
*Komuna i općina —
mogućnosti i granice jedne orijentacije**

Eugen Pusić

Ustav SFRJ, Osnovna načela IV, sadrži ove odredbe:

»Radi izgradnje društva kao slobodne zajednice proizvođača radnička klasa i svi radni ljudi razvijaju socijalističku samoupravnu demokraciju kao poseban oblik diktature proletarijata, i to osiguravaju:

ostvarivanjem samoupravljanja u organizacijama udruženog rada, mjesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama te u društveno-političkim zajednicama i društvu uopće, i međusobnim povezivanjem i suradnjom tih organizacija i zajednica;

odlučivanjem radnih ljudi u ostvarivanju vlasti i upravljanju drugim društvenim poslovima ... preko delegacija i delegata u skupštinama društveno-političkih zajednica...«

U čl. 116. Ustava te se odredbe u odnosu na općinu konkretiziraju na ovaj način:

»Općina je samoupravna i osnovna društveno-politička zajednica utemeljena na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi.

U općini radni ljudi i građani stvaraju i osiguravaju uvjete za svoj život i rad, usmjeravaju društveni razvoj, ostvaruju i usklađuju svoje interese, zadovoljavaju zajedničke potrebe te ostvaruju vlast i upravljaju drugim društvenim poslovima.

Funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima, osim onih koje se prema Ustavu ostvaruju u širim društveno-političkim zajednicama, ostvaruju se u općini.

U ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i prava i dužnosti u općini radni ljudi i građani odlučuju organizirani u osnovne organizacije udruženog rada, mjesne zajednice, samoupravne interesne zajednice druge osnovne samoupravne organizacije i zajednice, druge oblike samoupravnog udruživanja i društveno-političke organizacije, samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem te

*Ovaj tekst, iznesen kao referat na savjetovanju »Ustavna koncepcija komune«, sastavni je dio knjige E. Pusića *Komuna i općina* (u štampi).*

preko delegacije i delegata u općinskoj skupštini i drugim organima samoupravljanja.

Takva koncepcija općine implicira radikalnu transformaciju čitavog društveno-političkog sistema. Koji su glavni ciljevi te transformacije?

Prvi je Marxov cilj »ekonomsko oslobođenje rada«. On se sastoji u tome da radnici ostvaruju osnovni proizvodni odnos u organizacijama udruženog rada i drugim zajednicama na području općine, te da vlast u općini štiti taj proizvodni odnos od uspostavljanja eksploatacije putem restauracije privatnog vlasništva na sredstvima za proizvodnju, putem tehno-kratske moći ili birokratske uzurpacije.

Drugi je cilj transformacija domene politike od tradicionalne borbe za političku vlast u državnom centru u proces ostvarivanja interesa putem niza raznih društvenih institucija, u prvom redu u proizvodnji i u udruživanju rada uopće.

Treći je cilj transformacija same vlasti od monopola fizičke prinude u rukama državnog aparata u centru u vlast radnih ljudi na području općine, koja se izražava neposredno gdje god je to moguće, samo iznimno i u krajnjoj nuždi u obliku fizičke prinude. Prinuda se može institucionalizirati samo za posve specifične svrhe, ona ostaje lokalna i pod kontrolom je radnih ljudi.

Četvrti je cilj transformacija svakog političkog odlučivanja u proces centriran u delegacijama koje biraju radni ljudi i građani u organizacijama udruženog rada i zajednicama povezanim u općini. U širim sklopovima mogu odlučivati samo delegati delegirani u općini, po instrukcijama svojih deleganata i na osnovi izričitog ustavnog prenošenja ovlaštenja za takvo odlučivanje s općine na neku drugu delegatsku instituciju.

Te dalekosežne ciljeve treba ostvarivati polazeći od općine kakva danas postoji i funkcionira, kakva se razvija i mijenja u toku općeg društvenog razvoja u nas. Da bismo mogli ocijeniti mogućnosti i granice orijentacije na postavljene ciljeve u budućnosti, moramo poći od današnjeg stanja općine i od procesa u kojima se to stanje mijenja, procesa inherentnih u samoj instituciji i njezinu odnosu s okolinom, nezavisno od preobrazbe koje bismo mi htjeli na to stanje i te procese svojom svjesnom akcijom nadograditi.

