

**AKTUELNA PITANJA  
JUGOSLOVENSKOG  
SVOJINSKOG, RADNOG  
I UPRAVNOG ZAKONODAVSTVA**

svojinska transformacija, radni odnosi,  
reforma uprave, lokalna samouprava

Zbornik radova sa Savetovanja pravnika  
9-13. jun 1997.  
B u d v a

Beograd  
1997

## SAVREMENE TENDENCIJE UPRAVNE REFORME

– Aktuelna pitanja upravnog, radnog  
i svojinskog zakonodavstva –

Jedan od najvažnijih zadataka kod nas je upravna (administrativna) reforma i reorganizacija uprave na savremenim osnovama.<sup>1</sup> Upravna reforma može se posmatrati sa različitih aspekata. Kako se, između ostalog, ističe ...na negativan način, upravna reforma bi se mogla definisati kao »veštačko uvođenje upravnih promena nasuprot otporu«.<sup>2</sup>

---

Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Uporedi: Jay Schafritz, Albert Hyde, *Classics of Public Administration*, Brooks, Cole, Pacific Grove, Ca, 1993; *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco – Oxford, 1990; Ferrel Heady, *Public Administration – A Comparative Perspective*, Marcel Dekker, New York – Basel – Hong Kong, 1992; G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, Random House, New York, 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1987; A. Kakabadze, B. Brovetto, R. Holzer, *Management Development and the Public Sector*, Avebury, 1988; E. Chelinsky, *L'Evaluation des Programmes aux Etats Unis*, *Politique et Management Public*, No. 2, June 1985; H.U. Derlien, *Implementations Probleme: Bürokratische Ineffizienz Oder Politische Programme Fehler?*, *Verwaltungsarchiv*, 1984; D. Kavran, *Laws and Regulations in Government Information Systems*, United Nations, DTCD/DAD, 1989; R. Denhardt, *Theories of Public Organization*, Brooks-Cole, Monterey, 1984; G. Caiden, *Administrative Reform*, Aldine Publications, 1969. i dr.

<sup>2</sup> Uporedi: G. Caiden, *Administrative Reform*, Albine Publications, 1969.

Strategije upravne reforme razlikuju se od zemlje do zemlje. Međutim, četiri glavne grupe obeležja označavaju strategije koje su se javile u toku poslednje dekade.<sup>3</sup> Prva grupa mogla bi se označiti nazivom institucionalno-legalističke strategije. Bitno obeležje ovih strategija je da odluke kojima se sa vrha kontroliše državna organizacija i odlučuje o tipu, dometu i sadržaju reforme donose tvorci politike u parlamentu i u izvršnim organima (vladi). U Francuskoj, gotovo sve upravne reforme koje su vršene posle 1981. godine, sprovedene su ili na osnovu zakona (npr. o nacionalizaciji, javnim službenicima, decentralizaciji) ili dekreta (akata ministarstava), koje je predlagalo ministarstvo nadležno za upravnu reformu (od jula 1984. godine – Ministarstvo za reformu uprave.<sup>4</sup> Druga grupa strategija mogla bi se označiti nazivom eksperimentalno-projektivne strategije. Ova grupa strategija razvija model reforme i eksperimentalno ga primenjuje u nekim delovima (npr. u Francuskoj u departmanima, u Nemačkoj u provincijama) pre postizanja saglasnosti o modelu i pre donošenja odluke da se ovaj model primeni na celoj teritoriji zemlje (npr. čuvena reforma »uprava na usluzi« – tzv. *administration à votre service* u Francuskoj). Treća grupa, kompenzatorno-participativne strategije, usmerena je na decentralizaciju, odnosno proširenje javnog sektora kroz nacionalizaciju ili na pojednostavljenje birokratskog postupka, kao i povećanje učešća građana.<sup>5</sup> Centralno pitanje četvrte grupe strategija upravne reforme, je organizaciona struktura ministarstava i organa uprave, povećana koordinacija između organa, čime se izbegava paralelizam i preklapanje, poboljšana organizaciona fleksibilnost u cilju prilagodavanja ubrzanim promenama u političkom okruženju, uslovima tržišta ili društva. Ove strategije ispituju metode i tehnike upravljanja javnim sektorom, donošenja odluka, postupke i alternativne pristupe u rukovođenju (uz participaciju, autokratsko, demokratsko, liberalno), kvantitativne metode, uvođenje informacione tehnologije, uvođenje ili oživljavanje upravljačkih koncepta kao što su »upravljanje putem ciljeva« (tzv. »MBO«, tj. Manage-

<sup>3</sup> Uporedi: Dragoljub Kavran, *Elements for Administrative Reform and Reorganization*, referat na Međunarodnom seminaru održan od 1. do 9. septembra 1990. godine u Ulanbatoru, Mongolija, str. 1–3.

