

## AKTUELNA PITANJA JUGOSLOVENSKOG ZAKONODAVSTVA

- Naknada štete prouzrokovana u ratnim okolnostima
- Upravna reforma i upravno zakonodavstvo u praksi
- Ombudsman
- Izvršenje sudskih odluka
- Upis u sudski registar
- Masovna vaučerska privatizacija
- Radni odnosi – kolektivni ugovori

Zbornik radova sa Savetovanja pravnika  
4–8. septembar 1999.  
B u d v a

u

STEVAN LILIĆ

### UPRAVNA REFORMA I POST-KOMUNISTIČKA TRANSFORMACIJA UPRAVE

(sa posebnim osvrtom na Jugoslaviju)

L

U mnogim zemljama sveta vodi se stalna debata o ulozi i značaju upravne reforme, posebno u uslovima tzv. post-komunističke tranzicije, odnosno transformacije upravnog sistema od »aparata vlasti« u »organizaciju za socijalnu regulaciju«.<sup>1</sup>

Može se reći da je sve prisutnija tendencija napuštanja apstraktnog normativističkog pristupa upravi kao »skupu organa koji vrše upravnu vlast, i sve veća orijentacija ka jednom pragmatičnom pristupu koji polazi od empirički proveljivog principa da je »dobra« ona uprava koja se pokaže kao »uspešna«. U tom smislu, uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji i najracionalniji način ostvari svoje ciljeve, vodeći pri tome strogo računa da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, sa jedne, kao i povećanje opšte dobrobiti društva kao celine, sa druge strane. Kako se ističe: »Pravna država je projekat za nacionalne strategije razvoja čija nam priprema

Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, (drugo izdanje), Beograd, 1998, str. 122–124.

predstoji. (...) Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.<sup>2</sup>

U uslovima post-komunističke tranzicije, značaj savremene reforme upravnih sistema, između ostalog, ogleda se u ostvarivanju sledećih pretpostavki:

– Uspostavljanje »fair« odnosa između uprave i građana. Ovo podrazumeva pravo građana da se u svakom slučaju kada je u pitanju neko njihovo pravo ili interes – mogu obratiti ne samo organu uprave, već i sudu opšte nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom sudu.

– Uvođenje transparentnosti i tačnosti u upravnu proceduru, što podrazumeva da se u svakom trenutku može tačno utvrditi ko je i kada doneo neku upravnu odluku, kao i da se svaka upravna odluka mora bazirati na tačno utvrđenim činjenicama.

– Efikasnost upravnog delovanja je savremeni zahtev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između »uloženog i ostvarenog« u smislu da, sa jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti a, sa druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva.<sup>3</sup>

– Legitimitet upravnog delovanja, što podrazumeva da se uprava ne može pozivati na to da je njeno postupanje »zakonito«, tj. pokriveno formalnim zakonskim i drugim propisima, već da se u svakom trenutku može postaviti pitanje opravdanosti njene konkretne akcije ili delovanja.<sup>4</sup>

Pragmatiski pristup savremenoj upravi obuhvata i brojna pitanja upravne reforme. U tom smislu, jedan od najvažnijih zadataka je kako pristupiti upravnoj reformi i reorganizaciji uprave na savremenim osnovama. Kako se ističe, na negativan način, upravna reforma bi se mogla definisati kao »veštačko uvođenje upravnih promena nasuprot otporu«.<sup>5</sup> Strategije upravne reforme razlikuju se od zemlje do zemlje. Međutim,

<sup>2</sup> Dragoljub Kavran, *Pravna država i reforma javne uprave*, Pravni život, br. 9, 1996, str. 607–608.

<sup>3</sup> Uporedi: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986.

<sup>4</sup> Uporedi: J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy, The Politics of Institutional Choice*, Inglewood Cliffs, 1987.

<sup>5</sup> Uporedi: G. Caiden, *Administrative Reform*, Albine Publications, 1969.

