

CENTRALIZACIJA ILI DECENTRALIZACIJA ZA SAVREMENI RAZVOJ SRBIJE

APSTRAKT: U članku se analizira odnos između treće industrijske revolucije i organizacije modernih društava. Srbija zaostaje u tim procesima modernizacije jer ne prati trend decentralizacije koji je posledica informatičkog doba.

Centralizacija i decentralizacija su stalni procesi u istoriji države. U zavisnosti od vremena, društvenih i ekonomskih sistema, ti procesi su se smenjivali prema potrebama razvoja (opstanka). Ako je za razvoj jednog društva u datom vremenu bila potrebna centralizacija državne vlasti, tada bi ona bila bolja od decentralizacije i obrnuto. Zbog toga bi svako apriori opredeljenje za jedan ili drugi proces bilo pogrešan pristup u utvrđivanju vrednosti pri uspostavljanju državnog uređenja. Pritom treba dodati da se ti procesi dotiču i smenjuju prema zahtevima ljudskih potreba. U svesnom usmeravanju ovih procesa i izboru odgovarajućih rešenja veliku odgovornost imaju oni koji odlučuju o izboru procesa i instrumentima za usmeravanje (ustav, zakoni i dr.) ka optimalnom funkcionisanju radi zadovoljenja ljudskih i društvenih potreba. "Država je nastala da bi život bio moguć, ona postoji da bi život bio bolji" (Aristotel). Treba, takođe, reći da je organizacija političkog sistema svestan a ne stihijski proces, te zbog toga zahteva stalnu brigu svih građana.

U današnjem vremenu ne može se predvideti činjenica da u najrazvijenijim zemljama Evrope i Amerike preovlađuju procesi decentralizacije državne vlasti. Posle feudalne decentralizacije vlasti nastupa proces centralizacije sa stvaranjem nacionalnih država. To je naročito slučaj u Evropi, jer na početku nastajanja nacionalnih država centralizacija je bila primerenija radi prevazilaženja regresivne feudalne

rascepanosti u novim uslovima. Kako se život nacionalnih država razvijao, one su postajale složenije u društvenom smislu, tako da se postepeno razvija proces decentralizacije koji danas dobija na zamahu stvaranjem instrumenata za njenu strukturalnu i funkcionalnu ugradnju u politički sistem savremenih država.

S druge strane, u Americi, neopterećenoj feudalnim nasiljem, na samom početku stvara se nacionalna država federalnog tipa u kojoj je decentralizacija osnova sistema. Pola veka kasnije, u Evropi se stvara prva federacija Švajcarska, što nije slučajno pošto je ona imala viševjekovnu konfederalnu tradiciju. Zatim slede Kanada, Nemačka i Austrija. Federacija je u vremenu stvaranja centralizovanih nacionalnih država predstavljala oblik državnog uređenja sa decentralizovanom strukturom vlasti, koja je najjasnije utvrđena ustavnim prenošenjem nadležnosti na federalne jedinice. Istovremeno, u federacijama se uspješnije razvija lokalna samouprava, što celu strukturu vlasti čini decentralizovanijom. Međutim, unutar federacija su se takođe smenjivali procesi centralizacije i decentralizacije. U tom smenjivanju ovih procesa najvidnija je tendencija centralizacije vlasti u federalnim jedinicama, do koje je dolazilo decentralizacijom federalne vlasti. Takva fleksibilnost se ne može zapaziti kod unitarnih država u kojima procesi decentralizacije teku postepeno u dužim periodima vremena, ali da je taj proces stalno tekao ka decentralizaciji dokazuje današnje stanje koje definitivno potvrđuje da decentralizacija postaje opšti proces u savremenoj organizaciji država.

