PRILOG BROJU 1293.

Savremena PRAKSA
list za privredna i pravna pitanja organizacija udruženog rada

BEOGRAD
Knez Mihailova 6/V
Poš. fah 479 – telefon 623-131
List izlazi ponedeljkom

Reforma uprave sa stanovišta koncepcije pravne države

Materijal za XXXI redovno Savetovanje Jugoslovenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu — Budva, 26. i 27. oktobar 1989. godine).

Cilj je ovog savetovanja, koje organizuje Jugoslovenski savez za upravne nauke i praksu, u saradnji sa Udruženjem za upravne nauke i praksu SR Crne Gore, da se pretresu aktuelna pitanja reforme državne uprave sa aspekta koncepta pravne države, sagledaju problemi koji, u vezi s tim, proističu iz postojećeg političkog i ustavnog sistema i daju predlozi i mišljenja za njihovo efikasno i adekvatno rešavanje.

Po izboru organizatora objavljujemo osnovne referate i jedan broj prispelih priloga koji se odnose na temu Savetovanja.

Beograd, 23. oktobar, 1989. godine

BELEŠKE

Štampa: NIŠRO »DNEVNIK« Novi Sad, Bulevar 23. oktobra 31.

bedivanja prava i pravnih interesa građana. Isto tako bi trebalo ovlastiti nadležni organ DPZ da ukoliko takva organizacija, odnosno zajednica, ne vrši na propisani način povereno javno ovlašćenje ili ne postoje uslovi za to, da pokrene postupak oduzimanja tog ovlašćenja i obezbeđivanje vršenja tog upravnog posla od strane odgovarajućeg organa DPZ.

Ovim nisu iscrpljena sva, već samo naznačena neka važnija od značaja za reformu uprave i inicirani pravci njihovog razmatranja i traženja odgovarajućih rešenja, kojima bi se doprinosilo stvaranju osnova za afirmaciju upravne funkcije u skladu sa koncepcijom pravne države.

Dr Stevan LILIĆ
Univerzitet u Beogradu
Pravni fakultet

Savremena uprava, pravna država i informatička tehnologija

I. UVOD

1.1. SLOŽENOST. Osnovna je karakteristika savremene epo he, posebno druge polovine dvadesetog veka, neslućeno narasta nje složenosti u svim oblastima društvenog života — od svakodnevnih aktivnosti i rada u grandioznim urbanim kompleksima mega — polisa (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 povećalo. 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 (...).«1)

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 znanja2), javlja se kao moćna i propulsivna privredna grana koja pretvara naučna otkrića i spoznaje u nove tehnologije: proizvodni ove industrije su tzv. »solucije problema« (»problem solution«). Industrija znanja postala je ključni faktor proizvodnje produktivnosti i konkurentske moći — ne samo velikih korporacija, već i čitavih država.3)

»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.« 4)

1.3. INFORMACIJSKO ZAGAĐENJE. 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 raspolažemo 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 haos informacijskog zagađenja i osmišljava podatke koji bi inače bili neupotrebljivi.« 5)

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 međunarodnoj zajednici. Ima pojedinih stavova u kojima se, u osnovi, zastupa stanovište da je tehnološki razvoj izazov koji je »nametnut« našoj zemlji od strane međunarodnog okruženja. Naučno-tehnološki izazov, međutim, nije samo posledica spoljnjeg 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«. 6)

»Postojeće zaostajanje Jugoslavije u odnosu na razvoj zemlja 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. (...)« 7)

1.5. STANJE PRAVNOG SISTEMA. I stanje u oblasti pravnog sistema, ocenjeno je kao stanje »pobune takta protiv prava« — pravni sistem ne izražava realne društvene odnose, čime se stvaraju suštinske i formalne neusklađenosti između pravne norme i društvene realnosti (tzv. normativitu gap). Sa svoje strane, ovo dovodi do rasporaka između socijalne i sistemske 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 utvrđenih sloboda i prava čoveka i građana. 8)

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) razrađena su osnova ustavna načela o »sistemu državne uprave« 9), 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 supover ena javna ovlašćenja. Iako sistemski 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 neautoritativno-stručnih 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 povezati sa ustavnim promenama i promenama zakona o osnovama sistema državne uprave i ostalih zakona i drugih akata koji regulišu funkcionisanje uprave.« 10)

II PRAVNA DRŽAVA U TEHNOLOŠKOM OKRUŽENJU

2.1. PRAVNA DRŽAVA. Pravna država, kao tvorevina kasnog 19 i ranog 20 veka 11), 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 pretpostav

1) Izvor: »L'Express«, Paris, »Borba«, 7—8. X 1989. str. 15. Nota bene: petmilijarditi zemaljac rođen je u Zagrebu.