<sup>4</sup> Uporedi: G. Timsit, *Administration et l'états*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

<sup>5</sup> Uporedi: G. Timsit, *Administration et l'états*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

ment By Objectives), »upravljanje putem rezultata« (tj. Management By Results), »nulto budžetiranje« (tj. Zero Base Budgeting) i njegove varijante, itd. Sva navedena pitanja su usmerena na porast produktivnosti i na povećanje rezultata pojedinaca i organa, na nivou vlade ili na nivou pojedinih sektora.

Obuhvatnije upravne reforme mogu sadržati elemente svih strategija. Pa ipak, što je reforma obuhvatnija, njeno sprovođenje izaziva veći otpor, a češće su i greške i naknade krize zbog neispunjenih očekivanja u pogledu promena. Mada je zahtev za upravnom reformom u ma kom obliku prisutan u političkom okruženju gotovo svake zemlje, pojam upravne reforme u post-komunističkim zemljama sasvim je različit od pojma upravne reforme u tržišnim društvima.<sup>6</sup> Upravna reforma mora biti vrednosno orijentisana, obuhvatna i mora uživati jaku podršku od političke vlasti jer je za administrativne reforme u ovim zemlja karakteristična jaka »tranziciona turbulencija.«<sup>7</sup>

Da bi se shvatile osnovne ideje i da bi one mogle da se primene, neophodno je da se iz osnova promeni predstava o ulozi državne organizacije u zemalja u prelaznom periodu, u skladu sa njenim kulturnim, ekonomskim i tehnološkim okruženjem i prevladavajućim političkim trendovima: kakva je upravna reforma neophodna posle uvođenja višepartijskog sistema i prelaska sa centralno-planske privrede sa inertnom državnom organizacijom. Treba istaći da ukoliko zemlje u prelaznom periodu ne prihvate potpunu promenu u državnoj strukturi i njenoj visokoj piramidi vlasti, ukoliko ne preispitaju svoje funkcije i način delovanja (*modus operandi*) i koliko ne podignu nivo profesionalnih i upravljačkih sposobosti upravna (i ekonomska) reforma neće biti nemoguća. Prelazak na tržišnu privredu dozvoljava daleko manje birokratije, odugovlačenja, sporosti ili elemenata birokratske kontrole nad ekonomijom, nego što je to još uvek uobičajeno u mnogim bivšim socijalističkim zemljama u prelaznom periodu.»<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Uporedi: Joachim Jens Hese, *Administrative Transition in Central and Eastern Europe – Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993.

<sup>7</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Turbulence in Administrative Transition (From Administration as Instrument of Government to Administration as Public Service)*, Third International Conference, »New Challenges for Public Administration in the Twenty-first Century: efficient civil service and decentralized public administration«, International Institute of Administrative Sciences (Brussels), Beijing, October 1996.

<sup>8</sup> Uporedi: Dragoljub Kavran, *Elements for Administrative Reform and Reorganization*, referat na Međunarodnom seminaru održan od 1. do 9. septembra 1990. godine u Ulanbatoru, Mongolija, str. 1–3.

Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasleđe, enormni troškovi, nezadovoljavajuća stručnost, nizak tehnološki nivo, itd.), nedvosmisleno ukazuju na okolnost da su sazreli uslovi za razmatranje pitanja u vezi sa osnovnim orijentacijama i pravcima savremene upravne reforme i u našoj zemlji.

U ovom kontekstu, i paralelno sa prevazilaženjem zastarelih modela u privredi, nužno je pristupiti prevazilaženju i postojećeg modela državne uprave koji je uveden važećim ustavnim i upravnim zakonodavstvom od 1990. godine pa do danas, prema kojem se upravni sistem projektuje kao model tzv. državne uprave, a upravna funkcija isključivo ograničava na »vršenje vlasti«.

Analogije radi, može se reći da je sadašnje upravno zakonodavstvo u odnosu na savremenu upravu ono što je zakonodavstvo u udruženom radu svojevremeno bilo u odnosu na privredu.