U federalnim državama su federalne jedinice nosioci moći kakvu nikada ne mogu imati decentralizovane jedinice u unitarnoj državi. Sem opasnosti koja proizlazi iz tendencije centralizacije na nivou federalne jedinice, federalne države su pokazale mnogo više spremnosti za prilagođavanje od unitarnih država. Zbog toga je u federalnim državama bilo lakše približiti odlučivanje ljudima, čije je potrebe trebalo zadovoljavati, nego što je to bio slučaj sa unitarnim državama, u kojima je centar odlučivanja veoma udaljen od mesta sprovođenja odluke. Bilo bi nesmotreno smatrati da su federalne države (SAD, Nemačka, Švajcarska i dr.) sasvim slučajno i najbogatije zemlje sveta.

Ako je politički sistem države prilagođen tehnološkim zahtevima razvoja u datom vremenu, on, bez sumnje, pospešuje taj razvoj i obrnuto. Prva industrijska revolucija je zahtevala objedinjavanje nacionalnog tržišta, te je sistem nacionalne države zbrisao feudalnu rascepanost bez koje ne bi mogao funkcionisati feudalni sistem.

Da li savremeni trendovi decentralizacije vlasti u najrazvijenijim državama sveta takođe korespondiraju sa zahtevima savremenih potreba ljudi i društva? Pritom, pod decentralizacijom se podrazumeva "...prenošenje državne vlasti i sa njom povezane upravne odgovornosti na niže organe vlasti u federalnoj ili bilo kojoj drugoj državi".¹

Filozofija savremenog procesa decentralizacije

Živimo u vremenu rađanja nove (treće) tehnološke revolucije koja, kao i prethodne unosi bitne promene u razvoju ljudskih i društvenih potreba. Informacijska, komunikacijska i mikroelektronička tehnologija unose takve novine u strukturi i funkcionisanju društva, da bi bilo pogubno ostati na koncepcijama organizacije društva koje su nastale sa prvom tehnološkom revolucijom. Ove nove tehnologije zadiru u samu srž radnog procesa, klasnih odnosa (veliko smanjenje broja radnika u neposrednoj proizvodnji), mesta i uloge društvenih slojeva, tako da je nemoguće da politika, država i kultura ostanu po strani od njih.

Razvoj nauke kibernetike smatra se jednim od značajnih prodora u saznanje u novom veku.² Pored toga, ona je filozofska osnova rađanja novih odgovora tehnološkim inovacijama koje je ona proizvela. Ove velike promene u saznanju usmerile su pažnju nauke na otkrivanje najboljih metoda informisanja u sistemima koje stvara čovek. Nove tehnologije unose velike promene u proizvodnji, organizaciji i kretanju informacija. Razumljivo je da su posledice tih promena postavile mnoge zahteve u društvenom životu, ekonomiji, politici, kulturi... Tvorac kibernetike Norber Viner (N. Wiener) ukazao je na potrebu promena klasičnih pogleda na društvo u dobu u kome nastupa kibernetika: "Naučna istorija i naučna sociologija zasnivaju se na ideji da među različitim specijalnim slučajevima koji su ispitani ima dovoljno sličnosti da bi se društveni mehanizmi jednog perioda mogli odnositi na mehanizme drugog. Međutim, sasvim je sigurno da se čitava skala pojava dovoljno izmenila od početka savremene istorije i bilo bi nemoguće na današnje doba preneti političke, rasne i ekonomske pojmove ranijih etapa."³

1 C. Lloyd Brown-John, ed., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Univ. press of America, New York, London 1988, str. 1-2.