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

3) Milićević, 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.

6) Mirić, Jovan: »Sistem i kriza«, CEKADE, Zagreb, 1984.

7) Skupština SFRJ: »Odluka o strategija tehnološkog razvoja SFRJ«, Skupština SFRJ, April 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.

ka ostvarivanja nesumljivo 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. 12) 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 odu ševljenje za opšte političke koncepte, kao što to čine francuzi« 13)

»Međutim, ako je 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 nadoknađuje 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«. 14)

2.2. PRAVNA DRŽAVA I SOCIJALISTIČKE ZEMLJE. Kao i kod nas, promene u političkim sistemima mnogih socijalističkih zemalja treba, između ostalog, da omoguće preobražaj tzv. partijske države u modernu i efikasnu pravnu državu, posebno u odnosu na »rekonstrukciju državnog aparata«. Primera radi — »Uspostavljanje socijalističke pravne države, reforma političkog sistema i uvođenje novih metoda u rukovođenju privredom, traže odlučan preobražaj pravnog obrazovanja.«15)

2.3. RAZREŠENJE KONFLIKTNIH SITUACIJA u pravnoj državi. Moralni 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, na ročito onih od posebnog značaja za društvenu zajednicu, treba poći od »već utvrđenih i dobrih principa« 16), pre svega, najvišlih 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 juristikcije«. Posebno u saveznim državama — kako ističe čuveni Hans Kelzen — politička ideja federalizma, pravno uzev, dovršena je tek institucijom ustavnog sudstva 17) Ustavnost i zakonitost, najviši su principi pravne države. 18)

a) Načelo ustavnosti. U federalnim državama, načelo supremacije saveznog stava prvi je pravni princip ustavnosti svakog federalnog sistema, uključujući i jugoslovenski. Da je federalizam osnova, i glavno obeležje savremenog jugoslovenskog ustavnog sistema, proizilazi 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 utvrđenih i dobrih principa« tj. opštepriznatih principa pravne države — pre svega principa »fair due process«, tj. sprovođenja zakonom predviđenog postupka. Osnovni postupak 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 koja 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 konfliktnim, a pogotovo u krajnje konfliktnim situacijama, treba verovati u nepristrasnost, autoritet i stručnost arbitra (npr. ustavnog suda), da će sine ira et studio (dakle »bez strasti i pristrasti«), obaviti svoju ustavom i zakonom utvrđenu funkciju — na šta je i moralno obavezan položenom zakletvom.

2.4. PREVAZILAŽENJE PRAVNOG NORMATIVIZMA (DOGMATIZMA). Za pravilnim i objektivnim pristupom u proučavanju državnih pravnih fenomena, od vitalnog je značaja i metod kojim se pojave posmatraju. I određene metode mogu biti »prevaziđene« 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 onakve kakve su, ne ocenjuje ih, niti predlaže njihovu izmenu ili poboljšanje. (...)«.19)

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 inostranoj i domaćoj stručnoj pravnoj literaturi 20), već reflektuje i u zahtevu za prevazilaženjem tzv. normativističkog paternalizma države. 21)

»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.« 22)

2.6. UPRAVNI POSTUPAK (ZUPOVCI I ZUSOVCI). Neosporno je da je donošenje kodifikovih pravila pravnih postupaka, na primer, u kominikaciji 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 »prevaziđena«, u smislu da u sadašnjim uslovima ove norme predstavljaju pretpostavku, a ne krajnji cilj upravnih aktivnosti. Svođenje očiglednog »pluralizma upravnih procesa« samo na autoritativne oblike odlučivanje o pravima, obavezama i interesima u upravnom postupku, istovremeno je svođenje 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 među socijalističkim zemljama donošenjem Zakona o op-

---

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. 36, Zavod za unapređenje savezne uprave, Beograd, Decembar 1987, str. 30—21.

11) Jovanović, Slobodan: »Poratna 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—26).

14) Pravna Enciklopedija, Savremena administracija,B eograd, 1979. str. 1038.

15) CPSU: »Documents and Materijals — On Legal Reform«, Resolutions, 19th. All-Union Conference of the CPSU, Novosti Press Agency Publisching House, Moscow, 1988, str. 166.

16) Gunther, Gerald: »Constitutional Law — Cases and Materialse, Ninth Edition, The Foundation Press, Mineola, N.Y., 1975, str. 9.

17) Štark, Kristijan: »Istorijski razvoj i aktuelni značaj supremacije ustava«, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 5, 1988, str. 569.

18) Lukić, Radomir: »Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji«. Institut političkih nauka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1966.