Podrška opštoj reformskoj orijentaciji istovremeno znači i blagovremeno ukazivanje na neka od ključnih pitanja u vezi sa pripremom i realizacijom reforme upravnog sistema. Uz nužno otklanjanje nekih prethodnih političkih pretpostavki, može se reći da je »kucnuo čas«, da se u interesu realizacije »pluralističko-tržišno-parlamentarne« evropske opcije naše zemlje, pristupi pripremi i realizaciji reforme upravnog sistema i to na savremenim funkcionalnim i organizacionim osnovama.

Integracioni tokovi u razvijenom svetu, posebno u Evropi, ne samo što uzrokuju potrebu prilagođavanja našeg upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu i pravnu nauku, kao i upravne stručnjake stavljaju pred probu spremnosti, sposobnosti i umešnosti za »upotrebljive« naučne rasprave i objektivne analize u vezi sa pitanjima reforme organizacije i rada uprave. U ovom kontekstu, dva su ključna pitanja upravne reforme: jedno je konceptualnog karaktera i odnosi se na tzv. državnu upravu, dok je drugo operativnog karaktera i tiče se koncipiranja i sprovođenja upravne reforme koja bi bila »u funkciji« stabilizacije i razvoja tržišnog privrednog sistema, odnosno višestranakog demokratskog pluralizma, kao i ostvarivanja i zaštite ljudskih prava.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Polazne osnove strukturalne transformacije upravnog sistema*, *Pravni život*, Beograd, br. 1-2, 1991, str. 119-128.

Savremena uprava predstavlja veoma kompleksno područje društvenog razvoja.<sup>10</sup> Dovoljno je samo osvrnuti se na dinamiku razvoja uprave, upravnih nauka i upravnog prava u zemljama Evrope u poslednjih dvadesetak godina, posebno na aktuelnu situaciju u post-komunističkih zemljama centralne i istočne Evrope.

U ovim zemljama čitavi arsenali najraznovrsnijih zakona i propisa »državne uprave« iz perioda administrativne regulacije društvenih odnosa nepovratno »odlaze u istoriju«.<sup>11</sup>

Za jedan broj zemalja kontinentalne Evrope, pa i za našu, karakteristično je da se pitanjima reforme uprave tradicionalno pristupalo sa tzv. normativnog stanovišta, tj. isključivo sa stanovišta normativne regulacije (»ono što treba da bude«) organizacije i funkcije uprave. Iz ovih razloga, kod nas se mnoga teorijska i konceptualna pitanja upravne nauke (*science administrative*), često raspravljaju u okviru upravnog prava (*droit administrative*). U uslovima visoko razvijene tehnološke civilizacije mnoge naučne discipline, posebno one srodne, sve više međusobno konvergiraju, čime se ujedno ostvaruje i njihovo metodološko i konceptualno »oplemenjavanje« (*enhancement*). Kako na ove procese nisu imune ni pravne nauke, to ni upravno pravo, da bi i u današnjim uslovima bilo delotvorno i »upotrebljivo« ne može mimoći nužnost svog »oplemenjavanja« ostalim disciplinama koje se bave upravom.<sup>12</sup> Ovo iz razloga što savremena pravna nauka argumentovano ukazuje na ozbiljne nedostatke tradicionalnog normativističkog pristupa, na osnovu kojeg se uprava svodi samo na »pravnu pojavu«.

### III

Kako se u teoriji ističe, normativistički (kao pravno-dogmatski, odnosno formalno-logički) pristup, nastao je prvenstveno iz »praktičkih razloga«, tj. radi što preciznijeg određivanja ponašanja ljudi. Konsekventno, ovaj prilaz proučavanju uprave ujedno otkriva i »...svu ograničenost ovog metoda kako za potpuno saznavanje prava, tako i za

<sup>10</sup> Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi, I & II*, GZH, Zagreb, 1985.

<sup>11</sup> Uporedi: Joachim Jens Hesse, *Administratif Transition in Central and Eastern Europe – Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993.

<sup>12</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Pravna informatika – Uvod u primenu informatike u pravu, sa posebnim osvrtom na upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991.

proučavanje upravnog prava«. <sup>13</sup> Sa stanovišta savremene »post-normativističke« pravne teorije i doktrine, ovaj se pristup smatra jednostranim. Pravna je predrasuda, kaže jedan od najeminentnijih savremenih pravnih filozofa, Jürgen Habermas, da se pravo može neposredno prevesti u organizaciju društvenog života ljudi: »Pravne norme vrede zbog toga što moralno obavezuju, jer kada bi vredele samo zbog svoje sankcije, one ne bi obavezivale, već prisiljavale na pokornost«. <sup>14</sup>

Sa naučnog i stručnog stanovišta, uprava se ne može isključivo svesti na pravni fenomen, pošto je uprava složena pojava koju, pored pravnog, karakteriše i niz drugih elemenata, kao što su recimo funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički, itd. Ipak, ne treba izgubiti iz vida da se određene koncepcije (npr. o »upravi kao državnoj vlasti«) mogu zastupati i braniti i iz određenih »praktičnih razloga«.