2 N. Viner, *Kibernetika i društvo*, Beograd: Nolit 1964, str. 54.

3 Op. cit., str. 64.

Kibernetika je sistem znanja o upravljanju i održavanju sistema i njihovom povezivanju sa pravilnostima koje deluju u društvenoj sredini. Svaki sistem emituje poruke i prima informacije koje, nakon proverenog stvarnog efekta (povratna sprega) upotrebljava u iznalaženju novih rešenja kako bi obezbedio stabilnost i progres i izbegao entropiju. Samo oni sistemi koji su u stanju da deluju putem aktivnog odnosa prema povratnoj sprezi mogu da ostvare progres jer su zasnovani na dvosmernom toku informacija. Količina informacija jeste *mera organizovanosti* ili *dezorganizovanosti (entropije)*.⁴

Osnovni principi kibernetike su primenjivi na sve upravljane sisteme – od automatskog upravljanja avionom do "države, armije i individualnih ljudskih bića..."⁵

Svaki upravljani sistem mora da ima *centar* odlučivanja koji je dvosmernoj komunikaciji sposoban da emituje i prima informacije. Preradom primljenih informacija, on mora biti sposoban da dopunjava i menja svoje odluke radi njihovog stalnog poboljšavanja.

Drugo, između sistema i podsistema mora da bude ustanovljen *hijerarhijski odnos*. – Ukoliko njega nema, odluke donete u centru ne mogu imati karakter odluke već preporuka.

Treće, svaki sistem mora da bude *decentralizovan* jer bi, u suprotnom, izostala dvosmerna komunikacija ili bila slaba, tako da bi povratna sprega izgubila bitna svojstva neophodna u donošenju odluka. Centar odlučivanja bi tada dobijao loše informacije pošto su najbolje one koje dolaze iz neposredne blizine događanja.

Četvrto, svaki sistem mora da ima regulatore koji odmah reaguju ako nedostaju informacije ili su nedovoljne ili pogrešne. Regulatori moraju biti postavljeni na svim tačkama protoka informacija. U društvenim sistemima nema automatskih regulatora već *odgovornost* odozdo do gore i odozgo do dole igra njegovu ulogu. Snositi odgovornost mora biti moralni iskaz časti svakog čoveka. Ako ljudi to "zaborave", a društvene institucije podrže taj "zaborav", tada odgovornost prestaje da bude moralna vrednost. Ljudi su osetljivi na gubitak časti i spremni su, kad je izgube, da se još nečasnije ponašaju kako bi izbegli odgovornost. Tu se krug zatvara. U takvom društvu nemoral postaje pravilo ponašanja, pa je truljenje neminovno.

Savremena tehnološka revolucija nosi sa sobom i mnoge opasnosti. "Kao i sve druge tehnologije mikroelektronika može pomoći čoveku

4 Op. cit., str. 37.

5 Op. cit., str. 68.

u nastojanjima da ovlada prirodom. Poput tehnologija industrijske revolucije mikroelektronika može snažno uticati na društvo... No, ima jedna razlika. Sadašnja eksplozija informacijske tehnologije i mikroelektronike mnogo tešnje je povezana s funkcionisanjem društva nego što je to bila industrijska revolucija. Više nego druge tehnologije mikroelektronika utiče na samu bit društvene povezanosti, tj. komunikaciju. Informacija i komunikacija predstavljaju tkivo društva, ne samo u metaforičkom smislu".⁶ Industrijska revolucija je pospešila nastanak civilnog društva sa njegovom građansko-demokratskom armaturom. Međutim, ta ista tehnologija je dala mnoge podstreke autoritarnim političkim sistemima sve do fašističkog i komunističkog totalitarizma. Tehnološke mutacije pružaju uvek širok prostor izbora društvenih formi. Sam izbor zavisi, u najvećoj meri, od svesnog nastojanja društvenih snaga koje ga vrše. Ako se život prepusti stihijskim procesima koje rađa tehnologija, tada se sigurno može očekivati suženje humanističkih zahteva na račun interesa onih koji kontrolišu tehnološke mogućnosti.

