i metoda kojom se pojave posmatraju. Za sve koji se bave upravnim naukama i upravnim pravom u našoj zemlji, biće od posebnog interesa podsetiti na činjenicu, da je u radovima naših eminentnih naučnih stručnjaka iz upravne oblasti još pre više od pola veka na jasan i neposredan način ukazano na neophodnost "dinamičkog pristupa" izučavanju prava i (posebno) upravnih fenomena.

"Živimo u vremenu opštih previranja, u doba prostim okom vidljive dinamike - na prekretnici, kako bi rekli oni koji misle da je samo statika normalno stanje, a ne dinamika, prelaz statike sa jednom sadržinom i statiku sa drugom sadržinom. To previranje, ta vidljiva dinamika zahvatila je i nauku opšte, te i pravnu nauku napose, što je za nas ovde od interesa. (...) Nikome ne pada na pamet da traži da pravna nauka promeni svoj predmet, objekt svog izučavanja (...) Ali snažan je i ne baš skoro počeo zahtev za tim da se menja, bolje reći, revidira metoda u pravnoj nauci. Taj zahtev svakako ne dolazi iz obesne težnje ka novim, drugačijim (...) nego iz najplemenitijih nastojanja, izazvanih stvarnim prilikama, i težnjom naučnog duha za što dubljim, za što potpunijim saznanjem u svim oblastima ljudske duhovne delatnosti."<sup>19/</sup>

18/ Lukić Radomir: "Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji", Institut političkih nauka Pravnog fakulteta u Beograd, Beograd, 1966.

19/ Stjepanović Nikola: "Obrada administrativnog prava na pravnom fakultetu" (pristupno predavanje na katedri Administrativnog prava, održano 3. novembra 1938. god.), Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, Br. 1, 1939. str. 33.

Kao što je sociologija prevazišla ograničenosti pravnodogmatičkog metoda, tako je i savremena tehnologija i sistemska metodologija transformisala hijerarhijsko-normativistički koncept "državne uprave" u složeni i dinamički model "upravnog sistema".



I danas se argumentovano ukazuje da metode mogu biti "prevaziđjene" i to iz prostog razloga što jednostavno ne odgovaraju usled svoje "krutosti i ograničenosti". Insistiranje na njima i kada su se stvari očigledno promenile, samo znači nesposobnost daljeg profesionalnog i naučnog razvoja.

"Pravni metod je nastao iz praktičnih potreba da bi se omogućilo određivanje ponašanja koje se pravnim normama zahteva od ljudi. Zbog toga je i ovaj metod najčešće i primenjivan. On ne objašnjava zašto su pravne norme onake kakve su, ne ocenjuje ih, niti predlaže njihovu izmenu ili poboljšavanje. (...) Ovo otkriva i ograničenost pravnog metoda za potpuno saznavanje prava(...)"<sup>20/</sup>

2.5. Pravo kao komunikacijski fenomeni. Mnogi savremeni pravni pisci, posebno oni orijentisani na istraživanje prava kao kompleksnog sistema, stoje na stanovištu da je pravo, s obzirom na realni razvoj savremenog sveta, prevashodno komunikacijski fenomen, i da se ne može svesti isključivo na normativno-autoritativni poredak "sankcionisan državnom prinudom". Pristup pravu kao "dinamičnom i otvorenom sistemu" jasno je ispoljen ne samo u savremenoj stručnoj pravnoj literaturi<sup>21/</sup>, već se reflektuje i u zahtevu za prevazilaženjem tzv. normativističkog paternalizma države.<sup>22/</sup>

"Pravo se može definisati kao etički nadzor nad komunikacijama i nad jezikom kao oblikom komunikacija, pogotovu kada je ovaj normativni vid pod kontrolom neke vlasti dovoljno jake da svojim odlukama da delotvornu društvenu sankciju."<sup>23/</sup>

2.6. Upravni postupak (zupovci i zusovci). Neosporno je da je donošenje kodifikovanih pravila pravnih postupaka, na primer, u komunikaciji uprave i sudova sa građanima i drugim strankama, od presudnog značaja za afirmaciju načela zakonitosti u pravnoj državi. Ipak, može se bez ikakvih rezervi konstatovati da je primena odredbi zakonskih i drugih propisa koji regulišu primenu upravnog postupka i upravno-sudskog postupka "prevaziđjena", u smislu da u sadašnjim uslovima ove norme predstavljaju pretpostavku, a ne krajnji cilj upravnih aktivnosti. Svodjenje očiglednog "pluralizma upravnih procesa" samo na autoritativne oblike odlučivanja o pravima, obavezama i interesima u pravnom postupku, istovremeno je svodjenje i "društvene uloge države" samo na statičke aspekte "hijerarhijskog normativizma". Iako se može reći da našem pravu pripada "istorijska čast" za afirmaciju načela zakonitosti u upravnom postupanju medju socijalističkim zemljama donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku (1956) i Zakona o upravnim sporovima (1952), iscrpne stručne rasprave koje su tim povodom vodjene (što pokazuju i veoma brojni stručni radovi iz tih perioda), praktično su "apsolvirale" sva bitna pitanja i dileme koje su se, u vezi sa, i povodom toga, javile - od "opštih problema"<sup>24/</sup> i "opširnosti upravnog postupka"<sup>25/</sup>, do "pismenosti"<sup>26/</sup> i "stručnosti kadrova"<sup>27/</sup>. Otuda "stručna elaboracija" upravnih procedura (npr. upravnog postupka) koja, u današnjim uslovima polazište nije "efikasnost"<sup>28/</sup> i "neautoritativnost"<sup>29/</sup> (najblaže rečeno), "kasni" najmanje dvadesetak godina za domaćim naučnim i stručnim rezultatima, i najmanje još za toliko za svetskim - i to mereno

20/ Dimitrijević Pavle i Marković Ratko: "Upravno pravo", Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 347.

21/ Unger, Reberto Mangabeira: "Law in Modern Society", The Free Press, New York-London, 1976;

Hart H.L.A.: "The Concept of Law", Clarendon Law Series Oxford, 1984.

Visković Nikola: "Tumačenje u pravu", Pravni život, br. 7-8, 1988, str. 999-1016.

22/ Stanić Gojko: "Ustava svobode", ZOTKS, Ljubljana, 1988, str. 85.

23/ Wiener, Norbert: "Kibernetika i društvo", Nolit, Beograd 1964, Poglavlje "Pravo i komunikacije", str. 131-140.

24/ Krbek Ivo: "Problemi općeg upravnog postupka", Naša zakonitost, Zagreb, br. 8-9, 1954, str. 285-397.

25/ Majstorović Bogdan: "Opširnost upravnog postupka", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 1, 1969, str. 107-112

26/ Jevtić Ljubomir: "Za bolju i stručniju pismenost u upravnom postupku", Opština, Beograd, Br. 11, 1970, str. 37-45.

27/ Matović Ivan: "Profil i stručno usavršavanje kadrova koji primenjuju upravni postupak", Opština, Beograd, Br. 11-12, 1970, str. 100-117.

28/ Stjepanović Nikola: "Mere za ubrzanje i efikasnost postupka u upravnom postupku i upravnom sporu", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4, 1972, str. 429-450.