Polazeći od toga, svaka savremeno orijentisana strukturalna transformacija i reforma upravnog sistema mora se opredeliti u odnosu na sledeća pitanja: kakav model upravnog sistema odabrati; koji su osnovi legitimiteta i legaliteta upravnog delovanja; kako utvrditi stepen efikasnosti upravnog sistema; šta se podrazumeva pod tehnološkom transformacijom upravnog sistema i da li se ostvaruje efikasna kontrola upravnog sistema.

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao aparat vlasti, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativno-pravni model autoritativnih administrativnih struktura i procedura. Istovremeno, iskustva zemalja suočenih sa razvojnim teškoćama takođe nedvosmisleno ukazuju da su autoritativni administrativni modeli iscrpili svoje organizacione, funkcionalne, tehnološke i finansijske mogućnosti, čime postaju praktično neupotrebljivi za savremene potrebe. Na ove okolnosti naročito ukazuje dinamika razvoja uprave u evropskim zemljama u poslednjih dvadesetak godina. Posebno ilustrativna je aktuelna situacija u post-komunističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima, na očigled celog sveta, nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije

<sup>13</sup> Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo – I*, Službeni list, Beograd, 1986, str. 317.

<sup>14</sup> Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72 (navedeno prema E. Pusiću, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

(npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije, itd).

#### IV

Za razliku od prevazidenih modela uprave kao aparata vlasti, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje, ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati) samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije.<sup>15</sup> Tzv. državno-pravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog aparata sa osnovnim zadatkom da vrši upravnu vlast, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao aparata vlasti (kasnije nazvan model »državne uprave«), biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i našu. Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): »Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje: prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i tsl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, itd.«<sup>16</sup> Zanimljiva je okolnost da se i nakon pola veka, ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti) još uvek sreće kod nas, iako se ova koncepcija napušta i u samom Sovjetskom Savezu: »Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije.«<sup>17</sup>

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.<sup>18</sup> Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog mate-

<sup>15</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1995.

<sup>16</sup> A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

<sup>17</sup> Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo: *Introducción al Derecho Soviético* (na španskom), Moskva, 1988, str. 127.

<sup>18</sup> Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929.



rijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude, u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj, itd.). U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela »državne«, u model »javne uprave«.<sup>19</sup> Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se »Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni sistemi pretežno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.«<sup>20</sup>

Transformacija sistema državne uprave u sistem javne uprave koja pruža javne usluge i obavlja javne službe, podrazumeva i njenu depolitizaciju, tj. uvođenje standarda u kadrovskoj selekciji upravnih radnika koji će se, umesto na kriterijumima političke podobnosti (pripadnost političkoj grupaciji), zasnivati na principima stručnosti i profesionalne etike. Savremena uprava mora biti ekspertno orijentisana, a ne aparat za realizaciju političkih smernica aktuelne vlasti.

## V

Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na skup normi (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu državnu upravu. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi, koji pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizilazi da svaki savremeni projekt strukturalne transformacije uprave, pa i naše, mora početi od modela uslužno orijentisane javne uprave (*service oriented public administration*) kao svoje konceptualne osnove.

Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije. U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje

<sup>19</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1995.

<sup>20</sup> David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel, 1982, str. 3–4.

legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (tj. da je neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime). Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo nužnu pretpostavku za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem,<sup>21</sup> odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vredi dostojanstvo ličnosti).

Kako delatnost uprave ne postaje legitimna samim svojim vršenjem, to i koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja. Ovakav pristup označava i savremenu orijentaciju u određivanju uloge javne uprave, čime upravno delovanje prestaje biti samo pravna manifestacija državne vlasti i postaje aktivni pokretač brojnih društvenih tokova. U našim uslovima, transformacija uprave od aparata vlasti u pružaoca javnih usluga, označila bi i ostvarenje socijalne (otvorene), umesto tzv. klasne (zatvorene) funkcije upravnog sistema.