Do sada se mogu zapaziti neke opasnosti koje sa sobom nosi savremena tehnološka revolucija. Centar odlučivanja sa stručnom birokratijom pomoću centralizovanih kompjuterskih banaka, podataka, može koncentrisati veliku moć nad pojedincima i obezoružati ih u zahtevima za većim individualnim pravima i slobodama. To neminovno vodi visokoj centralizaciji vlasti, što je protivurečno mogućnostima informacija i komunikacija savremene tehnologije. Dosadašnja iskustva zemalja u kojima je informatika prodrila u mnoge organizacione sisteme, upravo ukazuju da je neophodno stalno usavršavanje demokratskih mehanizama vlasti kako bi se uspešno odgovorilo na opasnosti savremene tehnološke revolucije.

Može se sa izvesnošću smatrati da razlike u društvenim odgovorima na tehnološke izazove potiču iz organizovane socijalne strukture društvenih snaga koje osvajaju položaje u društvu sa kojih daju odgovore. Sigurno je da ti položaji utiču na vrstu odgovora: nesigurni položaji utiču na to da se tehnologija koristi radi poboljšanja položaja. Što je uži krug unutar kojeg se uspostavlja konsenzus o društvenim ciljevima, to je veća težnja da se putem političke moći obezbedi sigurnost položaja. S obzirom na to da primenu novih tehnologija najuspešnije mogu osvojiti snage koje već imaju moć (najčešće zasnovanu na bogatstvu), razumljivo je da su te snage relativno uski slojevi u svakom društvu. Ali, ni taj sloj nije jedinstven. Verovatno je da kulturni činioci

6 G. Friedrih, A. Schaff, *Mikroelektronika i društvo*, Zagreb: Globus 1987, str. 269-270.

imaju prvorazredni značaj za opredeljenje kojem će se izboru prikloniti moćni. Da li će se ti ciljevi odrediti u smeru dugoročnog razvoja (pa i samog bogatstva) na osnovu unapređenja novostvorene tehnologije, ili će se težiti samo brzom uvećavanju i osiguranju bogatstva? U prvom slučaju, moć će podržati stvaralaštvo (a to znači slobodu) a u drugom će interes za stvaralaštvo biti ograničen. Ograničenje stvaralaštva apsolutizuje političku moć na račun stvaralačke, što vodi siromašenju društva jer zaustavlja njegov razvoj na dugi rok. Posednici moći se sve više izoluju u vladajuću manjinu, te se postepeno gubi svaki konsenzus sa društvom u celini. U ekstremnim slučajevima ovakvog razvoja razvijaju se autoritarni i totalitarni politički sistemi koji su, po istorijskom iskustvu, redovno vodili nazadovanju zato što su isključivali dvosmernu komunikaciju i time dvosmernu odgovornost, jer se odgovornost utvrđivala samo prema vrhu piramide.

Ambivalentna priroda informatike je jasno vidljiva. To, međutim, ne čini lakšim rešenje problema društvene organizacije. Tvorac kibernetike N.Viner je utvrdio da sistem može uspešnije izbegavati uvećavanje entropije ako nije centralizovan. Demokratske institucije se pokazuju nedovoljnim da spreče uvećanje moći birokratizovanih centara moći. Birokratiji nije potrebna saglasnost o društvenim ciljevima. Ona ih sama određuje. Međutim, svaka demokratija sadrži neku prethodnu saglasnost o vrednosno-moralnim osnovama društva i, u skladu sa njima, htenja i ciljeve. Pored ove prethodne saglasnosti, neophodna je i saglasnost do koje dolazi u pluralističkom sučeljavanju različitih rešenja neophodnih za realizaciju prethodne saglasnosti. Ove se saglasnosti ne smeju razdvajati. Prve su utvrđene u ustavu zemlje a druga se postiže kroz zakone i druge odluke koje donose demokratske institucije vlasti. Ako se prethodna saglasnost jednostavno krši, tada od demokratije nema ništa jer se njene institucije koriste za nametanje "tiranije većine". Time se iz procesa odlučivanja isljućuju svi koji ne prihvataju odluke "većine". Ozbiljna kočnica razvoju takvih procesa jeste jačanje decentralizovanih organa vlasti jer su oni bliže potrebama ljudi i lakše osećaju otpore birokratskom nametanju odluka koje nanose štetu društvenom razvoju i potrebama ljudi.