Općina se razvija, kao lokalni sistem upravljanja, kao određena organizacija, u okolini određenog teritorija definiranog zakonom republike kao teritorij općine. Koji je identitet tog teritorija? U kojem smislu ljudi na njemu, njihove grupe i organizacije predstavljaju zajednicu? Kako se mijenja postojeće stanje na teritoriju općine? Zatim, iz čega se sastoji i kako se mijenja sam lokalni sistem upravljanja, općina kao složena organizacija? Kako se razvijaju ljudi koji u tome sistemu nose pojedine uloge iz kojih se sistem sastoji? Kako ti različiti razvojni procesi utječu jedan na drugi?

Samo na osnovi takve analize polaznih i rubnih uvjeta možemo odgovoriti na bitna pitanja: S kakvim će se zaprekama naša akcija na izgradnji

komunalnog političkog sistema vjerojatno suočiti? Koje su, stoga, šanse i rizici te akcije? Koje su njezine perspektive u vremenu?

I Elementi

Lokalna zajednica je prehistorijski praoblik zajedništva na teritoriju. Praoblik koji se iz prehistorije nastavlja u historiju i ponegdje dopire do današnjih dana. Ta je praopćina personalistički, teritorijalni i funkcionalni sistem u istu mah. Ona postoji kao asocijacija s regulativnim institucijama izraženima u samom njezinu postojanju i s rudimentarnim zadovoljavanjem zajedničkih, »društvenih« potreba vlastitom, zajedničkom, neposrednom akcijom svih svojih članova.

U toku povijesnog razvoja ta se primarna zajednica do te mjere diferencira da u današnjoj lokalnoj jedinici ostaje od nje gotovo samo teritorijalni okvir, određen geoadministrativnom logikom državnog supersistema. U interakciji s državom i u ovisnosti o njoj teritorijalni se okvir lokalne jedinice ispunjava sadržajem. To su, prije svega, lokalne potrebe uvjetovane samim postojanjem naselja, teritorijalnom bliskošću stanovanja. Te potrebe rastu strmo u toku urbanizacije, a centralni državni sistem nije tako organiziran da bi mogao preuzeti brigu o njima. K tome, pridolaze i one svakodnevne potrebe ljudi koje se, iako same po sebi ne proistječu iz teritorijalne bliskosti, mogu po naravi stvari zadovoljavati samo u neposrednoj blizini, kao što je zdravstvena pomoć, školovanje djece, socijalna zaštita, svakodnevne nabave itd. Iako te potrebe zadovoljavaju specijalizirane organizacije, postoji potreba regulacije a možda i povezivanja tih organizacija, preuzimanja šire odgovornosti za čitavo područje takvih samo lokalno zadovoljivih potreba. Kao što interakcija ljudi na ograničenom prostoru uopće izaziva potrebu za regulacijom koja se po svojim kriterijima i metodama može razlikovati od centralne državne regulacije.

Preko toga, državni sistem se sam koristi lokalnim sistemima upravljanja kao svojim pomoćnim strukturama i preko njih ostvaruje svoje lokalne ciljeve, postiže veći stupanj penetracije nego što bi to mogao isključivo preko svojih organa. Postojanje lokalnog sistema, zajedno s njegovom državnom nadležnošću, stvara, povratnim utjecajem, s vremenom identifikaciju ljudi s teritorijem na koji se ta nadležnost odnosi.

Preko toga, postoje težnje ljudi na nerazvijenom teritoriju da se povežu i zajedničkom akcijom ubrzaju razvoj kraja. Ako se taj kraj poklapa s teritorijem lokalne jedinice, onda ta jedinica i tim putem može »oživjeti«, zadobiti identitet i vezati ljude uz sebe, možda samo na neko vrijeme zadobiti neke značajke lokalne zajednice.

Preko toga, nastala je u političkom razvoju koncepcija o lokalnim jedinicama kao ograničenju i protuteži premoći centralne političke vlasti, neka vrsta teorije o vertikalnoj diobi vlasti. I s takvom se koncepcijom mogu identificirati stanovnici određenog teritorija i time tom teritoriju, kao lokalnoj jedinici, dati čvršći sociološki identitet.