19) Dimitrijević, Pavle i Marković, Ratko: »Upravno pravo«, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 347.

20) Unger, Roberto Mangaheira: »Law In Modern Society«, The Free Press, New-York — London, 1976;
Bart, H.L.A.: »The Concept Of Law, Claredon Law Series, Oxford, 1984.
Visković, Nikola: »Tumačenje u pravu«, Pravni život, br. 7—8, 1988, str. 999—1016.

21) Stanić, Gojko: »Ustava svodobe«, ZOTKS, Ljubljana, 1988, str. 85.

22) Wiener, Norbert: »Kibernetika i društvo«, Nolit, Beograd, 1964, Poglavlje »Pravo i komunikacije«, str. 131—146.

štem upravnom postupku (1956) i Zakona o upravnim sporovima (1952), iscrpne stručne rasprave koje su tim povodom vođene (što pokazuju i veoma brojni stručni radovi iz tih perioda), pra ktično su »apsolvirala« sva bitna pitanja i dileme koje su se, u vezi sa, i povodom toga, javile — od »opštih problema« 23) i »opširnosti upravnog postupka« 24), do »pismenosti« 25) i »stru čnosti kadrova« 26). Otuda »stručna elaboracija« upravnih procedura (npr. upravnog postupka) koja, u današnjim uslovima polazište nije »efikasnost« 27) i »neauroritativnost« 28), (najbla že rečeno) »kasni« najmanje dvadesetak godina za domaćim naučnim i stručnim rezultatima, i najmanje još za toliko za svetskim — i to mereno prema principu da se »brzina konvoja meri prema poslednjem brodu«: dovoljno je uporediti razvoj upravnog prava u SAD, koje su, pod uticajem shvatanja engleskog pravnika Dicey-a, notorne po svom »kašnjenju« u tom pogledu 29) — a da se ne spominju takve naše »originalne novine u pri stupu«, 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, međutim, ima i niz novina koje je novo »tehnološko okruženje« prouzroko valo — na to nas upozoravaju i upućuju naši najiskusniji poz navaoci ove oblasti.

»Države bi, takođe, morale podvrći kritičkoj analizi sa stanovišta uvođenje moderne tehnologije i sve norme upravnog po stupka. Noveliranje bi se ostvarilo u dve faze. U pravoj 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.« 30)

III (SVE NAŠE) TRANSFORMACIJE

3.1. AKTUELNOST UPRAVNE PROBLEMATIKE. Raciona lizacija i unapređenje 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 uspe ha — gotovo svim pitanjima od značaja ili uticaja na rad i organizaciju uprave kod nas, između ostalog, i pitanjima »perspektiva« i razvoj uprave« 31), »samoupravljanje i uprava« 32), »reorganizacija uprave« 33), »reforma uprave« 34), »transformacija uprave« 35), »podruštvljavanje uprave« 36), »načela organi zacije uprave« 37), »položaj uprave« 38), »uprava u ustavnom sis temu« 39), »zadaci uprave« 40), »funkcije uprave i ekonomska stabilizacija« 41), »kolegijalni organi uprave« 42), »vertikalna po vezanost uprave« 43), »samostalnost uprave« 44), »odgovornost uprave (države) za štetu« 45), »upravne organizacije« 46), »upravni kadrovi« 47), »etika upravnih radnika 48), »društvene delat nosti i javne službe 49), »javna ovlašćenja« 50), kao i mnoga dru ga pitanja.

3.2. RACIONALIZACIJA I UNAPREĐENJE RADA UPRA VE. Rasprava o ovim pitanjima posebno je dobilo na aktuelnos ti u svetlu Zaključaka Skupštine SFRJ o daljim pravcima i aktivnostima na transformaciji uprave kao celovitog sistema (Služ beni list SFRJ 18/88). U tom sklopu posebno su se razmatrala pitanja »rada uprave«, »efikasnost opštinske uprave«, »unapre đenje rada administrativnih službi«, »automatizacija upravne de latnosti«, »organizacija posebnih upravnih resora«, »organizacija i funkcionisanje državne uprave«, kao i uvek aktuelna tema samoupravne transformacije uprave«.[51])

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 posljedice. Bez rezerve možemo reći da su sadašnje društveno-ekonomske i druge teškoće umnogome i nastale zbog slabog funkcionisanja institucije države, a prvenstveno državne uprave.[52])

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 dinamičnog razvoja nauke i tehnologije, s obzirom da se javljaju nova područja (npr. nuklearna energija, zaštita životne sredine, genetski inženjering

23) Krbek, Ivo: »Problemi općeg upravnog postupka«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 8—9, 1954, str. 385—397.