Nesumnjivo je da današnje razvijene države traže odgovore na opasnosti nove tehnološke revolucije u razvoju postojećih demokratskih institucija među kojima su lokalna samouprava i regionalna decentralizacija izgleda najefikasniji u zaprečavanju birokratske samovolje centra.

Regionalna država za državno uređenje Srbije

Analizirani primeri decentralizacije evropskih država ukazuju da ti procesi imaju dublje razloge od sličnih procesa u prošlosti. To se danas najviše ogleda u jačanju lokalne samouprave putem koje je individualna participacija u rešavanju problema najbolje sprovedena. To približavanje državne vlasti građanima omogućuje donošenje odluka koje na najadekvatniji način omogućuju rešavanje vitalnih problema putem neposrednih akcija bez obaveznog angažovanja centralne vlasti. Taj trend je prisutan u svim razvijenim državama Evrope i Amerike (SAD i Kanada). Čak i u federalnim državama zapaža se često udruživanje građana iz pojedinih delova federalnih jedinica, bez obzira na njihove granice (SAD i Kanada). Rešavanje pitanja od strane nevladinih organizacija postaje sve značajnije u oblasti zdravstva, uređenja voda, prirodne sredine i obrazovanja, čak bez obzira i na državne granice.

Svi ovi procesi su doveli danas do uspostavljanja jednog novog tipa državnog uređenja koji je dobio ime – regionalna država.⁷ To je bio tip uređenja koji se nalazi između federativne i unitarne države.

Dosadašnja praksa je pokazala da u federativnim državama postoji opasnost centralizacije vlasti na nivou federalnih jedinica. Na taj način zaustavlja se decentralizacija državne vlasti u celini, što se suprotstavlja sadašnjim društvenim potrebama. Pošto je savremeni proces decentralizacije državne vlasti odgovor na opasnosti koje nosi treća tehnološka revolucija, očigledno je neophodno da se vlast spusti što niže kako bi neposredno učešće građana u njoj otklonilo negativne efekte birokratizacije centralne vlasti. U Evropi su do sada najuspešnije i najdoslednije regionalno uređene Italija i Španija. Te dve tradicionalno unitarne države su prihvatile regionalizam radi zaprečavanja međuetničkih sukoba, rešavanja manjinskih pitanja i konflikata različitih socioekonomski razvijenih delova zemlje. Upravo da bi se izbegli društveni sukobi na tom planu, regionalizacija je rešila autonomno rešavanje vitalnih problema tih grupa i teritorijalnih celina na način koji oni sami najbolje znaju. Sukobi bi mogli voditi dezintegraciji zemlje a regionalizacija vodi saradnji u međuzavisnosti putem autonomnih sagledavanja potreba te saradnje.

Regioni su teritorijalno-administrativne jedinice čija samouprava mora biti određena ustavom države uz precizno normiranje nadležnosti. Za razliku od federalne jedinice, regioni ne učestvuju neposredno

7 Vid. M. Jovičić, *Kuda ideš Srbijo?*, Beograd, Draganić 1995, str. 141-173.

u zakonodavnoj vlasti preko posebnog doma u parlamentu, niti imaju u svojoj nadležnosti pravo donošenja zakona. Međutim, regioni mogu donositi druga normativna akta iz svoje nadležnosti. Region, kao samoupravna jedinica, ima izbornu skupštinu i izvršne organe izabrane od skupštine. Regioni moraju imati svoje prihode utvrđene zakonima države. Iz svojih prihoda podmiruju svoje potrebe koje proizlaze iz njihove nadležnosti.