29/ Matović Ivan: "Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rešava u upravnom postupku. Naša zakonitost, Zagreb, br. 2, 1971, str. 123 - 134



prema principu da se "brzina konvoja meri prema poslednjem brodu": dovoljno je uporediti razvoj upravnog prava u SAD, koje su, pod uticajem svhatanja engleskog pravnika Dicey-a, notorne po svom "kašnjenju" u tom pogledu<sup>30/</sup> - a da se ne spominju takve naše "originalne novine u pristupu", prema kojima - za novo doneti zakon - umesto izraza "nov zakon", treba upotrebljavati izraz "novelirani zakon", sa objašnjenjem da se time "izbegavaju zabune"(!). U razmatranju "tradicionalne" upravne materije postupka i spora, medjutim, ima i niz novina koje je novo "tehnološko okruženje" prouzrokovalo - na to nas upozoravaju i upućuju naši najiskusniji poznavaooci ove oblasti.

"Države bi, takodje, morale podvrći kritičkoj analizi sa stanovišta uvodjenja moderne tehnologije i sve norme upravnog postupka. Noveliranje bi se ostvarilo u dve faze. U prvoj fazi bi ostala klasična procesna pravila, s tim što bi se uvodila i nova, koja bi se koristila tamo gde je to moguće. Druga faza bi značila postupno napuštanje klasičnih rešenja i postavljanje novih osnova, koje sa sobom donosi savremena tehnologija."<sup>31/</sup>

### 3. (SVE NAŠE) TRANSFORMACIJE

3.1. Aktualnost upravne problematike. Racionalizacija i unapredjenje rada upravnog sistema u svim njegovim segmentima uvek je aktuelna tema, posebno u postojećim društveno-ekonomskim uslovima u Jugoslaviji. I u dosadašnjim mnogobrojnim naučnim, stručnim i drugim radovima, veoma mnogo pažnje i prostora posvećeno je - sa više ili manje uspeha - gotovo svim pitanjima od značaja ili uticaja na rad i organizaciju uprave kod nas, izmedju ostalog, i pitanjima "perspektiva" i razvoju uprave<sup>32/</sup>, "samoupravljanje i uprava"<sup>33/</sup>, "reorganizacija uprave"<sup>34/</sup>, "reforma uprave"<sup>35/</sup>, "transformacija uprave"<sup>36/</sup>, "podružtvljavanje uprave"<sup>37/</sup>, "načela organizacije uprave"<sup>38/</sup>, "položaj uprave"<sup>39/</sup>, "uprava u ustavnom sistemu"<sup>40/</sup>, "zadaci

30/ Gellhorn Walter - Byse, Clark - Strauss Peter: "Administrative Law - Cases And comments", Seventh Edition, The Foundation Press, Mineola N.Y. (Nota bene: prvo izdanje 1940. godine)

31/ Godec Rupko: "Razvoj tehnike in upravni postopek", Vestnik Inštituta za javno upravo, br. 3-4, 1987, str. 166.

32/ Pusić Eugen: "Bliže perspektive razvoja uprave", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 9, 1979, Str. 3-13.

Šmidovnik Janez: "Razvojne poti naše uprave, Pravnik, Ljubljana, Br. 10-12, 1978. str. 323-334.

Damjanović Mijat: "Uprava - ispred ili iza svog vremena?", Opština Beograd, br. 1-2, 1980, str. 47-53.

33/ Pusić, Eguen: "Samoupravljanje i državna uprava", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 7-8, 1980, str. 144-155.

Pusić Eugen: "Public Administration and Self-Management in Yugoslavia", International Review of Administrative Sciences, Bruxelles, Vol. 55, No. 1, 1989, str. 25-28.

34/ Gatarić Djuro: "Neka razmišljanja o potrebi reorganizacije državne uprave", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 4, 1981, str. 83-97.

Munčan Jovan: "Pravci transformacije i reorganizacije državne uprave", Pravna misao, Sarajevo, Br. 7-8, 1984, str. 3-7.

35/ Sekulić Ljubo: "Neki aspekti reforme državne uprave", Opština, Beograd, Br. 3, 1972, str. 54-60.

36/ Gatarić Djuro: "Transformacija državne uprave", Naša zakonitost, Zagreb, br. 2, 1981, str. 95-119.

Trifunović Miodrag: "Sistem i organizacija državne uprave i njena samoupravna transformacija", Opština, Beograd, br. 4-5, 1980, str. 33-43.

37/ Popović Slavoljub: "O podružtvljavanju državne uprave u sistemu društvenog samoupravljanja", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, Br. XXI, 1981, str. 11-17.

Popović Slavoljub: "Organizacija i funkcionisanje uprave u samoupravnom sistemu", Književne novine, Beograd, 1978.

38/ Stefanović Jovan: "Načela organizacije državne uprave", Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb br. 1, 1987, str. 18-31.

39/ Čosović Stanko: "Neki osnovni aspekti sprovođenja ustavnih i zakonskih rješenja o položaju i zadacima uprave u društvu, a posebno u ostvarivanju delegatskog sistema, Pravna misao, Sarajevo, Br. 3-4, 1980, str. 63-68.

Mičunović, Spasoja: "Položaj uprave u sistemu socijalističkog samoupravljanja", Praksa, Titograd, 1979, str. 85-97

Marković, Branislav: "Položaj uprave u samoupravnom sistemu", Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, Zagreb, br. 11, 1982, str. 63-73.

Gelevski Simeon: "Samoupravna preobrazba na jugoslovenskata uprava", Godišnik na Pravniot fakultet vo Skopje, Skopje, 1979, str. 321-329.

40/ Zarić Ljubiša: "Položaj i funkcije uprave u novom ustavnom sistemu", Opština Beograd, Br. 11, 1973, str. 35-46.



uprave<sup>41/</sup>, "funkcije uprave i ekonomska stabilizacija"<sup>42/</sup>, "kolegijalni organi uprave"<sup>43/</sup>, "vertikalna povezanost uprave"<sup>44/</sup>, "samostalnost uprave"<sup>45/</sup>, "odgovornost uprave (države) za štetu"<sup>46/</sup>, "upravne organizacije"<sup>47/</sup>, "upravni kadrovi"<sup>48/</sup>, "etika upravnih radnika"<sup>49/</sup>, "društvene delatnosti i javne službe"<sup>50/</sup>, "javna ovlašćenja"<sup>51/</sup>, kao mnoga druga pitanja.

3.2. Racionalizacija i unapredjenje rada uprave. Rasprava o ovim pitanjima posebno je dobila na aktuelnosti u svetlu Zaključaka Skupštine SFRJ o daljim pravcima i aktivnostima na transformaciji uprave kao celovitog sistema (Službeni list SFRJ 18/88). U tom sklopu posebno su se razmatrala pitanja "rada uprave", "efikasnost opštinske uprave", "unapredjenje rada administrativnih službi", "automatizacija upravne delatnosti", "organizacija posebnih upravnih resora", "organizacija i funkcionisanje državne uprave", kao i uvek aktuelna tema "samoupravne transformacije uprave"<sup>52/</sup>

"U našoj praksi uvek je bio aktuelan zahtjev da uprava vrši svoje funkcije efikasno. Danas, međutim, u cjelini gledano, uprava sve slabije funkcioniše; što se veoma nepovoljno odražava na ostvarivanje pravnog sistema i obezbeđivanje ustavnosti i zakonitosti, i to ima višestruko štetne posledice. Bez rezerve možemo reći da su sadašnje društveno-

41/ Sekulić Ljubo: "Zadaci uprave proizlaze iz suštine našeg političkog i ustavnog sistema, Komuna, Beograd, Br. 1, 1977, str. 9-11.

42/ Hrnjaz Radovan: "Ostvarivanje funkcija državne uprave u vezi sa realizacijom dugoročnog programa ekonomske stabilizacije", Pravna misao, Sarajevo, Br. 7-8, 1984, str. 21-39.