24) Majstorović, Bogdan: »Opširnost upravnog postupka«, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 1, 1969, str. 107—112.

25) Jevtić, Ljubomir: »Za bolju i stručniju pismenost u upravnom postupku«, Opština, Beograd, Br. 11, 1970, str. 37—45.

26) Matović, Ivan: »Profil i stručno usavršavanje kadrova koji primenjuju upravni postupak«, Opština, Beograd, Br. 11—12, 1970, str. 109—117.

27) 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.

28) 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.

29) 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).
Schwartz, Bernard: »American Administrative Law, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd, London, 1950.

30) Godec, Rupko: »Razvoj tehnike in upravni postopek«, Vestnik Inštituta za javno upravo, br. 3—4, 1987, str. 166.

31) Pusić, Eugen: »Bliže perspektive razvoja uprave«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 3, 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.

32) Pusić, Eugen: »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.

33) Gatarić, Đuro: »Neka razmišljanja o potrebi reorganizacije državne uprave«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 4, 1981, str. 83—97.
Munćan, Jovan: »Pravci transformacije i reorganizacije državne uprave«, Pravna misao, Sarajevo, Br. 7—8, 1984, str. 3—7.

34) Sekulić, Ljubo: »Neki aspekti reforme državne uprave«, Opština, Beograd, Br. 3, 1972, str. 54—60.

35) Gatarić, Đuro: »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.

36) Popović, Slavoljub: »O podruštvljavanju 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.

37) Stefanović, Jovan: »Načela organizacije državne uprave«, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, Br. 1, 1957, str. 18—31.

38) Ćosović, 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.
Mićunović, Spasoje: »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.

39) Zarić, Ljubiša: »Položaj i funkcija uprave u novom ustavnom sistemu«, Opština, Beograd, Br. 11, 1973, str. 35—46.

40) Sekulić, Ljubo: »Zadaci uprave proizilaze iz suštine našeg političkog i ustavnog sistema, Komuna, Beograd, Br. 1, 1977, str. 9—11.

41) Hrnjaz, Radovan: »Ostvarivanje funkcija državne uprave u vezi sa realizacijom dugoročnog programa ekonomske stabilizacije«, Pravna misao, Sarajevo, Br. 7—8, 1984, str. 21—39.

42) Petrović, Miodrag: »Neka pitanja organizacije i rada kolegijalnih organa uprave«, Opština, Beograd, Br. 6, 1982, str. 43—59.

43) Festić, Ibrahim: »Vertikalna povezanost uprave«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 9, 1973, 729—732.

44) Milkov, Dragan: »Samostalnost uprave u vršenju javne delatnosti«, Pravni život, Beograd, Br. 12, 1983, str. 1294—1305.

45) 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 pravi«, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 5—6, 1983. str. 692—707.

46) 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.

47) Matović, Ivan: »Uprava i obrazovanje kadrova«, Zbornik Više upravne škole u Zagrebu, Zagreb, Br. 10, 1981, str. 263—270.

48) Pusić, Eugen: »Etika upravnih radnika — teze«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 6, 1981, str. 102—107.

49) 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.

50) Duvnjak, Nedžad: »Pojam i pravna priroda povjeravanja javnih ovlašćenja«, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, Br. XXVIII, 1980, str. 105—121.
Pirnat, Rajko: »Razvoj javnih pooblastil v povojnoj Jugoslaviji«, Vestnik Inštituta za javno upravo, Ljubljana, Št. 1—2, 1988, str. 77—90.

51) Savetovanje (XXX) Jugoslovenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu (20—21. oktobar 1988, Sarajevo): »Unapređivanje i racionalizacija rada državne uprave«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989;
Marić, Stanko: »Sadržaj i metode rada organa uprave« (str. 28—31);
Velkovski, Pavle i Malinov, Toni: »Unapređenje 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 atomatizacije 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);
Drašković, Radovan: »Samoupravna transformacija organizacije uprave, s posebnim osvrtom na organizaciju opštinske uprave u SAP Vojvodini« (str. 71—81).
Tegeltija, Vojin: »Neka pitanja organizacije i funkcionisanja državne uprave«, Pravna misao, Sarajevo, Br. 3—4. 1986.

52) Krijan, Pero: »Funkcionisanje uprave i pravci aktivnosti za njenu racionalizaciju i unapređenje«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 3.

itd.) za koja postoji potreba da se propisima regulišu. Ove okolnosti karakteristične su i za našu zemlju, uz svu specifičnost jugoslovenskog federalnog uređenja. Iz tih razloga i kod nas se, posebno u oblasti upravne regulative sve više govori o potrebi »racionalizacije normativne delatnosti«.[53])

»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 otklanjanja svih oblika prenaglašenog normativizma (. . .) radi stvaranja optimalnih pretpostavki za razmah preduzetničke inicijative i modernog poslovanja primerenog savremenom tržišnom modelu privređivanja«.[54])

3.4. STANJE SAVEZNE UPRAVE. Racionalizacija i unapređenje 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«.[56]) itd.

