

О УЛОЗИ УПРАВЕ И СИСТЕМУ НАУЧНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Налазимо се у другој фази уставне реформе, периоду када уставе треба развијати законским текстовима, заокруживати нове институће, стварати нови уставни систем. При томе се уставни могу анализирати различитим методима и од резултата тих сложених анализа поћи при стварању законских текстова и подзаконских аката. Једноставна нормативна анализа није више довољна, јер није у стању да у довољној мери одрази сложеност друштвених односа, нити је правно регулисање довољно да усмери друштвена понашања у пожељном правцу, у условима настанка и развоја сложених облика друштвеног споразумевања и договарања у најразличитијим областима.

Устав се може анализирати различитим методима, нормативним пре свега, јер савремени нормативни метод укључује и елементе других метода у сопствени инструментариј. Текстови нацрта савезног и републичког устава које имамо пред собом, најбогатија су грађа за социолошку анализу коју смо имали пред собом досада. Међутим, социолошка анализа устава није се још довољно проширила, иако би требало да се развија истовремено са другим анализама. Богатство промена и новина захтевало је такву анализу јер би она требало да утиче на систематизовање и још значајније повећање склада међу одредбама које утичу на самоуправни развој.

Није дошло ни до значајнијег ширења историјских истраживања устава и законитих токова који су довели до формулација које имамо пред собом иако је социјална меморија, искуство нашег друштва већ омогућавало препознавање и проучавање зрелих тековина самоуправног друштва које су, недавно биле привремено угрожене друкчијом стратегијом. Даље, применом историјског метода могло се приступити систематском испитивању нашег система у дубинској димензији (сам са собом у различитим временима) упоредној димензији (са другим друштвеним системима у различитим временима), или у просторној димензији (са другим друштвеним системима у истом времену). Тада би се могло видети коликим вредносним фондом располажемо и каква смо кретања у свету подстакли. Ако би том приликом довели у везу материјални напредак са напретком односа међу људима онда би предности самоуправљања постале још јасније и наше место у историји радничког покрета још уочљивије. Истини за вољу, оваква истраживања су увек полидисциплинарна

и не само историјска, баш као што једино организовани тимски рад може у истој дисциплини дати друштвено значајне резултате.

Све ово спада у догађаје који су се десили, процесе који су се довршили или бар започели, резултате који су постигнути, перспективу, идејни и вредносни фонд. Требало би рећи нешто и о перспективи, пројектовању будућности, могућностима да одређеним акцијама повећамо могућност наступања повољних последица.

За савремене методе којима се истражује стратегија друштвеног развоја, карактеристичан је скуп превизионих метода: планирање и програмирање развоја у времену и простору у складу са условима окружења, што се чини, нарочито употребом квантитативних метода, конструкцијом математских модела при чему се нарочито истичу линерано и динамичко програмирање. Тиме се значајно повећава број информација о будућности, о могућим и пожељним стањима којима тежимо. Многи проблеми би били избегнути када би људи унапред располагали знањима о могућностима друштва да задовољи одређене потребе у одређеном периоду. Тада би се смањили претерани захтеви, угасиле претеране амбиције, а расположиве снаге би биле складније распоређене. Идејно и политичко опредељење би било подлога и носилац конкретне друштвене акције и то је оружје и средство које се више не може испуштати из руку, баш као што савремене оријентације у науци могу да помогну при одређивању алтернативе али процес одлучивања не могу да замене. Могу само да доведу до тога да се одлучује на основу шире информационе основице, већег броја систематизованих података.

И у науци и у друштву данас су присутне тенденције ка интеграцији и дисперзији, расипању, неред, ентропији, довођењу сваког сложеног система у стање највеће једноставности а то је стање распада. Тежња ка интеграцији настаје не само као негентропија, стварање реда, сразмере, дисциплине, система него и као природна последица повећања сложености друштвених односа. Особина је друштва повећање сложености, диференцијација послова и задатака, све већа сложеност друштвених односа. Управо зато долази на другом полу до појава интеграције, потреба за синтезом, повезивањем, системом.

Нацрти нових устава одражавају управо такве тенденције ка интеграцији, повезивању, повећању уређености друштва које једино може да обезбеди повољан, самоуправни развој. При овоме треба инсистирати на систему, складу, што се може постићи и каснијом прикладном законодавном акцијом. Присуство различитих оријентација не само да слаби позиције система и онемогућава његово функционисање, него нужно доводи до појава нове стабилизације али друкчије оријентације од оне која није имала снаге да наметне сопствени концепт. Зато истовремено и у науци и друштву долази и до веома апстрактних теорија, тежњи да се обухвати и анализира целина самоуправног друштва ван времена и простора и нарочито окружења, историјских услова развоја, па налази нису ни научно ни практично тачни, или долази до захтева за претераним опредмећењем, материјалним развојем као јединим важећим или бар, основним мотивом за акцију појединца и друштва. Обе оријентације нису

преузете нити су утицале при стварању поставки нових уставних текстова.