43/ Petrović Miodrag: "Neka pitanja organizacije i rada kolegijalnih organa uprave", Opština, Beograd, Br. 6, 1982, str. 43-59.

44/ Festić Ibrahim: "Vertikalna povezanost uprave", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 9, 1973, 729-732.

45/ Milkov Dragan: "Samostalnost uprave u vršenju javne delatnosti", Pravni život, Beograd, Br. 12, 1983, str. 1294-1305.

46/ Denković Dragaš: "Osnov odgovornosti za štetu koju građanima prouzrokuju javni službenici", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 1-2, 1962, str. 58-66.

Tomić Zoran: "Pravna priroda tzv. odgovornost države za štetu bez greške u jugoslovenskom pravu", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 5-6, 1983, str. 692-707.

47/ Kregar, Josip i Pavić Željko: "Tendencija porasta upravnih organizacija - primjer empirijskog istraživanja republičke uprave", Zbornik više upravne škole u Zagrebu, Zagreb, Br. 11, 1982, str. 83-107.

48/ Matović Ivan: "Uprava i obrazovanje kadrova", Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, Zagreb, br. 10, 1981, str. 263-270.

49/ Pusić Eugen: "Etika upravnih radnika - teze", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 6, 1981, str. 102-107.

50/ Kovačević Milivoj: "Pravni položaj društvenih delatnosti", Pravni fakultet Novi Sad, 1966

Prodanović Dimitrije: "Pojam javnih i društvenih službi kod nas", Zbornik radova Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu, Niš, 1966, str. 203-214.

51/ Duvnjak Nedžad: "Pojam i pravna priroda poveravanja javnih ovlašćenja", Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, Br. XXVIII, 1980, str. 105-121.

Pirnat, Rajko: "Razvoj javnih pooblasti v povojnoj Jugoslaviji", Vestnik Inštituta za javno uporabo, Ljubljana, Št. 1-2, 1988, str. 77-90.

52/ Savetovanje (XXX) Jugoslovenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu (20-21. oktobar 1988, Sarajevo): "Unapredjivanje i racionalizacija rada državne uprave", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989.

Marić Stanko: "Sadržaj i metode rada organa uprave" (str. 28-31);

Velikovski Pavle i Malinov Toni: "Unapredjenje i racionalizacija rada uprave" (str. 36-44);

Tipura, Ilija: "Efikasnost opštinske uprave" (str. 45-48),

Pacek Jože: "Neka pitanja u vezi organizovanja, rada i daljeg razvitka administrativno-stručnih službi" (str. 49-55);

Brejc Miha: "Organizacioni aspekti automatizacije upravnih delatnosti" (str. 62-70);

Rajković Veljko: "Nova organizacija u vršenju poslova uprave u oblasti unutrašnjih poslova u SR Crnoj Gori - Dosadašnja iskustva" (str. 32-35);

Dražković Radovan: "Samoupravna transformacija organizacije uprave, s posebnim osvrtom na organizaciju opštinske uprave u SAP Vojvodini" (str. 71-81). Tegeltija Vojin: "Neka pitanja organizacije i funkcionisanje državne uprave", Pravna misao, Sarajevo, Br. 3-4, 1986.



ekonomske i druge teškoće umnogome i nastale zbog slabog funkcionisanja institucije države, a prvenstveno državne uprave."<sup>53/</sup>

3.3. Deregulacija. Za savremeni svet u razvoju karakteristično je donošenje velikog broja normativnih akata i propisa, što je, između ostalog, uslovljeno pristupom da se društveni tokovi "normiraju" u cilju njihovog funkcionisanja. Broj propisa postaje veliki u uslovima dinamičkog razvoja nauke i tehnologije, s obzirom da se javljaju nova područja (npr. nuklearna energija, zaštita životne sredine, genetski inženjering itd.) za koja postoji potreba da se propisima regulišu. Ove okolnosti karakteristične su i za našu zemlju, uz sve specifičnosti jugoslovenskog federalnog uređenja. Iz tih razloga i kod nas se, posebno u oblasti upravne regulative sve više govori o potrebi "racionalizacije normativne delatnosti".<sup>54/</sup>

"Kada je 1978. godine zahtev za sužavanjem državne regulative u avio-saobraćaju (...) konačno sproveden u delo, otpočela je naglo i u svetskim razmerama da se afirmiše ideja o deregulaciji ekonomskih i drugih odnosa, čiju suštinu čini zalaganje za otklanjanje svih oblika prenaplašenog normativizma (...) radi stvaranja optimalnih pretpostavki za razmah preduzetničke inicijative i modernog poslovanja primerenog savremenom tržišnom modelu privredjivanja."<sup>55/</sup>

3.4. Stanje savezne uprave. Racionalizacija i unapredjenje rada uprave, u svim svojim segmentima, predstavlja problematiku koja je permanentno aktuelna već duži niz godina. Ovo se posebno odnosi i na saveznu upravu, u okviru koje je vršeno više analiza o pojedinim pitanjima, kao što su: "ostvarivanje izvršne funkcije"<sup>56/</sup>, "dogradnja sistema državne uprave"<sup>57/</sup>, "primena mikrofilma"<sup>58/</sup> itd.

"(I to) još uvek nedovoljna usmerenost savezne uprave na funkciju izvršenja, odnosno na sprovođenje politike i izvršavanje saveznih zakona; nedovoljno efikasan rad saveznih inspeksijskih organa; slabosti u ostvarivanju saradnje saveznih organa uprave sa nadležnim organima i organizacijama federacije, republika i autonomnih pokrajina, neophodnost daljeg unapredjenja organizovanosti savezne uprave i smanjenja broja zaposlenih u njoj; još uvek relativno nizak stepen tehničko-tehnološke modernizacije saveznih organa uprave i organizacija; neadekvatno nagradjivanje stručnih i kreativnih kadrova i sl."<sup>59/</sup>

3.5. Stanje republičke uprave. Različita nastojanja racionalizacije pojedinih republičkih (pokrajinskih) uprava, u okviru njih i uprave na opštinskom nivou; praktično je već duži niz godina najaktuelnija tema u svim republikama (pokrajinama). Primera radi, u okviru SR Srbije, beleže se različiti pokušaji racionalizacije uprave radi smanjenja broja organa i zaposlenih radnika u pojedinim periodima, s tim što je ta akcija posebno intenzivirana u periodu 1985-1987. Iako su postignuti izvesni rezultati (npr. u pogledu projektovanja "optimalnog" modela organizacije opštinske uprave), ne može se reći da su rezultati zadovoljavajući.

"Minimalni efekti takvih napora, mogu se donekle objasniti činjenicom da nisu ni bili obezbeđeni svi potrebni preduslovi (sužavanje obima poslova organa uprave i izmene u

53/ Krijan Pero: "Funkcionisanje uprave i pravci aktivnosti za njenu racionalizaciju i unapredjenje", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 3.

54/ Alagić Nadžmudin: "Racionalizacija normativne delatnosti", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989 str. 9-12.

55/ Jelić Zoran: "Deregulacija ekonomskih i društvenih odnosa", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 31, 1988, str. 14.

56/ Stavileci Esad: "Ostvarivanje izvršne funkcije u SFRJ", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 29; 1987. str. 1-30.

57/ Milanović Tomislav: "Ostvarivanje izvršne i upravne funkcije i neka pitanja dogradnje sistema državne uprave" Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 29, 1987, str. 22-30.