»(I to) još uvek nedovoljna usmerenost savezne uprave na funkciju izvršenja, odnosno na sprovođenje politike i izvršavanje saveznih zakona, nedovoljno efikasan rad saveznih inspekcijskih organa; slabosti u ostvarivanju saradnje saveznih organa uprave sa nadležnim organima i organizacijama federacije, republika i autonomnih pokrajina, neophodnost daljeg unapređenja organizovanosti savezne uprave i smanjenja broja zaposlenih u njoj, još uvek relativno nizak stepen tehničko-tehnološke modernizacije saveznih organa uprave i organizacija, neadekvatno nagrađivanje stručnih i kreativnih kadrova i sl.«[58])

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 (sužavanja obima poslova organa uprave i izmene u 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 istorijski nije objektivno moguće.«[59])

3.6. UPRAVA I DRUŠTVO — STANJE LOKALNE UPRAVE. Stanje lokalne uprave — pre svega opštinske (ali i gradske[60]) i regionalne), prate opšte trendove »razvoja« uprave i upravnog sistema kod nas. Veoma interesantni (i u nekim slučajevima zaista iznenađujući) 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.[61]) 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 ilustracija (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 proklamovanih 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 jedna od ključnih uzroka pojave neformalnih koordinativnih mehanizama, koordinatora koordinatorovih koordinatora.«[62])

IV. UPRAVNI SISTEMI I INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA

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 razumeti i objasniti samo na osnovu »zatvorenog« analitičnog i pozitivističkog proučavanja zasnovanom 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 apkstraktne misaonologičke 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.«[63])

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 suprotstaviti narastanju složenosti, tako što je promenjen cilj samih naučnih istraživanja. Karasteristično za nauku, posebno za oblast društvenih nauka, do skora je bila prevashodno pozitivistička orijentacija, usmerena ka pozitivnom utvrđivanju 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). Međutim, u uslovima neprekidnog 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 prilogodio okruženju i osigurao vlastiti opstanak. (. . .) Iako ovo izgledaju banalni iskazi, teorija sistema označila je veliku promenu optike, intelektualne perspektive iz koje se posmatra realnost«.[64])

4.1.3. Vođenje kompletnog sistema. Sistemski pristup uz tzv. kibernetsku modelistiku odlučujuća je metodološka podrška za savremeno upravljanje kompleksnim socijalnim sistemima, posebno ekonomskim i upravnim.[65])

»Vođenje kompleksnih sistema zahteva drugačije zakonitosti uparavljanja 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 kibernetskog upravljanja je najznačajnija funkcija negativne povratne veze koja omogućava prilagođavanje siste-

---

53) Alagić, Nedžmudin: »Racionalizacija normativne djelatnosti«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989. str. 9—12.

54) Jelić, Zoran: »Deregulacija ekonomskih i društvenih odnosa«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 31. 1988, str. 14.

55) Stavileci, Esad: »Ostvarivanje izvršne funkcije u SFRJ«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 29, 1987. str. 1—30.

56) Milanović, Tomislav: »Ostvarivanje izvršne i upravne funkcije i neka pitanja dogradnje sistema državne uprave«, Informacije. Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 29, 1987, str. 22—30.

57) Fatić, Branislav: »Iskustva normativnog uređenja primene mikrofilma«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 29, 1987, str. 68—73.

58) Macić, Gradimir i Novaković, Božidar: »Unapređenje i racionalizacija rada saveznih organa uprave«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 17.

59) Milosavljević, Bogoljub i Danilović, Olga: »Aktivnosti na racionalizaciji uprave u SR Srbiji«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 20.

60) Romanić, Koviljka: »Putevi transformacije uprave u Gradu i opštinama Beograda«, Komuna, Br. 9, 1978, str. 46—51.

61) Pusić, Eugen, et al.: »Uprava i društvo«, IDIS, Zagreb, 1987.

62) Ramljak, Milan: »Komunalni sistem ili lokalna samouprava«, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 1, 1989, str. 13.

63) Pusić, Eugen: »Upravni sistemi I i II«, GZH, Zagreb, 1985, str. 63 (knj. 1).

ma na promene u okolini i u njemu samom. Nesistematsko upravljanje, koje ne poštuje te zakonitosti, dovodi ili do kolapsa ili do stagnacije sistema«.[66])

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, sisteski, analitički i stručni pristup.