Уставе можемо, између осталог посматрати и као дефинитивне текстове којима се одређује стратегија друштвеног развоја и као изворе информација за будуће захвате. У даљој анализи прићи ћемо уставима као изворима информација. Информацију ћемо, за ову прилику дефинисати као елемент смањења неизвесности у односу на стање објекта истраживања а то су друштвено-политички и економски систем односно стратегија њиховог развоја. Информатички потенцијал нових текстова је иначе изузетно велики. Заснивају се многи нови институти па се између њих међусобно и између ранијих института заснива интеракција коју треба испитати, проценити њихову ефикасност и ефективност (друштвену корисност) постављањем одређених критерија успешности. За разлику од других устава, ти критерији успешности су у новим текстовима тачно одређени инструментаријем чија су основица: прво, доминантан утицај основне, носеће револуционарне друштвене групе: радничке класе и друго, систем односа који заиста омогућује радничкој класи доминантну улогу: систем самоуправљања. Међутим, ако се било који сложени, динамички систем препусти функционисању без уграђивања система контроле одступања од задатих одредница (параметара) функционисања, доћи ће, пре или касније до сметњи које ће угрозити сам систем.

Устави који се доносе изузетно су плодни текстови за анализу са позиција различитих дисциплина и појединих оријентација унутар дисциплина.

Желео бих да се осврнем на положај, улогу и елементе који одређују функционисање управе у новом друштвено-политичком систему при чему ћу се послужити системолошком анализом.

Какве нам информације нацрти устава пружају о управи? Наиме, полазећи од чињенице да је сваки нормативни акт па и устав истовремено и систем састављен од делова, подсистема у међусобном односу, као и да представља јединствени скуп информација о стању и кретању друштва или његовог дела, треба да се позабавимо питањем какве нам информације уствари пружају о управи, да ли повећавају меру уређености управних система, обезбеђују инструменте функционисања и контроле над управом, садрже основне елементе на основу којих се може прецизно одредити садржај управне делатности у предстојећем периоду. Као што је познато онима који се непосредно или посредно баве теоријом система, информације се могу према једној од подела овако груписати: класичне информације које одређују свакодневно функционисање, нејединствене и непотпуне јер служе претежно контроли субординације и одређују тип, врсту и критерије функционисања организације без података о контроли успешности њиховог рада; другу групу чине информације прелазног типа: хомогене су и интегрисане: релативно потпуно одређују објект истраживања са гледишта различитих дисциплина, пружајући релевантне податке, али су најчешће окренуте прошлости односе се на минуле догађаје.

Трећа група информација системског типа одређују генетски, морфолошки и операционално предмет истраживања, не баве се описивањем. Пре свега, морфолошке информације се односе на облик и структуру

органа управе, генетске су садржане у другим информацијама које се не односе директно на управу али објашњавају како настаје, како управа настаје и остаје легитимна и најзад, операционалне дефиниције нам пружају податке о критеријима: времена, места и начина обављања управних послова, оних послова који спадају у делатност управе, без обзира да ли је њихов организациони носилац сама управа или друга организација снабдевена јавним овлашћењем. Да ли се ове информације могу добити на основу проучавања одредаба устава које говоре о управи? Могу, али са напором који би оправдао нешто друкчије, потпуније стипулисање одредаба устава који говоре о управи (чл. 340—343 Нацрта Устава СФР Југославије чл. 367—377 Нацрта Устава СР Србије итд.).

Наиме, даљи развој нашег друштвено-политичког и економског система у великој мери одређен је положајем и улогом државе у односу на самоуправне процесе које намеравамо да проширимо а то значи да те процесе желимо да учинимо сложенијим прво, у погледу броја учесника у самоуправним процесима, друго у погледу броја односа међу учесницима и треће, у односу институција које су носиоци тих односа, а утичу посебно на рад управе на креирање нових.

Сложеност самоуправних процеса захтева и одговарајуће механизме њиховог институционализовања, праћења и развоја. Тај механизам је држава, промењеног типа.