58/ Fatić Branislav: "Iskustva normativnog uređenja primene mikrofilma", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 29, 1987, str. 68-73.

59/ Macić Gradimir i Novaković Božidar: "Unapredjenje i racionalizacija rada saveznih organa uprave", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosudje i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 17.



radno-statusnom zakonodavstvu, na primer), kao ni da se opšta društvena klima za ostvarenje tako radikalnih zahteva nije bitnije menjala (...) Uz to skoro u potpunosti bilo je prepušteno upravi da sama sebe racionalizuje, što, ne samo u našim uslovima, već posmatrano uporedno i istorijski nije objektivno moguće."<sup>60/</sup>

3.6. Uprava i društvo - stanje lokalne uprave. Stanje lokalne uprave - pre svega opštinske (ali i gradske<sup>61/</sup> i regionalne), prate opšte trendove "razvoja" uprave i upravnog sistema kod nas. Veoma interesantni (i u nekim slučajevima zaista iznenadjujući) podaci stanja republičke, a posebno lokalne (opštinske) uprave u SR Hrvatskoj, prezentirani su u detaljnoj i serioznoj studiji "uprava i društvo" (zapravo jedine takve vrste kod nas) koju je izradio Institut za društvena istraživanja u Zagrebu.<sup>62/</sup> Rezultati do kojih se došlo - mutatis mutandis - mogu se odnositi na sve naše druge sredine. I u tom smislu, primera radi, veoma su indikativna stručna zapažanja do kojih se došlo u vezi razmatranja situacije odnosa tzv. komunalnog sistema i lokalne samouprave (u SR Hrvatskoj).

"Ova institucija (u odnosu na opštinu Lastovo - prim. SL) upućuje pored ostalog i na zaključak, da je nakon Ustava iz 1974. godine uvedena u općinama, kao osnovnim društveno-političkim zajednicama organizaciona gustoća koja ne samo da je preskupa, već je i sa stajališta proklamiranja političkih ciljeva neracionalna i u krajnjoj liniji društveno nekorisna. (...) U takvim okolnostima, predviđeni mehanizmi integracije (u prvom redu skupćina općine i druga delegatska tijela) ne mogu, ni pored najbolje volje postati integracionim žarištem općine. To je jedan od ključnih uzroka pojave neformalnih koordinativnih mehanizama, koordinatora koordinativnih koordinatora."<sup>63/</sup>

#### 4. UPRAVNI SISTEMI I INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA

##### 4.1. UPRAVNI SISTEMI

4.1.1. Sistemi ljudske saradnje. Upravni sistemi ("teritorijalni", "funkcionalni" i "asocijativni"), kao kompleksni i dinamički sistemi "ljudske saradnje", ne mogu se koncipirati, niti razmeti i objasniti samo na osnovu "zatvorenog" analitičkog i pozitivističkog proučavanja zasnovanog na normativističkoj dogmatici (npr. na osnovu tzv. klasičnog upravno-pravnog pristupa). Ovo iz razloga što su upravni sistemi "realni" i "otvoreni" dinamički sistemi, a ne apstraktne misaono-logičke konstrukcije.

- "Upravni je sistem takav sistem ljudske suradnje, čiji su elementi upravne organizacije (...) Upravne organizacije su i same sistemi ljudske suradnje. To znači da su upravni sistemi, sistemi višeg reda, jer su njihovi elementi - ne izravno pojedine radne uloge, već takve uloge povezane u uže sisteme."<sup>64/</sup>

4.1.2. Sistemski pristup. Stvarajući nove teorijske osnove naučnog saznanja i nove metode naučnog istraživanja i stavljanjem pitanja kompleksne interakcije u centar svog interesovanja, savremena nauka je istovremeno otvorila i niz drugih pitanja i oblasti neposredno povezanih sa fenomenom složenosti - od opštih principa automatskog upravljanja složenim sistemima do prirode i karaktera informacije i komunikacionih struktura. Ovaj, sistemski pristup složenim pojavama, danas je uslov "sine qua non" i osnov za najelementarnije naučne rasprave. Upravo je sistemski pristup bio ono delotvorno (metodološko) sredstvo kojim se moglo uspešno suprostaviti narastanju složenosti, tako što je promenjen cilj samih naučnih istraživanja. Karakteristično za nauku, posebno za oblast društvenih nauka, do skora je bila prevashodno pozitivistička orijentacija, usmerena ka pozitivnom utvrdjivanju činjenica. Naravno, ovo je bilo veoma korisno, posebno u smislu razvijanja znanja i upoznavanja sa detaljima specifičnih i ograničenih domena (npr. struktura pravnih normi u pojedinim pravnim propisima). Medjutim, u uslovima neprekidnog

60/ Milosavijević Bogoljub i Danilović Olga: "Aktivnosti na racionalizaciji uprave u SR Srbiji", "Informacije", Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 20.

61/ Romanić Koviljka: "Putevi transformacije uprave u Gradu i opštinama Beograda", Komuna, Br. 9, 1978, str. 46-51.

62/ Pusić Eugen et. al.: "Uprava i društvo", IDIS, Zagreb, 1087.

63/ Ramljak Milan: "Komunalni sistem ili lokalna samouprava", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 1, 1989, str. 13.

64/ Pusić Eugen: "Upravni sistemi I - II", GZH, Zagreb, 1985. str. 63 (knj. 1).



narastanja složenosti, pozitivistički pristupi su "otkazivali", uz karakterističnu situaciju da je "sistem dobar, ali praksa ne valja": nema očiglednijeg primera za ovu situaciju od tzv. raskoraka prava i stvarnosti, što je nažalost veoma karakteristično i za naše upravne procedure, i pored velikog broja stručnih objašnjenja, komentara propisa, zbirki upravne i sudske prakse i sl.

- "Osnovni pristup tradicionalne nauke sastoji se u tome, da se entitet koji se istražuje rastavlja na potpuno izolovane pojave - tzv. izolovane kauzalne lance, smatrajući da je celina jednaka mehaničkom zbiru tako izolovanih delova. Nov pristup smatra da celina nastaje samo u interakciji delova i da je više nego zbir delova. (...). Tako formirana celina ima karakter otvorenog sistema koji je izložen uticaju spoljašnjeg okruženja. Sistem se nalazi u stalnoj dinamičkoj interakciji da bi se prilagodio okruženju i osigurao vlastiti opstanak. (...) Iako ovo izgledaju banalni iskazi, teorija sistema označila je veliku promenu optike, intelektualne perspektive iz koje se posmatra realnost."<sup>65/</sup>

4.1.3. Vodjenje kompleksnih sistema. sistemski pristup uz tzv. kibernetiku modelistiku odlučujuća je metodološka podrška za savremeno upravljanje kompleksnim socijalnim sistemima, posebno ekonomskim i upravnim.<sup>66/</sup>

- "Vodjenje kompleksnih sistema zahteva drugačije zakonitosti upravljanja od onih na koje smo navikli upotrebljavati pri rešavanju jednostavnih problema i u okviru pojedinih upravnih resora. (...) Posebno značajno je povezivanje sistema u mrežu. Sistemi visokog stupnja složenosti i sa velikim brojem međusobnih veza svoju stabilnost postižu stvaranjem delova sistema u modularnom obliku i sa nadređenim strukturama unutar sistema. Kod kibernetičkog upravljanja je najznačajnija funkcija negativne povratne veze koja omogućava prilagodjavanje sistema na promene u okolini i u njemu samom. Nesistemsko upravljanje, koje ne poštuje te zakonitosti, dovodi ili do kolapsa ili do stagnacije sistema."<sup>67/</sup>

4.1.4. Efikasnost upravnih sistema. Efikasni upravni sistem, (zajedno sa efikasnim ekonomskim sistemom), čini jednu od osnovnih "poluga" razvoja savremenog društva, od kojih u najvećoj meri zavisi stepen opšteg materijalnog i duhovnog razvoja društvene zajednice. To ima za posledicu potrebu savremenog pristupa u pogledu metodološke osnove proučavanja kompleksnih socijalnih sistema uopšte, kao i nužnost stručnog prilaza u pogledu određivanja standarda na osnovu kojih se mogu planirati, implementirati i kontrolisati efekti funkcionisanja složenih upravnih sistema. Iz ovih razloga, razumljivo je što se u prevladavanju "zbunjujuće složenosti" upravnog sistema traži savremeni, sistemski, analitički i stručni pristup.