Upravni sistemi u razvijenim zemljama, kao aktivni učesnici u društvenim tokovima, predstavljaju jednu od osnovnih poluga materijalnog i duhovnog razvoja savremenog društva. Ovo nameće potrebu određivanja standarda na osnovu kojih se mogu planirati, implementirati i kontrolisati stvarni efekti njihovog rada. Zbog toga se pri koncipiranju savremenih upravnih sistema, osim legitimiteta upravnog delovanja i

---

<sup>21</sup> Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

zakonitosti upravnih odluka, mora voditi računa i o efikasnosti rada javne uprave.

Poznato je da tzv. državna uprava nikada nije bila posebno efikasna: uostalom to se od nje nije ni tražilo. Sa aspekta vršenja vlasti, od uprave se tražilo da bude onoliko efikasna, koliko je to bilo neophodno da se »ne izgubi vlast«. U krajnjoj liniji to se moralo ostvariti po bilo koju cenu, pa se teško moglo govoriti o efikasnosti u smislu optimalnog odnosa između uloženi sredstava i ostvarenog cilja.

Kao posledica brojnih aktivnosti koje realizuju, savremeni upravni sistemi, međutim, pod pritiskom su enormnih troškova. Nedostatak finansijskih sredstava i povećana potražnja njihovih usluga, suočavaju upravne sisteme sa velikim teškoćama. U ovakvim uslovima, zahtevi za racionalnim i ekonomičnim korišćenjem resursa, posebno sa razvojem ekološke svesti, postaje prioritet od najvećeg značaja. Za razliku od privrede, javna uprava ne može da »prodaje« usluge koje pruža. Zbog toga savremena uprava mora, uz povećanje efikasnosti svog rada, istovremeno da smanjuje svoje troškove. To se postiže uvođenjem nove tehnologije i racionalnom organizacijom rada, kojom se poboljšavaju organizacioni i funkcionalni uslovi ostvarivanja upravnih zadataka. Na ovaj način, u obavljanju svojih aktivnosti, savremeni upravni sistemi načelno konvergiraju standardima funkcionisanja ekonomskih sistema.

Razvijena društva se opredeljuju za takve modele upravnog sistema koji odgovaraju njihovim potrebama. Ovo iz razloga što zadržavanje modela krutih hijerarhijskih odnosa i činovničkog mentaliteta zaposlenih u upravi negativno utiče ne samo na aktivnosti ekonomskog sistema, već i na opštu dinamiku naučno-tehnološkog razvoja. Kao posledica toga, kategorije kao što su deregulacija i privatizacija nisu više isključivo rezervisane za ekonomiju, već se sve češće koriste kao opšti pojmovi kojima se obeležava široko područje upravnih reformi, čija je svrha da se upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišne logike. »U najširem smislu, privatizacija (odnosno deregulacija), najčešće se koristi kao opšti pojam kojim se obeležava široki spektar reformskih poduhvata, čija je svrha da se upravne aktivnosti podvrgnu strogoj disciplini tržišnog mehanizma. (...) To su višedimenzionalni i složeni fenomeni koji su tesno povezani sa ostalim novim koncepcijama u javnoj upravi.«<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Hendrik J. de Ru, *Progress, Benefits and Costs of Administrative Privatization*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 56, No. 1, 1990, str. 8, 11.

Orijentacija u radu javne uprave usmerena ka olakšavanju rada privrede, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima na transformaciji postojećeg modela upravnog sistema kod nas. Kako je svojevremeno i kod nas isticano ...društvo se mora opredeliti za takav model uprave koji će u sadašnjem trenutku odgovarati njegovim potrebama, jer bi dalje zadržavanje krutih hijerarhijskih odnosa, pothranjivanje 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 ka olakšavanju rada privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.<sup>23</sup>

Tehnologija i informatika nezadrživo prodiru i u upravne sisteme i bitno utiču na strukturalne transformacije i reforme uprave.<sup>24</sup> Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka od uvek su igrale značajnu ulogu u vodenju društvenih poslova. U savremenim uslovima može se reći da je upravo obrada podataka i informacija osnovna funkcija savremene države, te je i informatička aktivnost upravnih i drugih podsistema države bitna pretpostavka zakonitom, efikasnom i ekonomičnom ostvarivanju uloge države i upravnog sistema. Ovu tvrdnju lako dokazuju mnogim primeri iz najrazličitijih oblasti javnog života – od popisa stanovništva do vodenja najraznovrsnijih službenih i drugih evidencija (matične knjige, prebivalište i boravište, lično ime, itd).