Овде може доћи и до извесних сметњи: услед сложености и свеобухватности друштвених односа који представљају даљи развој самоуправљања, могу се множити и развијати државни и парадржавни организми којима ће циљ бити да те самоуправне односе обухвате, прате и помогну њихов развој. Како класична држава почива на класичном инструментарију политичке моћи и како концепције нове, самоуправне државе нису још заживеле иако су контуре и могућности дате, може, услед сложености контролног механизма над самоуправним процесима доћи до извесне етапизације друштва у сфери која се издиже над удруженим радом, уколико дође до недовољно контролисаног ширења законодавног регулисања и ван принципа устава. Како је управа један од основних елемената државе, тачније онај део државе у коме се опредмећује, организује политичка моћ, власт, империјум, пошто је тенденција повећања сложености друштвених односа очита, исто као и тенденција диференцијације и специјализације управних послова, може доћи до стварања гломазних организација у области друштвене надградње чији је основни циљ и задатак праћење и потпомагање развоја самоуправних процеса али у чијој се структури и начину рада примењује и хијерахија и имперсоналност, вертикална одговорност тако карактеристична за управу. Могу ли се самоуправни процеси довољно ефикасно развијати под контролом самоуправних организама, ако то истовремено не постане делатност удруживања рада на вишим нивоима чиме се у друштву као што је наше може повећати ред и друштвена дисциплина ефикасније него што је досада био случај.

Зато и управа може и треба да буде објект реорганизације која би њену друштвену ефективност повећала у потребној мери. Даље, да ли су положај, улога и задатак државне управе исти или промењени у односу

на Устав 1963, или су можда друштвени задаци које управа треба да реши у суштини исти као пре десет година? Ако су задаци унеколико промењени, због чега није дошло до значајнијих промена у текстовима устава који регулишу улогу и положај управе, који би у још већој мери одразили друшћки положај и улогу управе у новом самоуправном друштву, стабилнијем од ранијег. Очеvidно, приликом одређивања положаја и улоге управе постало се опрезно, на класичан начин, чиме су многа питања организације и функционисања управе препуштена законском регулисању.

Одредбе нацрта устава, да се вратимо нашој ранијој подели информација, припадају типу морфолошких, класичних информација и не развијају подлогу за операционалне информације о управи које би се скупиле на месту које им по систематици припада: у оквиру XIII Главе нацрта савезног устава и XIII главе устава СР Србије. Треба пажљиво истраживати готово цео устав да би се прикупиле и систематизовале све информације које се односе на функционисање управе, па чак и на њену организацију. Послови који се организовано и контролисано морају обављати у друштву, бројнији су управо зато што је и само самоуправљање сложеније, међутим, контролно-надзорна делатност над тим процесима треба да буде новог типа и то устав предвиђа, али рудиментарно. Ово питање треба посебно теоријски разрадити али то не можемо учинити у дискусији. Сигурно је само то да нови закони о управи треба да дају изузетно значајне и нове одговоре на питања организације и функционисања управе јер то текст устава захтева и одређује. Мислимо да се будући закони и други прописи треба да ослањају пре свега на систематску номенклатуру управних послова које на основу устава треба и вршити а не на организацијско одређивање ко треба да врши одређене недефинисане управне послове. Послове треба груписати у задатке а ове у управне циљеве и тек онда приступити формирању и одређивању делокруга и надлежности као и критерија функционисања органа управе.

Релативно кратко време није дозволило темељнију разраду уставних начела о управи али је друштвена потреба да се у законодавном поступку овом задатку приступи са свом озбиљношћу — веома изражена, при чему класична решења у овој области не могу бити добра ако остану једина, јер се и не ради о класичној држави са њеним инструментаријем у основи наслеђеним из буржоаског арсенала „дравне државе“.

При овоме нови устав пружа значајне шансе за нови приступ управној делатности уопште.

Наиме, разрадом основних начела која представљају изванредно значајан текст јер садрже предвиђања, информације окренуте у будућност, као и деловима устава која предвиђају могућности и облике планирања, друштвеног усмеравања, координације и контроле, треба, пре израде законских текстова приступити темељном истраживању управне делатности у целини: њеног карактера и обима у садашњој фази развоја, облика њеног нешто проширеног деловања али и промењеног карактера.

При овоме треба применити синтетички метод, приступити управи са становишта већ развијених нових дисциплина и обезбедити интердисциплинарни сарадњу, проширити хомолошку анализу сличности и разлика појединих управних нивоа у појединим републикама са питањима уса-

глашавања начина рада, аналогичку анализу у погледу одређивања елемената управних функција које се већ сада или у перспективи могу пренети на институције удруженог рада, трансформисати се од управних у самоуправне послове, увести уместо ауторитета државне власти ауторитет друштвеног договора и споразумевања, како је то уставима и одређено.