četiri glavne grupe obeležja označavaju strategije koje su se javile u toku poslednje dekade.<sup>6</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 vladi (kabinetu). U Francuskoj su gotovo sve upravne reforme koje su vršene posle 1981. godine, sprovedene ili na osnovu zakona (Zakon o nacionalizaciji, Zakon o javnim službenicima, Zakon o demokratizaciji javnog sektora, Zakon o decentralizaciji) ili dekreta (akata ministarstava), koje je predlagalo ministarstvo nadležno za upravnu reformu – Ministarstvo za upravnu reformu do jula 1984. godine, odnosno Ministarstvo za reformu uprave, od jula 1984. godine.<sup>7</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 tom modelu ili 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, *kompensatorno-participativne strategije*, usmerena je ili na decentralizaciju, proširenje javnog sektora kroz nacionalizaciju ili na pojednostavljenje birokratskog postupka, povećanje učešća građana u više različitih oblika itd.

Centralno pitanje četvrtе grupe je strategija upravne reforme, tj. *organizacionih strategija*, organizaciona struktura ministarstava i organa uprave, povećana koordinacija između organa, čime se izbegava paralelizam i preklapanje, poboljšana organizaciona fleksibilnost sa ciljem 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, kvantitativne metode, uvođenje informacione tehnologije, uvođenje ili oživljavanje upravljačkih koncepata kao što su »upravljanje putem ciljeva« (tzv. *MBO*, tj. *management by objectives*), »upravljanje

<sup>6</sup> Dragoljub Kavran, *The Civil Service Review Commission Report*, Harare (Zimbabwe), 1989.

<sup>7</sup> Uporedi: Gérard Timsit, *Administration et l'états*, Paris, 1987.

putem rezultata« (tj. *management by results*), »nulto budžetiranje« (tj. *zero base budgeting*) itd. Sva navedena pitanja su usmerena na porast produktivnosti i na povećanje rezultata pojedinaca i organa, na nivou vlade ili na nivou pojedinih sektora.

Upravne reforme mogu sadržati samo neke ili sve elemente ovih strategija. Međutim, što je reforma obuhvatnija njeno sprovođenje izaziva veći otpor, a češće su i greške i naknadne 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 tzv. »post-socijalističkim zemljama prelaznog perioda« sasvim je različit od pojma upravne reforme u razvijenim društvima. Upravna reforma mora biti vrednosno orijentisana i mora uživati jaku podršku političke vlasti. U tom kontekstu, reforma uprave je istovremeno i pretpostavka za odgovarajuću ekonomsku reformu.

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 većini post-socijalističkih zemalja u prelaznom periodu, u skladu sa njenim kulturnim, ekonomskim i tehnološkim okruženjem i prevladavajućim političkim trendovima. Koji modalitet upravne reforme najviše odgovara uslovima tranzicije, tj. nakon prvog (i drugog) kruga višepartijskih izbora i prelaska sa centralno-planske na tržišnu privredu i »otvoreno civilno društvo«, zavisi od mnogih okolnosti. Ukoliko post-socijalističke zemlje u prelaznom periodu ne prihvate potpunu promenu u državnoj strukturi i sistemu vlasti i ne preispitaju svoje funkcije i način delovanja, odnosno ukoliko ne podignu nivo profesionalnih i upravljačkih sposobnosti, kroz razrađen sistem obrazovanja, vaspitanja i strategiju razvoja upravljanja, upravna (i ekonomska) reforma biće vrlo teško ostvariva. Kako se ističe, prelazak na tržišnu privredu daleko manje omogućava prevlast birokratije, odugovlačenja, sporosti i elemente birokratske kontrole nad ekonomijom nego što je to još uvek uobičajeno u mnogim post-socijalističkim zemljama u prelaznom periodu.<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> Dragoljub Kavran, *Elements for Administrative for Administrative Reform and Reorganization*, Ulaanbaatar (Mongolia), 1990, str. 1-3.

reforme i u našoj zemlji. 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 prevazilaženju (našeg) postojećeg modela državne uprave. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta »uprave kao složenog sistema za društvenu regulaciju«, i u tom smislu konstruktivnom aktiviranju odgovarajućih kadrovskih, tehnoloških i organizacionih faktora u koordinaciji i realizaciji ovakvog izazovnog poduhvata.<sup>9</sup>