Informatička tehnologija može se koristiti praktično u svim oblastima upravne aktivnosti: od projektovanja unutrašnje organizacione strukture upravnih organizacija, do vodenja informaciono-dokumentacionih i upravljačkih sistema na nacionalnom i lokalnom nivou (telekomunikacije, saobraćaj, komunalni poslovi itd). Ovo proizilazi iz okolnosti da je veliki deo upravnih poslova rutinske i repetitivne prirode što omogućava njihovu standardizaciju i automatizaciju kako u prikupljanju i obradi podataka za donošenje i realizaciju upravnih odluka i vodenja upravnog postupka, tako i u oblasti kompjuterske obrade teksta i opšte informatizacije kancelarijskog poslovanja.

<sup>23</sup> Stručni savet za oblast državne uprave, Informacije, Savezni zavod za unapređenje uprave, br. 30, 1987, str. 30–31.

<sup>24</sup> Uporedi: Jean-Paul Baquiast, *Nouvelles Technologies et Réforme Administrative*, Revue Française d'Administration Publique, No. 37, 1986.

Najnovija dostignuća na području tehnološke modernizacije javne uprave pojedinih zemalja (Norveške, SAD, Francuske i dr.), već polaze od primene sofisticirane tehnologije za ostvarivanje upravnih ciljeva, kao što su tzv. inteligentni informacijski sistemi, odnosno ekspertni sistemi.<sup>25</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 »informatijsko-orijentisani« pristup javnoj upravi. (Zbog toga) uvođenje i razvijanje informatičke tehnologije u upravi traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagodavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave.«<sup>26</sup> S obzirom da naša zemlja u znatnoj meri kasni u svom opštem tehnološkom razvoju, pa i na području informatizacije uprave, tehnološka transformacija naše uprave javlja se kao prioritet od najvećeg značaja.

## VI

O potrebi transformacije »sistema državne uprave« u »upravni sistem« na principima visoke tehnološke efikasnosti; o poštovanju principa »pravne države« kao prethodne pretpostavke opšte demokratizacije i ostvarivanja »vladavine prava«; o nužnosti ostvarivanja načela ustavnosti i zakonitosti; o poštovanju profesionalne i lične etike upravnih radnika; o informatizaciji i tehnološkoj inovaciji uprave; o slobodama i pravima građana u upravnim (i drugim oblastima), u razvijenom svetu je veoma mnogo napisano i ostvareno. Zbog toga, treba posebno istaći da je vreme istraživanja vezanih za prevaziđene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (kao što su, na primer, rasprave na temu: »funkcije državne uprave«, »upravna kontrola uprave« i sl), odavno u razvijenom svetu prošlo.

Prvi korak u rešavanju složenih pitanja upravne reforme je – »utvrđivanja pravog stanja stvari«. Problem treba postaviti tako da »misao prethodi akciji« – a ne obrnuto, pa da se rešenja traže »*ex post*

<sup>25</sup> Uporedi: Richard Susskind, *Expert Systems in Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989; Jon Bing, *Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration*, *Law/Technology*, Vol. 20, No. 1, 1987, i dr.

<sup>26</sup> Heinrich Reinemann, *Training the Public Service for Information Management*, Brussels, 1987, str. 19.

*facto*«, što je od posebnog značaja za istraživanje uprave i upravnih fenomena, naročito sa stanovišta preobražaja kompleksne celine državne i javne uprave od »aparata prinude« u »uslužno orijentisani upravni sistem«.

Da bi se utvrdile »relevantne« činjenice, treba pitanjima upravne reforme pristupiti sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema. Da bi se uhvatio korak sa svetom i sa savremenim upravnim procesima, treba se orijentisati na izradu (i to prema najstrožijim standardima systemske analize) – projekta upravne reforme u uslovima tržišne privrede, višestranačkog pluralizma i tehnološke inovacije.

Polazeći od iznetog, kao i sa stanovišta savremene stručne metodologije projektovanja sistema, kao prioritetni zadatak upravne reforme treba označiti izradu projekta transformacije upravnog sistema kao stručni i naučni odgovor prevazilaženja postojećeg modela državne uprave. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta »uprave kao složenog sistema«, i u tom smislu mobilisati sve stručne, tehnološke i organizacione resurse u koordinaciji i realizaciji ovakvog izazovnog poduhvata.