- "Jedno od osnovnih pitanja savremenih upravnih sistema je pitanje njihove efikasnosti. Uprava nije nikada bila naročito efikasna, uglavnom se to od nje nije ni tražilo. Sa aspekta nosioca vlasti trebalo je da bude efikasna samo onoliko, koliko joj je to obezbeđivalo trajno vršenje vlasti. Želju za tom vrstom efikasnošću ne nalazimo na strani građana, jer to neposredno zadire u njihove interese. (...) Rezultat ovih suprotnih interesa i dugotrajne političke borbe, nastanak je pravne države, koja je kao jedno od svojih prvih tekovina formirala načelo zakonitosti rada uprave."<sup>68/</sup>

4.1.5. "Cost/Benefit" i efikasnost upravnih sistema. Savremeni upravni sistemi pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja za "uslugama", suočavaju upravne sisteme sa gotovo nepremostivim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtev za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa je prioritet od najvećeg značaja. Za razliku od privrednog sektora, javna uprava ne može da "prodaje" usluge koje pruža. Zbog toga uprava mora da "smanjuje" svoje troškove uvodjenjem nove tehnologije, kojom se poboljšavaju informatički i organizacioni uslovi ostvarivanja zadataka uprave. Iz tih razloga

65/ Pečujlić Miroslav: "Metodologija društvenih nauka", Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 45-46.

66/ Lilić Stevan: "Kibernetika modelistika i pravilno određivanje upravne funkcije", Pravni život, br. 11, 1985, Beograd, str. 1073-1082.

67/ Šturm, Lovro: "Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu; br. 3-4, 1987, str. 429.

68/ Trpin Gorazd: "Pitanje efikasnosti modernih upravnih sistema", "Informacije", Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu - Savezni zavod za unapredjenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 11.



efikasnost, tj. optimalan odnos uloženog i ostvarenog ("cost/benefit"), postaje prioritetno pitanje i neposredno zavisi od uspešne implementacije informatičke tehnologije.

"Konsekventno, jedan od prioriteta zadatka, savremene javne uprave je uvođenje informacione tehnologije organizacionih modela koji bi ih doveli što je bliže moguće "cost/benefit" standardu ekonomske efikasnosti."<sup>69/</sup>

4.1.6. Konvergencija upravnih i ekonomskih sistema. Cilj društvenih napora, pod ovim pretpostavkama, mora biti strateški, tj. politički određen kao ostvarivanje pozitivne artikulacije partikularnih interesa i angažovanja na svim nivoima u maksimalan društveni efekat na nivou globalne zajednice.

"Iz ovih razloga, upravni i ekonomski sistemi moraju se posmatrati u uzajamnoj medjuzavisnosti - svaki konstruktivni program njihovog unapredjenja i racionalizacije mora, kao minimum, početi od sledećeg: a) da su to veoma kompleksni dinamički sistemi - tj. da imaju složenu unutrašnju strukturu i da su podložni stalnim promenama; b) da su to izuzetno potentni (moćni) sistemi - tj. da raspolažu ogromnim potencijalom - koji u zavisnosti od "usmerenja" mogu davati pozitivne ili negativne efekte i c) da su u neposrednoj dinamičkoj interakciji - tj. da procesi i tokovi u okviru jednog izazivaju odgovarajuće posledice u okviru drugog (tzv. medjusobni uticaj baze i nadgradnje)."<sup>70/</sup>

## 4.2. INFORMATIZACIJA UPRAVE I NOVA TEHNOLOGIJA

**4.2.1** Informatički izazov. U poslednjih desetak godina, informatika je postala jedan od osnovnih faktora ekonomskog i društvenog razvoja. U najrazvijenijim zemljama (SAD, Japan, SR Nemačka), proizvodnja i primena informatičke tehnologije predstavlja osnovne pokretače i usmerivače razvoja. Niz zemalja koje su do nedavno bile nerazvijene i zaostale, ostvarile su zavidne uspehe u razvoju, upravo zahvaljujući informatizaciji (Južna Koreja, Singapur, Malezija, Hong Kong, i dr.). I u pojedinim socijalističkim zemljama raste interes za pitanja informatike, za ulogu informacije u procesu upravljanja uopšte, posebno u oblasti prava.

"Interes za učešće u razvoju i primeni informatike nije slučajna pojava. On je jedan od osnovnih pokazatelja vitalnosti i perspektivnosti privrede i društva. (...) Informatička tehnologija omogućava da informacije budu potpunije dostupnije i blagovremene. Na toj osnovi unapređuje se kvalitet upravljanja, što se pozitivno odražava na privredni prosperitet i ukupni društveni razvoj."<sup>71/</sup>

**4.2.2** Tehnologija mikroprocesora (čipovi). Šta je suštinska osnova tehnološke transformacije upravnog sistema. Pre svega, radi se o pojavi novih tzv. "haj-tek" ("high-tech") industrijskih grana u čijoj novostvorenoj vrednosti udeo "minulog rada" daleko prevazilazi udeo "živog rada" - ne počinje se dakle od nule, već naprotiv, od opredmećenog znanja sadržanog u proizvodima (a to su najčešće "ideje") visoke tehnologije. Jedan takav visoko tehnološki proizvod znanja je i tzv. silikonski čip ("chip"), tj. mikroprocesor koji sadrži na hiljade i milione elektronskih komponenti ("poluprovodnici") sposobnih da "memorišu".

"U strukturi vrednosti mikroprocesora udeo uloženog znanja i primenjene tehnologije daleko nadmašuje cenu sirovine (silicijum je jedan od najrasprostranjenih elemenata na zemlji), što omogućava da se njihove cene, zahvaljujući masovnoj proizvodnji drastično snižavaju. Na primer, cena mikroprocesora serije 68000 (...), za poslednjih nekoliko godina pale su od oko 500 US dolara po komadu, na svega 2-3 dolara po komadu. Time se - pored prednosti miniturizacije, jednostavne primene i minimalne potrošnje energije -

69/ 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. 5.

70/ Lilić Stevan: "Položaj uprave u ustavnom sistemu", Pravni život - tematski broj "Promene Ustava SFRJ i Ustavni položaj SR Srbije", Br. 5-6, Beograd, 1988, str. 866.