Даља истраживања која треба да се развију на основу нових устава отварају широке могућности усавршавања управе, па би требало да се оснивају и на анализи вертикалне технологије управе: утврђивање принципа на којима управа у самоуправном друштву треба да почива на основу текстова донетих устава, затим одређивање облика и употребе метода и технике модерне управе и увођење нових принципа рада управе путем нове технике у систем који сачињава управа са својом социјалном околином: самоуправним друштвом.

Не треба имати илузија да ће улога управе па и државе нестати од једном нити да ће њено одумирање тећи праволинијски, постепеним опадањем броја увек истих функција које држава има. Неке ће функције нестати, неке нове настати. Међутим, карактеристика је новог система који се уставима заснива опадање улоге принуде, моћи политичке власти у корист друштвеног споразумевања, при чему је основни елемент анализе од кога се полази непосредни и историјски интерес радничке класе, не само најмасовније него и најпропулзивније друштвене групе, која је једина дубоко заинтересована за стално мењање статус-квоа, за побољшање свог укупног положаја, па је природни носилац револуционарних тенденција.

Очевидно нови уставни омогућавају нови снажнији развој и науке о управи као синтетичке дисциплине која може, заједно са праксом да предложи и проучи многа нова и боља решења.

Још једно питање које не спада директно у домен управе привлачи пажњу: положај и улога информационих система у нашем друштву.

Нови уставни су резервисани према овој материји, новој не само код нас. Нацрт Устава СФРЈ у ставу 6 Главе IV Основних начела предвиђа да: ... „У циљу изградње друштва као слободне заједнице произвођача, радничка класа и сви радни људи развијају социјалистичку самоуправну демократију као посебан облик диктатуре пролетаријата, у коме се остварује подруштвљавање политичке власти и то обезбеђују... информисањем радних људи о свим питањима од значаја за остваривање њиховог друштвено-економског положаја и за што пуније и квалификованије одлучивање у вршењу функција власти и управљања другим друштвеним пословима.

Овде није речено на који се систем информисања мисли: класичан, као до сада, путем штампе, радија, телевизије, или обавештавањем од стране стручних служби и појединаца итд. Међутим, у области информација наступио је револуционарни преокрет коришћењем нових техничких средстава која обезбеђују могућност брзог ефикасног и благовременог информисања радничке класе без посредника, објективно и без избора информација у било чијем аранжману на основу датотеке метода и програма. Наиме ако знамо да се количина информација у употреби дуплира сваке треће године, онда морамо или пристати да се ослонимо на некога ко ће у име радничке класе да „бира“ информације што готово увек зна-

чи и утицање на процесе самоуправног одлучивања, појаву технократизма или ћемо, увођењем једноставних — у погледу коришћења — информацио-них система чија је техничка основица рачунар моћи да добијемо све податке и информације потребне за одлучивање, срећене по вредности, квалитету и времену настанка — по појединим методима и програмима за које се на самоуправан начин сложимо да су значајни. Ствар се мења увођењем модерног информационог система утолико што је тежиште на врсти и редоследу важности информације а не на субјективном одређивању које су информације релевантне. Ову револуционарну могућност за промену информационе основице самоуправног одлучивања треба и уставом загарантовати пре свега радничкој класи, јер ће, не зависећи од стручњака и њихове оријентације, моћи да тражи и добије све информације које се односе на услове рада и расподеле у систематизованом облику.

Употреба информационих система особито је значајна и у политичким процесима јер проширује информациону основицу, број информација на које се ослањамо при одлучивању и — то је веома значајно — нуди срећене а не нагомилане информације. Стога предлажемо да се у периоду у који улазимо, нарочито пажљиво разради закон о информацијама који би предвидео облике, начине, методе и системе информација у удруженом раду, нарочито у државној управи и друштвеним службама.

При овоме, чл. 229 Савезног устава треба допунити тако да гласи: „... основу јединственог југословенског тржишта чини и ... јединствени систем информација. Истовремено, јединствени систем информација треба заштитити и као надлежност федерације, па у чл. 253 тачка 4 Савезног устава треба додати после „... утврђује и обезбеђује приходе који јој по Уставу СФРЈ припадају ...” и формулацију: „... утврђује основе јединственог система информација”...

Мислимо да је заштита информација данас постала толико значајна да је и уставом и законима треба регулисати. Реч је о друштвеном богатству које — тек кад је систематизовано и повезано — може да се употреби.

Др Драгољуб Кавран