U Srbiji se danas razvija proces centralizacije, što je udaljuje od onoga što se zbiva u razvijenim državama sveta. To je vidljivo, najkraće rečeno, u načinu organizovanja okruga u kojima se načelnik postavlja od strane centralne državne vlade, smanjuju nadležnosti opština i povećanoj centralizaciji finansijskih sredstava. Mora se, međutim, reći da u uslovima postojanja velikog obima državne i društvene svojine, decentralizacija ne bi bila moguća u suštinskom smislu jer bi uvećala broj odlučilaca o njenoj upotrebi. S obzirom da je teško (ili nemoguće) utvrditi odgovorno korišćenje te imovine, decentralizacija bi samo povećala inače već veliku nedogovornost u upravljanju društvenom pa i državnim svojinom.

Konkretna regionalna podela Srbije morala bi da bude plod studioznih istraživanja geografskih, saobraćajnih, ekonomskih, istorijskih i tradicionalnih elemenata. Individualna istraživanja⁸ mogu služiti kao putokaz za emirijsko multidisciplinarno utvrđivanje svih elemenata relevantnih za tako značajan zahvat. Treba imati u vidu istorijski razvoj Srbije kao države i razvoj njenih delova koji su kroz XIX vek do Prvog svetskog rata ušli u njen sastav. Tu su bili primenjivi modeli koje je najbolje razvila Italija sa asimetričkim regionalizmom u zavisnosti sa stvarnim stanjem i izraženim zahtevima građana kojih se to tiče. Asimetrični regionalizam bi doprineo da se u SR Jugoslaviji uspostavi ravnoteža između dve očigledno nejednake federalne jedinice. Crna Gora bi imala status države (federalne jedinice), dok bi možda regioni Kosova i Vojvodine zajedno činili autonomije unutar federalne Jugoslavije. Niz drugih pitanja u vezi sa tim bi se postavilo, uključujući i odnose sa susednim državama i širom međunarodnom zajednicom.

Regionalizacija Srbije ne bi bila dovoljan odgovor na potrebe decentralizacije državne vlasti ako unutar regiona ne bi bila razvijena samouprava. Opština u Srbiji ima tradiciju a za samoupravu su vođene političke bitke u Srbiji još od druge polovine XIX veka.

8 Op. cit.

Svaki region bi obuhvatao jedan broj opština. Opština bi morala biti osnovna administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj građani najbolje izražavaju svoje individualne interese. Bez poštovanja i obezbeđivanja interesa svakog pojedinca ne mogu biti zadovoljeni ni opšti društveni interesi.

S obzirom na brojnost i raširenost nacionalnih manjina, u Srbiji bi se moralo misliti i na funkcionalni vid decentralizacije davanjem etničkim manjinama kulturne ili političke autonomije bez teritorijalnog određenja. U zavisnosti od grupisanja manjina na delovima teritorije, funkcionalne autonomije su primerenije u svim slučajevima u kojima disperzija manjina ne dozvoljava da se uspostavi teritorijalna autonomija. Ovo je pitanje koje zaslužuje posebnu obradu i istraživanja, tako da u radu neće biti šire tretirano.

Summary

CENTRALIZATION OR DECENTRALIZATION FOR MODERN DEVELOPMENT OF SERBIA

The article analyzes the relationship between the "third industrial revolution" and organization of modern societies. Innovations in the functioning of modern societies introduced by new information, communications and microelectronics technologies made it impossible for any society to remain at the organizational level corresponding to previous stages of industrial development. However, in spite of enormous progress, new technologies caused the danger of excessive concentration of power over an individual, thus facing modern societies with the need to reinforce democratic mechanisms. Extensive local self-governance and regional decentralization are introduced as the most efficient instruments against obstinacy of a bureaucratized center, allowing individual participation in problem solving. These processes caused the emergence of a new type of state - the state of regions, which by its order is somewhere between the unitarist and federal state. Serbia with its centralization processes is going away from these worldwide trends, which diminishes its chances of modernization.