»Jedno od osnovnih pitnja 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 trebala 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.[67])

4.1.5. »Cost/Benefit« i efikasnost upravnih sistema. Savremeni upravni sistemi pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja za »usluga ma«, suočavaju upravne sisteme sa gotovo nepremostivim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtevi za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa jer 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 uvođenjem nove tehnologije, kojom se poboljšavaju informatički i organizacioni uslovi ostvarivanja zadataka uprave. Iz tih razloga efikasnost, tj. optimalan odnos uloženog i ostvarenog (»cost/benefit«), postaje prioritetno pitanje i neposredno zavisi od uspešne implementacije informatičke tehnologije.

»Konsekventno, jedan od prioritetnih zadataka, savremene javne uprave je uvođenje informacione tehnologije i organizacionih modela koji bi ih doveli što je bliže moguće »cost/benefit« standardu ekonomske efikasnosti«.[68])

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

»Iz ovih razloga, upravni i ekonomski sistemi moraju se posmatrati u uzajamnoj međuzavisnosti — svaki konstruktivni program njihovog unapređenja i racionalizacije mora, kao minimum, poći od sledećeg: a) da su to veoma kompleksni i 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. međusobni uticaj baze i nadgradnje)«.[69])

2. Informacija 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, Malezije, 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 slučajan. 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«.[70])

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 6800 (. .) za poslednjih nekoliko godina spale su od oko 500 U$ dolara po komadu, na svega 2—3 dolara po komadu. Time se — pored prednosti miniturijalizacije, jednostavne primene i minimalne potrošnje energije — potpuno otvaraju vrata njihovoj najširoj primeni ne samo u proizvodnji nego i u nauci, obrazovanju, finansijama, komunikacijama, državnoj upravi, domaćinstvima itd«.[71])

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 podsistema javne vlasti, bitna pretpostavka zakonitom, efikasnom i ekonomičnom ostvarivanju uloge družavnog 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, prebivalište i boravište, lično ime i td.).

»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 ogranizacijski odgovor.[72])

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 zavisiće od učestalosti obavljanja rutinskih poslova, odnosno od potrebne količine i vrsta informacija za donošenje odgovarajućih odluka (npr. predlog izmene nekog propisa).[73]) Opšta kretanja u industrijski razvijenim, a posebno u post-industrijskim društvima imaju, između 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 autoritativni akata i radnji — »Upravni akti i upravne radnje«, u »stručno-funkcionalnu makro koordinaciju« složenih društvenih tokova korišćenjem visoko-tehnoloških organizacionih metoda i sredstava informatičke tehnologije.[74]) Svetska iskustva govore o potrebi »inoviranja duha« postojeće upravne strukture,» kako 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« pri-

---

64) Pečujlić, Miroslav: »Metodologija društvenih nauka«, Savremena administracija, Beograd, 1982, str. 45—46.

65) Lilić, Stevan: »Kibernetska modelistika i pravilno određivanje upravne funkcije«, Pravni život, br. 11, 1985, Beograd, str. 1073—1082.

66) Šturm, Lovro: »Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu«, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3—4, 1987, str. 429.

67) Trpin, Gorazd: Pitanje efikasnosti modernih upravnih sistema«, Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 11.

68) Grimmer, Klaus: »The Use On Information Technology In Qualitative Administration Work — Organizational, Economic and Service — Related Aspects«, European Center For Research and Documentation In Social Sciences, 1987, str. 5.

69) 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.

70) Marković, Nikola: »Informatika i aktuelna društvena pitanja«, XVII jugoslovensko savetovanje o informacionim sistemima, Praksa, Beograd, br. 6—7, 1988, str. 4—5.

71) Simić, Predrag: »Socijalizam na pragu XIX veka«, Marksistička misao, Beograd, Br. 2, 1989, str. 6.

stup javnoj upravi. (. . .) Pun zamah informatičke tehnologije traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagođavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave[75])

4.2.5. Ekspertni sistemi u upravi. Najnovija dostignuća na području tehnološke podrške modernizacije uprave, već uveliko polaze od konstruisanja visoke sofisticirane informatičke tehnologije, tj. od tzv. ekspertnih sistema (»expert systems«), kao »inteligentnih« informacionih sistema. Osnov primene ekspertnih sistema je »veštačka inteligencija« (artificial intelligence — »AI«), uz tehnologiju super-kompjutera pete generacije.[76]) I u okviru upravnih sistema, nezadrživo prodire najnovija visoka tehnologija, tako u oblasti (u)pravnih informacionih sistema za obradu pravnih tekstova[77]), tako i oblasti direkteprimene ekspertnih sistema u javnoj upravi[78]), posebno u odnosu uprave i građana[97]).