71/ Marković Nikola: "Informatika i aktuelna društvena pitanja", XVII jugoslovensko savetovanje o informacionim sistemima, Praksa, Beograd, br. 6-7, 1988, str. 4-5.



potpuno otvaraju vrata njihovoj najširoj primeni, ne samo u proizvodnji nego i u nauci, obrazovanju, finansijama, komunikacijama, državnoj upravi, domaćinstvima itd."<sup>72/</sup>

**4.2.3.** Informatička funkcija savremene države. Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka od uvek je igralo značajnu ulogu u vođenju društvenih poslova i ostvarivanja funkcija vlasti. U savremenim uslovima, može se reći da je upravo obrada podataka i informacija osnovna funkcija savremene države. Danas je tzv. informatička aktivnost administrativnih i drugih podistema javne vlasti, bitna pretpostavka zakonitom, efikasnom i ekonomičnom ostvarivanju uloge državnog i upravnog sistema. Ova tvrdnja može se lako dokazati mnogim istorijskim i savremenim primerima iz najrazličitijih oblasti javnog života - od popisa stanovništva do vođenja najraznovrsnijih službenih i drugih evidencija (npr. matične knjige, prebivališta i boravišta, lično ime itd.).

"Pod pritiskom tehnologije dolazi do približavanja pravosudnih, knjigovodstvenih i administrativnih delatnosti. Obrada informacija prisutna je u mnogim tradicionalnim područjima javnog prava, kao i u okviru rada organizacija i organa pravosuđa i uprave. Jasno je da pitanja koja se odnose na obradu podataka u njima ne mogu biti rešena tradicionalnim izolovanim načinom rada pravnika - timski rad stručnjaka različitih profila, s toga postaje uobičajeni organizacijski odgovor."<sup>73/</sup>

**4.2.4.** Informatička transformacija upravnog sistema. Korišćenje informatičke tehnologije u državnoj i javnoj upravi može se odnositi praktično na sve oblike aktivnosti koje se obavljaju - od projektovanja unutrašnje organizacione strukture do vođenja informaciono-dokumentacionih i upravljačkih sistema. Veliki deo upravnih poslova je takve prirode, da se njihovo obavljanje može standardizovati, odnosno u uslovima aplikacije elektronske tehnologije i automatizovati. Primena informatičke tehnologije u radu uprave zavisice od učestalosti obavljanja rutinskih poslova, odnosno od potrebne količine i vrste informacija za donošenje odgovarajućih odluka (npr. predlog izmene nekog propisa).<sup>74/</sup> Opšta kretanja u industrijski razvijenim, a posebno u post-industrijskim društvima imaju, izmedju ostalog, za posledicu i proces transformacije uprave, tj. proces preobražaja uprave od tzv. administrativnog aparata za vršenje autoritativnih funkcija vlasti i prinude, u sistem stručnih društvenih službi. Savremene tendencije pokazuju preobražaj funkcija uprave od "autoritativnog upravljanja autoritativnih akata i radnji - "Upravni akti i upravne radnje", u "stručno-funkcionalnu makro koordinaciju" složenih društvenih tokova korišćenjem visokotehnoloških organizacionih metoda i sredstava informatičke tehnologije.<sup>75/</sup> Svetska iskustva govore o potrebi "inoviranja duha" postojeće upravne strukture, kako bi se uključila u savremene tokove.

"Javnoj upravi je potrebna socijalna inovacija kako bi se adaptirala za transformaciju u "informacijskom društvu" (...) Savremena tehnologija, pored tehničkih, očigledno obuhvata i druga pitanja. Ona zahteva "informacijsko-orijentisani", pristup javnoj upravi. (...) Pun zamah informatičke tehnologije traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagodjavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave"<sup>76/</sup>

**4.2.5.** Ekspertni sistemi u upravi. Najnovija dostignuća na području tehnološke podrške modernizacije uprave, već uveliko polaze od konstruisanja visoko sofisticirane informatičke tehnologije, tj. od tzv. ekspertnih sistema ("expert systems"), kao "inteligentnih" informacionih sistema. Osnov primene ekspertnih sistema je "veštačka inteligencija" (artificial intelligence - "AI"),

72/ Simić Predrag: "Socijalizam na pragu XIX veka", Marksistička misao, Beograd, br. 2, 1989, str. 8.

73/ Kavran Dragoljub: "Laws and Regulations on Information Systems - Development and Operation" (Prepared for The Department of Technical Cooperation For Development, United Nations), 1987, str. 6.

74/ Tako se, na primer, upravni poslovi mogu klasifikovati na rutinske - koji su podobni za standardizovano i automatsko izvođenje i kreativne - koji zahtevaju primenu novih postupaka i novih rešenja (Šturm Lovro: "Razmišljanja o nekaterih naslednih teorija informacij za javno upravo", Vestnik, IJDUR, br. 3-4, 1970)..

75/ Baquiast, Jean-Paul: "Nouvelles technologies et reforme administrative", Revue Franc, ais d'Administration Publique, No. 37, Paris, 1986, str. 9-16.

76/ Reinemann Heinrich: "Organization and Information Management", "New Technologies and Management - Training The Public Service For Information Managment, IIAS, Brussels, 1987, str. 19.



uz tehnologiju super-komputera pete generacije.<sup>77/</sup> I u okviru upravnih sistema, nezadrživo prodira najnovija visoka tehnologija, kako u oblasti (u)pravnih informacionih sistema za obradu pravnih tekstova<sup>78/</sup>, tako i u oblasti direktne primene ekspertnih sistema u javnoj upravi<sup>79/</sup>, posebno u odnosu uprave i građana<sup>80/</sup>.

"Odeljenja, kao delovi organa javne uprave, dobijaće sve veću samostalnost u pogledu svojih operativnih poslova. Informacioni tokovi koji se procesiraju, paralelno sa ostalim operativnim aktivnostima, na dohvat su ruke na svim nivoima radnog procesa. (...) Posao službenog lica koji neposredno komunicira sa građanima, svakako će postati mnogo interesaniji, uporedo sa horizontalnim proširivanjem njegovih aktivnosti i smanjivanjem opterećenosti poslom. (...) Sa druge strane, olakšava se i ostvarivanje funkcije nadzora nad njegovim radom od strane predpostavljenih."<sup>81/</sup>

#### 4.3. JUGOSLOVENSKA ISKUSTVA U INFORMATIZACIJI UPRAVE

4.3.1. Jugoslovenska iskustva u informatizaciji uprave (i pravosudja). I u našoj zemlji, nakon prvih (pionirskih) pokušaja izgradnje eksperimentalnih pravnih informacionih sistema (YUSPIEM)<sup>82/</sup>, sve više ima projekata ove vrste. Jedan od tih je i projekt PRIS - Pravosudni informacioni sistem Jugoslavije, koji predstavlja osnov za razmatranje i pristupanje etapnoj modernizaciji informacionog sistema za potrebe pravosudja i drugih društvenih subjekata koji se bave izučavanjem, stvaranjem i primenom prava<sup>83/</sup>. Između ostalog, u pojedinim našim sredinama, u toku je rad na izradi projekta informacionog sistema opštinske<sup>84/</sup>, odnosno republičke<sup>85/</sup> uprave, kao i informacionog sistema za potrebe Vrhovnog<sup>86/</sup> i Ustavnog<sup>87/</sup> suda. Efekti koji treba da se postignu primenom informatičke tehnologije na području prava i pravosudja su višestruki, i ispoljavaju se kroz stvaranje savremenog, jedinstvenog i, pre svega, efikasnost pravnog informacionog sistema koji će biti u stanju da se suprostavi "poplavi" pravnih informacija sa kojom su suočeni praktično svi učesnici u pravnom saobraćaju: kako građani i privredni subjekti, tako i državni organi i samoupravne zajednice. U ovoj poglavi, međutim, najviše se "dave" pravnici i pravne službe u svojoj svakodnevnoj praksi - sistemska kriza postaje još teža,

77/ McCarty Throne: "Intelligent Legal Information Systems-Problems and Prospects", Rutgers Computer - Technology Law Journal, Volume 9, No. 2, 1983, str. 265-266.