## II.

Podrška opštoj demokratskoj 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« (usvajanje ustavnih i zakonskih okvira, okončanje sprovođenja višestranačkih parlamentarnih izbora; postizanje dogovora o načelima budućeg uređenja zemlje i dr.), može se reći da je »kucnuo čas«, da se u interesu realizacije »pluralističko-tržišno« opcije, 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 prilagodavanja našeg upravnog zakonodavstva ovim promenama, već i našu upravnu i pravnu nauku, već 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 višestranačkog demokratskog pluralizma, kao i

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

ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, jer savremena uprava predstavlja veoma kompleksno područje društvenog razvoja.<sup>10</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« uporedo sa ostalim disciplinama koje se bave upravom.<sup>11</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«. 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 proučavanje upravnog prava.«<sup>12</sup> Sa stanovišta savremene, tzv. post-legalističke 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* (podvukao S.L.) na pokornost.«<sup>13</sup>

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

<sup>11</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.

<sup>12</sup> Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo – I*, Službeni list, Beograd, 1986, str. 317.

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981, str. 72 (navedeno prema E. Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989, str. 88).

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 »praktično-političkih« razloga i motiva.

### III.

Polazeći od navedenih premisa, 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 post-socijalističkih 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-socijalističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima, na očigled celog sveta, nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije (npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije, itd).

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 ra-

zloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. 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...«. <sup>14</sup> Zanimljiva je okolnost da se i nakon pola veka, ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti) još uvek danas sreće kod nas, iako se ova koncepcija već praktično bila napuštena i u samom Sovjetskom Savezu neposredno pre njegovog raspada: »Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije.<sup>15</sup>

Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije uprave i njene delatnosti.<sup>16</sup> Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog 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.).<sup>17</sup> U vršenju socijalne funkcije, dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela »državne«, u model »javne uprave«. Polazeći od ovog, u teoriji i praksi razvijenih zemalja, posebno se ističe da se

<sup>14</sup> A.I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinstičke teorije države i prava*, Arhiv, Beograd, 1949, str. 165.

<sup>15</sup> Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo (kolektiv autora), *Introducción al Derecho Sovietico* (na španskom), Moskva, 1988, str. 127.

<sup>16</sup> Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava*, Beograd, 1929.

<sup>17</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (drugo izdanje), Beograd, 1998.

»Savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni (i upravni – dodao S.L.) sistemi pretežno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.«<sup>18</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.

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.

#### IV.

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 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

<sup>18</sup> Uporedi: David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York-Basel, 1982, str. 3-4.

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>19</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 (opravdanosti) upravnog delovanja i legaliteta (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

<sup>19</sup> Uporedi: Radomir D. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1956.

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 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>20</sup>

Orijentacija u radu javne uprave, usmerena ka olakšavanju rada privredne, mora postati osnovna programska orijentacija u naporima na transformaciji postojećeg modela upravnog sistema kod nas: »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,

<sup>20</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.

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 ka olakšavanju rada privrednih subjekata, treba da dobije ubedljivi i nesporni prioritet u radu na transformaciji državne uprave.»<sup>21</sup>

Tehnologija i informatika nezadrživo prodiru i u upravne sisteme i bitno utiču na strukturalne transformacije i reforme uprave.<sup>22</sup> Prikupljanje, obrada i korišćenje podataka oduvek su igrale značajnu ulogu u vođenju 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 mnogi primeri iz najrazličitijih oblasti javnog života – od popisa stanovništva do vođenja 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 vođenja 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 vođenja upravnog postupka, tako i u oblasti kompjuterske obrade teksta i opšte informatizacije kancelarijskog poslovanja.

Najnovija dostignuća na području tehnološke modernizacije javne uprave pojedinih zemalja (Norveške, SAD, Francuske i dr.), polaze od primene sofisticirane tehnologije za ostvarivanje upravnih ciljeva, kao što su tzv. inteligentni informacioni sistemi, odnosno ekspertni sistemi.<sup>23</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 »informatički 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>24</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.

## V.

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 prevazidene hijerarhijsko-normativističke konceptualne modele uprave (kao što su na primer rasprave na temu: »odnosi izvršne i upravne vlasti«; »funkcije državne uprave«, »upravna kontrola uprave« i slično – kao aktuelne upravne problematike sa kraja prošlog i početka ovog veka), odavno u razvijenom svetu prošlo.