»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 interesantniji, uporedo sa horizontalnim proširivanjem njegovih aktivnosti i smanjivanju opterećenosti poslom. (. . .) Sa druge strane, se i ostvarivanje funkcije nadzora nad njegovim radom od strane pretpostavljenih«.[80])

3. Jugoslovenska iskustva u informatizaciji uprave

4.3.1. Jugoslovenska iskustva u informatizaciji uprave (i pravosuđa). I u našoj zemlji, nakon (pionirskih) pokušaja izgradnje eksperimentalnih pravnih informacionih sistema (YUSPI-EM)[81]), sve više ima projekata ove vrste. Jedan od tih je i projekt PRIS — Pravosudni informacioni sistema Jugoslavije, koji predstavlja osnov za razmatranje i pristupanje etapnoj modernizaciji informacinog sistema za potrebe pravosuđa i drugih društvenih subjekata koji se bave izučavanjem, stvaranjem i primenom prava[82]). Između ostalog, u pojedinim našim sredinama, u toku je rad na izradi projekta informacionog sistema opštinske[83]), odnosno republičke[84]), uprave, kao i informacionog sistema za potrebe Vrhovnog[85]) i Ustavnog[86]) suda. Efekti koji treba da se postignu primenom informatičke tehnologije na području prava i pravosuđa su višestruki, i ispoljavaju se kroz stvaranje savremenog, jedinstvenog i, pre svega, efikasnog pravnog informacionog sistema koji će biti u stanju da se suprotstavi »poplavi« pravnih informacija sa kojom su suočeni praktično svi učesnici u pravnom saobraćaju: kako građani i privredni subjekati, tako i državni organi i samoupravne zajednice. U ovoj poplavi, međutim, najviše se »dave« pravnici i pravne službe u svojoj svakodnevnoj praksi — situacija postaje još teža, naročito za pravnike u upravi, koji uvođenjem dinamičke i tržišne orjentacije 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 ilustrativno 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 go tovo 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«. [87])

V 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 građana; 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 građana; kao i o potrebi postavljanja i razrešavanja niza drugih značajnih pitanja iz problematike savremenih upravnih sistema i »upravnih struktura i procedura«, veoma je mnogo napisano i ostvareno.

Vreme istraživanja pitanja vezanih za prevaziđene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (npr. »odnosi izvršne i upravne vlasti« i »državna uprava«, »upravna kontrola uprave«) — kao »aktuelna upravna pitanja sa kraja prošlog i početka ovog veka — odavno je u razvijenom svetu prošlo: njihova »naučna i stručna elaboracija«, sa stanovišta društvene realnosti je prosto bespredmetna (što naravno ne isključuje njihovo izučavanje sa »istorijskog aspekta«). U odnosu na upravu, današnje vreme, kao što je u radu i pokazano, je vreme »informatizacije«, »efikasnosti« i »upravnih sistema«. Za to 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 »utvrđivanja 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 zamislima, formulacijama i opsesivnim iluzijama, jer iza rasprave o upravi uvijek može stajati uverljivost ideologije, a skoro uvijek nedostaje mogućnost krucijelne provjere postavljene teze. Nedosta ju dakle činjenice«. [88])

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 priliku 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 sistemske analize) — jedinstvenog jugoslovenskog projekta transformacije uprave u uslovima informatizacije i tehnološke inovacije. Iskustva pokazuju (npr. Projekt PRIS — pravosudni informacioni sistem Jugoslavije), da

---

72) Kavran, Dragoljub: »Laws and Regulativons on Information Systems — Development and Operativon« (Prepared For The Department Of Technical Cooperation For Developmen, United Nations), 1987, str. 6.

73) 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 (Sturm, Lovro: »Razmišljanja o nekaterih naslednih teorija informacij za javno upravo«, Vestnik, IJDUR, br. 3—4, 1970).

74) Baquiast, Jean-Paul: »Nouvelles technologies et reforme administrative«, Revue Franc, ais d'Administration Publique, No. 37, Paris, 1986, str. 9—16.

75) Reineman, Heinrich: »Organization and information Management«; »New Technologies and Management — Training The Public Service For Information Management, IIAS, Brussels, 1987, str. 19.

76) 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.

77) Herrested, Henning & Maesel Dag Syvert: »Five Articles On Artificial Intelligence And Legal Expert Systems«, Complex, Institutt for Rettsinformatik, NRCCL, Oslo, No. 13, 1988.

78) Bing, Jon: »Developing Knewledge Based Legal Systems for Public Administration«, Law/Technology, Volume 20, No. 1, 1987, str. 1—59.