Allen, Layman - Stipanović Radovan: "Automatic Generation of a Legal Expert System From a Normalized Interpretation of Legal Rules", Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 6, 1988, str. 7807-843.

78/ Herrested Henning - Maesel Dag Syvert: "Five Articles On Artificial Intelligence And Legal Expert Systems"; Complex, Institutt for Rettsinformatik, NRCCL, Oslo, No. 13, 1988.

79/ Bing Jon: "Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration", Law/Technology, Volume 20, No. 1, 1987, str. 1-59.

80/ Lilić Stevan: "Expert Systems And Citizens In Public Administration", "Organizacion And Information Systems - Vol. II" (Eds. Z Kaltnekar, J. Gričar), Bled, 1989, str. 764-770.

81/ Snellen I., - van de Donk, W.: "Some Dialectical Developments of Informatization in Public Administration", Conference on New Technologies in Public Administration, Vienna Center, Zagreb, November 1987.

82/ YUSPI-EM - Jugoslovenski sistem pravnih informacija - eksperimentalni model, Institut za javno upravo - Pravna fakulteta v Ljubljani, 1972.

83/ J. Ljubišić-Vukanović, A. Lazović, V. Pudar-Pajković: "Razvoj Pravosudnog informacionog sistema Jugoslavije", Praksa, Beograd, br. 9, 1988, str. 2-8.

84/ Opšti projekt informacionog sistema organa uprave opštine (skraćena verzija), Institut Mihajlo Pupin, Beograd, maj 1987.

85/ Skupština SR Srbije: "Program razvoja informacionih sistema republičkih organa uprave i republičkih organizacija za period 1987-1990", Službeni glasnik SR Srbije 49/86.

86/ Plavšak Nina: "Pravni informacioni sistem Vrhovnog suda SR Slovenije", Seminar "Kompjuter i pravo", Brioni, 20-21 april 1987.

87/ Mavčić Arne: "Ustavnosudski pravni informacijski podsistem Ustavnog suda SR Slovenije", Naša zakonitost, Zagreb, br. 5, 1989, str. 679-685.



naročito za pravnike u upravi, koji uvodjenjem dinamičke i tržišne orijentacije privrede, treba da pruže kvalitetne i blagovremene "(u)pravne usluge".

4.3.2. "Skromni" rezultati. Kako stvari na tom području stoje kod nas, nažalost više nego lustrativno govore najnoviji službeni izveštaji (npr. u SR Srbiji) u vezi informatizacije državnih organa, uprave i društvenih službi.

"Dosadašnje faze informatizacije organa uprave u Republici nisu bile praćene odgovarajućim aktivnostima na planu informatičkog opismenjavanja i obrazovanja, što je dovelo do gotovo pasivnog odnosa korisnika informacionih sistema. S toga je neophodno da se paralelno sa razvojem informacionih sistema i uspostavljanjem savremenih baza podataka, organizuju aktivnosti na informatičkom opismenjavanju svih kategorija zaposlenih u organima, kako ne bi došlo do raskoraka između nivoa opremljenosti organa uprave i mogućnosti korišćenja savremene baze podataka i informacionih servisa, s jedne strane, i znanja potrebnog da se oprema i usluge iz domena informacione tehnologije koriste, sa druge strane."<sup>88/</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

5.1. Naš problem. O potrebi transformacije "sistema državne uprave" u "upravni sistem" na principima visoke tehnološke efikasnosti; o informatizaciji "interface-a" uprave i gradjana; inkorporaciji principa "pravne države" (kao prethodne pretpostavke opšte demokratizacije i ostvarivanja "vladavine prava"); o nužnosti ostvarivanja načela ustavnosti, zakonitosti i efikasnosti; profesionalne i lične etike upravnih radnika; o informatizaciji i tehnološkoj inovaciji; o slobodama i pravima gradjana (npr. u upravnim, krivičnim<sup>89/</sup> i drugim oblastima); kao i o potrebi postavljanja i razrešavanja niza drugih značajnih pitanja iz problematike savremenih upravnih sistema i "upravnih struktura i procedura", u razvijenom svetu, je veoma mnogo napisano i ostvareno. Zbog toga, treba posebno istaći da je vreme istraživanja vezanih za prevazdijene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (npr. "odnosi izvršne i upravne vlasti" i "državna uprava", "upravna kontrola uprave" i slično kao akutlena upravna pitanja sa kraja prošlog i početka ovog veka), odavno u razvijenom svetu prošlo. Vreme "legalizma" kojeg karakteriše ostvarivanje koncepta pravne države kao krajnjeg cilja, ustupilo je mesto epohi "post-legalizma", u kojoj se koncept pravne države uzima kao prethodna pretpostavka ostvarivanja složenih društvenih, kulturnih i tehnoloških ciljeva.

U odnosu na upravu, današnje vreme, kao što je u radu i pokazano, je vreme "informatizacije", "efikasnosti" i "upravnih sistema". Zato što upravna misao i praksa neke (npr. naše) zemlje "kasni" za zbivanjima na evropskoj i svetskoj "upravnoj sceni" i po više decenija, u razvijenim zemljama postoji i diplomatski odgovor: "vaš problem".

5.2. Činjenice. Prvi korak svakom ozbiljnom pristupu u rešavanju složenih pitanja, je "utvrđivanje pravog stanja stvari". Problem treba postaviti tako da "misao prethodi akciji" - a ne obrnuto, pa da se rešenja traže nakon što je "prekipelo". Ovo je od posebnog značaja za istraživanje uprave i upravnih fenomena, posebno sa stanovišta preobražaja kompleksne celine državne i javne uprave od "aparata prinude" u "uslužno orijentisani upravni sistem".

"Tko se bavi upravom u opasnosti je da ga zbune razgovori o ciljevima uprave, njenim organizacijskim principima, pravnim načelima i rešenjima. Lako je zavarati se zamislama, formulacijama i opsesivnim iluzijama, jer iza rasprave o upravi uvijek može stajati uverljivost ideologije, a skoro uvijek nedostaje mogućnost krucijelne provjere postavljene teze. Nedostaju dakle činjenice."<sup>90/</sup>

88/ Izvršno veće Skupštine SR Srbije: "Izveštaj o stanju razvoja informacionih sistema državnih organa u Republici", Beograd, april 1989, str. 2.

89/ Kambovski Vlado: "Pravna država, kriminalna politika i ljudske slobode i prava", "Informacije", Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu - Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, br. 34, 1989, str. 2-9.

90/ Pusić, Eugen et alla - Ivanišević, Kregar, Pavić, Perko-Šeparović, Petković, Ramljak, Šimonović: "Uprava i društvo", IDIS, Zagreb, 1987, str. 1.