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

Da bi se utvrdile »relevantne« činjenice, treba pitanjima upravne reforme pristupiti sa stanovišta savremene stručne metodologije pro-

<sup>21</sup> Stručni savet za oblast državne uprave, Informacije, Savezni zavod za unapređenje uprave, br. 30, 1987, str. 30-31.

<sup>22</sup> Uporedi: Jean-Paul Baquias, *Nouvelles Technologies et Reforme Administrative*, Revue Française d'Administration Publique, No. 37, 1986.

<sup>23</sup> Uporedi: Jon Bing, *Developing Knowledge Based Legal Systems for Public Administration*, Law/Technology, Vol. 20, No. 1, 1987.

<sup>24</sup> Heinrich Reinemann, *Training The Public Service For Information Management*, Brussels, 1987, str. 19.

jektovanja 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: a) tržišne privrede, b) višestranačkog pluralizma i c) tehnološke inovacije. Iskustva pokazuju da su takvi projekti vitalni preduslov za uključivanje u savremene svetske tokove.

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 našeg postojećeg modela »državne uprave«. Ovakvom projektu treba, pre svega, prići sa stanovišta »uprave kao složenog sistema«, i u tom smislu mobilisati sve kadrovske, tehnološke i organizacione faktore u koordinaciji i realizaciji ovakvog izazovnog poduhvata.

*Napomena:* Rad pripremljen za međunarodni naučni skup »Mogućnosti i modeli – strategije post-komunističke demokratizacije« (JUPN).

## SADRŽAJ

### NAKNADA ŠTETE PROUZROKOVANA U RATNIM OKOLNOSTIMA

Pravo na obzirnost i naknada štete – <i>dr Slobodan Perović</i> , profesor Pravnog fakulteta u Beogradu .....	7
Osiguranje ratnih rizika – <i>dr Predrag Šulejić</i> , profesor Pravnog fakulteta u Beogradu .....	23
Naknada štete prouzrokovane oružanom akcijom NATO u Jugoslaviji – <i>dr Milan Pak</i> , profesor Pravnog fakulteta u Beogradu .....	35

### UPRAVNA REFORMA I UPRAVNO ZAKONODAVSTVO U PRAKSI

Upravna reforma – imperativ vremena – <i>dr Dragoljub Kavan</i> , profesor Pravnog fakulteta u Beogradu .....	49
Upravna reforma i post-komunistička transformacija uprave (sa posebnim osvrtom na Jugoslaviju) – <i>dr Stevan Lilić</i> , profesor Pravnog fakulteta u Beogradu .....	61
Pravci reforme lokalne samouprave u Crnoj Gori – <i>dr Dordije Blažić</i> , pomoćnik Ministra pravde Crne Gore .....	75
Kritički osvrt na Zakon o opštem upravnom postupku sa stanovišta ustavnog koncepta vladavine prava – <i>dr Zoran Jelić</i> , savezni savetnik u Generalnom sekretarijatu Savezne vlade .....	89
Javni interes i upravni postupak – <i>doc. dr Predrag Dimitrijević</i> , Pravni fakultet u Nišu .....	109
Preispitivanje i modernizovanje uprave – sa posebnim osvrtom na iskustvo Velike Britanije, Austrije i Novog Zelanda – <i>doc. dr Milan I. Marković</i> , Pravni fakultet u Podgorici .....	133
U prilog jasnijeg određivanja pojma upravne stvari i ustanovljenja posebnih upravnih sudova – <i>dr Branislav Fatić</i> , savetnik Saveznog ministra pravde .....	145
Upravna ovlašćenja javnih preduzeća i ustanova javnih službi – <i>mr Dejan Milenković</i> , istraživač-stipendista Ministarstva za nauku i tehnologiju Republike Srbije .....	159
Javni beležnik (notar) u uporednom pravu (zašto ne i kod nas?) – <i>dr Nebojša Šarkić</i> , <i>Dragan Rašić</i> , advokati iz Beograda; <i>Milanka Furula Dordević</i> , savetnik Ministra pravde Republike Srbije ..	179

### OMBUDSMAN

Ombudsman i uprava u procesu zaštite ljudskih prava i sloboda – <i>dr Branislav Marković</i> , profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu ...	195
Ombudsman i reforma javne uprave u SRJ – <i>mr Dragan Radinović</i> , predsednik Udruženja pravnika Crne Gore .....	213