79) 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.

80) 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.

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

82) J. Ljubišić — Vukanović, A. Lazović, V. Pudar — Pajković: »Razvoj Pravosudnog informacionog sistema Jugoslavije«, Praksa, Beograd, br. 9, 1988, str. 2—8.

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

84) Skupština SR Srbije: »Program razvoja informacionih sistema republičkih organa uprave i republičkih organziacija za period 1987 — — 1990«, Službeni glasnik SR Srbije 49/86.

85) Plavšak, Nina: »Pravni informacioni sistem Vrhovnog suda SR Slovenije«, Seminar »Kompjuter i pravo«, Brioni, 20—21 april 1987.

86) Mavčić, Arne: »Ustavnosudski pravni informacijski podsistem Ustavnog suda SR Slovenije, Naša zakonitost, Zagreb, Br. 5, 1989, str. 679—685.

87) Izvršno veće Skupštine SR Slovenije: »Izveštaj o stanju razvoja informacionih sistema državnih organa u Republici«, Beograd, april, 1989, str. 2.

su takvi projekti na jugoslovenskoj osnovi, ne samo mogući (i pored određenih teškoća), već i vitalni preduslov za uključivanje u svetske tokove. Polazeći od iznetog ,koristimo ovaj povod, da kao prioritetno 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 nagažovati odgovarajući nadležni savezni organi i organizacije (npr. na pravosuđe i upravu; za unapređenje rada uprave; na informatiku itd.) radi opšte inicijative i »globalne koordinacije« ovakvo 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. ponavljanja 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 koordinatore« 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 poslova i zadataka »operative prirode«, i preduzeti 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 sl.).

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 njihovo angažovanje »ljudskog resura«. 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 kontigentnosti, sistemska 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).

5.3.1. 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 rukovođenju, koji bi, po osnovu svoje stručne kvalifikacije (npr. poznavanje savremenih trendova u razvoju upravnih sistema, informatizacije odnosa uprave i građana, pravnih pitanja zaštita podataka i privatnosti, inovacija u javnoj upravi i dr.), imali »kapacitete« za savremenu orijentaciju u reorganizaciji uprave i biti u stanju da komuniciraju sa vodećim stranim 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.

5.3.2. 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 najsloženijih 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. [89]

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, potiranjivanja tendencija funkcionerske uprave, uz ostatke činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi, onesposobilo 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«. [90]

38) Pusić, Eugen et alia — Ivanišević, Kregar, Pavić, Perko — Šeparović, Petković, Ramljak, Šimonović: »Uprava i društvo«, IDIS, Zagreb, 1987, str. 1.

39) Zimbabwe: »Report of the Public Service Review Commission of Zimbabwe, Volume I — Main Report«, Under the Chairmanship of Prof. D. Kavran, Ph. D., Harare, May. 1989.

90) 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.

Dr Zoran I. JELIĆ
direktor Saveznog zavoda
za unapređenje uprave

Kritički osvrt na ideju pravne države

— Prilog raščišćavanju postojećih kontroverzi u vezi sa pravnom državom —

PREGLED POJEDINIH KARAKTERISTIČNIH POGLEDA NA PRAVNU DRŽAVU

Pravna država kao veoma složena i istovremeno nedovoljno jasno definisana kategorija, pruža, po prirodi stvari, široke mogućnosti za raznovrsne, pa i sasvim oprečne interpretacije. Ako se tome doda još činjenica da je ona u domaćoj javnosti i nauci bila donedavno potpuno zapostavljena tema, nije nimalo neobično što u nas postoji trenutno prava konfuzija u vezi sa shvatanjem njene suštine i karaktera. Imajući ove okolnosti u vidu, jedan od najistaknutijih pravnih teoretičara srednje generacije, Danilo N. Basta, učinio je zanimljiv pokušaj da na negativan način utvrdi bitna obeležja savremene pravne države, doduše potpuno svestan da je takav postupak metodološki nesumnjivo manjkav, ali da za uzvrat pred stavlja neophodnu prethodnu fazu u raščišćavanju mnogobrojnih nesuglasica i nesporazuma, pre svega, razdvajanjem terminoloških od stvarnih sporova i svođenjem postojećih kontroverznih gledišta na njihove realne dimenzije.

Tako, prema D. Basti [1]), pravna država nije i ne može da bude država: koja ima (jedno) partijski karakter; koja počiva na jedinstvu, a ne podeli vlasti; u kojoj postoji pravna nesigurnost; koja primenjuje revolucionarnu zakonitost i celishodnost; koja se odlikuje političkom i duhovnom netrpeljivošću

1) Up. »Književne novine« od 15. juna 1989. god. Beograd