5.3. Projekt "YUPTTUS". Da bi se utvrdile "relevantne činjenice", treba pitanjima ("samoupravne", "informatičke", "tehnološke" i druge transformacije uprave), pristupiti sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, i tu prilikom iskoristiti za prevazilaženje "frontovskih" i sličnih "akcija". Sudeći na osnovu onoga što se može zaključiti prema dosadašnjim izjavama i zalaganjima rukovodstava u zemlji (posebno savezne vlade), postoji jasno razumevanje - i što je možda još važnije - stvarno opredeljenje za odlučnu transformaciju uprave u našoj zemlji. Da bi se uhvatio korak sa svetom, što izgleda polako i činimo u privredi, i sa savremenim upravnim procesima, treba se orijentisati na izradu (i to prema najstrožijim standardima systemske analize) - jedinstvenog jugoslovenskog projekta transformacije uprave u uslovima informatizacije i tehnološke inovacije. Iskustva pokazuju (npr. Projekt PRIS - pravosudni informacioni sistem Jugoslavije), da su takvi projekti na jugoslovenskoj osnovi, ne samo mogući (i pored odredjenih teškoća), već i vitalni preduslov za uključivanje u svetske tokove. Polazeći od iznetog, koristimo ovaj povod, da kao prioritarno predložimo iniciranje rasprave u pravcu izrade projekta (nazovimo ga, recimo) YUPTTUS - Jugoslovenski projekt tehnološke transformacije upravnog sistema", kao stručni i naučni odgovor prevazilaženja postojećeg modela državne uprave. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa jugoslovenskog stanovišta i u tom smislu mogu se angažovati odgovarajući nadležni savezni organi i organizacije (npr. za pravosuđe i upravu; za unapredjenje rada uprave; za informatiku itd.) radi opšte inicijative i "globalne koordinacije" ovako izazovnog poduhvata.

5.3.1. Intelektualni resursi. U pristupanju projektovanju, treba aktivirati i tzv. istorijske rezerve, u smislu sinteze i "destilacije" velikog broja naučnih i stručnih radova koji su kod nas na tu temu, u svim našim dosadašnjim mnogobrojnim raspravama izneti. Ovo iz prostog razloga da se izbegne "redundanca", tj. ponavljanje onog što je već rečeno i na šta je već ukazano. Rezultat ovog napora treba da bude sažet u jednom "instruktivnom manuelu" razumnog obima.

5.3.2. Institucionalni resursi. Kao "prirodne" nosioce i koordinate "ovakvog projekta treba angažovati već postojeće (savezne, republičke i pokrajinske) institucije koje se tim pitanjima bave, i koje su u tu svrhu i obrazovane - pre svega, reč je o zavodima i institutima za javnu upravu, a što je i uobičajena praksa u svetu. Istovremeno, zavode za javnu upravu treba osloboditi eventualne opterećenosti poslovima i zadacima "operative prirode", i preuzeti efikasne (kadrovske, tehničke i organizacione) mere za njihovo pretvaranje u tzv. think tank, tj. u institucije za proizvodnju (inovativnih) upravnih ideja. Kako stvari sada stoje, izgleda da je u većini slučajeva to kod nas upravo obrnuto - tako da se ovakve institucije najčešće bave "tekućim operativnim pitanjima sprovođenja politike i izvršavanja propisa". U institucionalnom smislu, treba uključiti i odgovarajuće univerzitetske i stručne institucije (npr. odeljenja i katedre za upravne nauke fakulteta, zavode za ispitivanje javnog mnjenja isl.).

5.3.3. Ljudski resursi. Kompleksni projekt kao što je tehnološka transformacija upravnog sistema moraju da "nose", kako odgovarajući stručni radnici iz "aktivne administracije", tako i naučni radnici "akademske sredine". Zbog toga, treba prethodno utvrditi stručne i naučne standarde po osnovu kojih bi se vršilo angažovanje "ljudskog resursa". U te standarde, uz iskustvo - koje je uvek najdragoceniji kvalitet - treba obavezno uključiti i sledeće:

- poznavanje savremene metodologije stručnog i naučnog rada (npr. teorija sistema i kontingentnosti, systemska analiza, modularno projektovanje i sl.);
- komparativno poznavanje stanja upravnih nauka (posebno u zemljama sa visokim stepenom društvene efikasnosti), kao i
- učešće u svetskim dostignućima administrativne prakse (npr. uvođenje informacionih i ekspertnih sistema u javnu upravu).

5.3.4. Upravni i informatički kapaciteti. U okviru ovog sklopa pitanja, posebno treba razmotriti i potrebe da se u okviru zavoda za javnu upravu angažuju eksperti na aktivnom rukovodjenju, koji bi, po osnovu svoje stručne kvalifikacije (npr. poznavanje savremenih trendova u razvoju upravnih sistema, informatizacije odnosa uprave i građana, pravnih pitanja zaštite podataka i privatnosti, inovacija u javnoj upravi i dr.) imali "kapacitete" za savremenu orijentaciju u reorganizaciji uprave i bile u stanju da komuniciraju sa vodećim inostranim institucijama sličnog profila. Pored toga rukovodeći stručnjaci zavoda takvog profila imali bi i "zadatak" da pokrenu



proces "informatičkog opismenjavanja" upravnih kadrova, kao i kurseva "inovacija znanja" vezanih za upravne procese.

5.3.5. Paradoksi. Živimo u paradoksalnim vremenima, a da je to tako, jasno govori i primer, da među našim upravnim stručnjacima imamo takvih koji su neposredno angažovani za vođenje najstroženijih projekata preobražaja javne uprave po svetu, a da naša zemlja, sticajem okolnosti, takve "resurse" nedovoljno ili nikako ne "eksploatiše". Ne ulazeći u "sve naše razloge", ne bi bilo na odmet, pronaći rešenja da se i takvi stručnjaci delotvorno angažuju i na projektima "revizije" naše uprave.<sup>91/</sup>

5.4. Zaključak - efikasni upravni sistem kao podrška efikasnoj privredi. Cilj opšte reforme društva, nužno mora obuhvatiti i pitanje ostvarivanja efikasnosti upravnog sistema kao tehnološke i razvojne pretpostavke modernog privrednog sistema i moderne pravne države. Upravljanje, koordinacija i usmeravanje složenih upravnih, ekonomskih i drugih celina, naročito polazeći od ustavne i programske proklamacije o središnjoj samoupravnoj ulozi i položaju radnog čoveka i građana, nužno zahteva njihovu racionalnu i efikasnu regulaciju, kako na nivou strateških političkih opredeljenja, tako i na nivou pojedinačnih konkretnih rešenja.

U današnjim uslovima, bez obzira na sve naše tradicije i uverenja, pozitivno usmeravanje tokova na transformaciji uprave nije moguće ostvariti, kako bez odlučnog angažovanja svih raspoloživih ljudskih i materijalnih potencijala i resursa, tako ni bez smele i dosledne aplikacije dostignuća savremene tehnologije, upravne nauke i administrativne prakse. Uostalom, razvijeni savremeni svet to naveliko čini - i to je osnovni razlog što je razvijen.

"Po stanovištu Stručnog saveta, socijalističko samoupravno društvo se mora jasno opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim stvarnim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanja tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onespobilo akcije u ekonomsko-privrednom sistemu i organizaciji naučno-tehnološkog razvoja u dostizanju ritma razvoja u svetu koji nas okružuje. Ova "ekonomska" orijentacija i racionalizacija rada uprave, usmerena na olakšanje rada privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i neosporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave".<sup>92/</sup>

91/ Zimbabwe: "Report of the Public Service Review Commission of Zimbabwe, Volume 1 - Main Report", Under the Chairmanship of Prof. D. Kavran, Oh. D., Harare, May, 1989.

92/ Stručni savet za oblast državne uprave: "Mišljenje, predlozi i inicijative Stručnog saveta za oblast državne uprave dati povodom razmatranja Izveštaja o ostvarivanju osnova sistema i transformacije državne uprave", Informacije, Br. 30, Zavod za unapredjenje savezne uprave, Beograd, Decembar 1987, str. 30-31.