U takvoj lokalnoj jedinici kao okolini ** stvara se i funkcionira lokalni sistem upravljanja. On je određen, po pravilu, dvjema dimenzijama, horizontalnom i vertikalnom. Horizontalna, unutar sistema, povezuje njegove političke komponente — skupštinu, njezine odbore itd. — s njegovim upravnim komponentama, tj. upravnim organima i organizacijama, i to preko izvršnog sloja koji sačinjavaju pojedinačni funkcionari i kolegijalna izvršna tijela. Vertikalna dimenzija, naprotiv, preko granica samog lokalnog sistema upravljanja uklapa taj sistem kao supersistem u širi supersistem strukture države. Opseg i doseg lokalnog sistema po obje dimenzije može biti stvar konvencionalnog utvrđivanja. U kojoj mjeri, na primjer, političke organizacije pripadaju u političku komponentu? Ulaze li samostalno organizirane — kao poduzeća ili ustanove — komunalne i druge javne službe u upravnu komponentu lokalnog sistema? Jesu li uže teritorijalne organizacije građana — mjesne ili susjedske zajednice — unutar lokalne jedinice dio lokalnog sistema upravljanja? Koje stupnjeve teritorijalnih jedinica treba još smatrati lokalnima — kotar, okrug, oblast, regiju, pokrajinu?

Svako funkcioniranje sistema u svakidašnjici determinirano je osobinama ljudi koji su nosioci uloga u njemu. Što je ključnija uloga, to je važniji i subjektivni faktor, ličnost njezina nosioca.

Ličnost možemo analitički definirati kao skup semantičkih, normativnih, kognitivnih i interesnih elemenata svijesti pojedinca. Ljudi raspolažu određenim skupom pojmova i značenja koji su razvijeni u društvenoj interakciji, usvojili su u proces socijalizacije određena pravila ponašanja i ocjenjivanja, izražena na općenitijem nivou u hijerarhiji vrijednosti, imaju određena znanja koja smatraju objektivnim podacima o svijetu koji ih okružuje i osjećaju određene interese kao relativno trajne motive za akciju. Sve veći broj teorija koje objašnjavaju pojedinca konvergiraju prema dinamičkom shvaćanju ličnosti koja se postepeno i slojevito izgrađuje na temeljima naslijeđenih svojstava, pod utjecajem životnog iskustva, u funkciji okoline u koju je u pojedinom času smješteno njihovo ponašanje i kao rezultat svjesnog djelovanja čovjeka samog. Svaka pojedina osobina pojedinca pokazuje veću ili manju stabilnost u vremenu, a osobine kao elementi integrirane su u ličnost u većoj ili manjoj mjeri. Prema tome, ljudi i pokazuju veću ili manju sposobnost da podnose neizvjesnost, veću ili manju sklonost da prihvaćaju autoritet drugih, odnosno da potraže sigurnost u grupi.

Kao nosioci uloga u kooperativnom sistemu ljudi izražavaju svoja svojstva i ličnost s obzirom na situaciju u sistemu. Sklad između karakteristika sistema — veća ili manja određenost zadataka, sigurnost, autoritativnost odnosa, potreba koordinacije u radu s drugima — i vlastitih karakteristika doživljavaju kao ugodu, zadovoljstvo poslom, a, obratno, raskorak između sebe i sistema kao neugodu.

Što je veći broj uloga i što brže se smjenjuju njihovi nosioci, to se raz-

**

Izraz »okolina« upotrebljavamo ovdje uvjetno, za sve ono što se nalazi na teritoriju općine a nije obuhvaćeno lokalnim sistemom upravljanja. Time se ne misli negi-

rati ni utjecaj okoline izvan općinskog područja, ni procese širenja lokalnog sistema upravljanja na dijelove dotadanje »okoline«.

like u osobinama nosilaca više izjednačuju u statističkoj masi, pa stoga u analizi širokih trendova postaju zanemarive. U malim sistemima, naprotiv, osobna komponenta može biti presudna.

II Procesi

Elementi lokalne scene — lokalna okolina, lokalni sistem upravljanja, nosioci uloga u okolini i sistemu — nalaze se svaki za sebe u raznim stanjima integriranosti. Ličnosti nosilaca uloga relativno najčvršće, a lokalna okolina najneodređenije. Svaki je element, zapravo, sistem za sebe. U svakome od njih odvijaju se određeni procesi koji, u najširem smislu, svi izražavaju osnovnu suprotnost diferencijacije i integracije, ali u svakome na specifičan način. Korisno je i ovdje te procese analitički izdvojiti iz konteksta čitavog polja okolina-sistem-uloge, i pokušati svaki posebno identificirati, premda ta izolacija u ovome slučaju još manje odgovara stvarnome stanju stvari nego pri izdvajanju samih elemenata.

1.

Okolina u razvoju u neku ruku mijenja agregatno stanje. Danas najaktualniji razvojni proces u nas izražen je faktorom industrijalizacije i urbanizacije u najširem smislu, gdje znači prodiranje specifično gradskog načina života u ekonomskom i kulturnom značenju, a ne samo širenje urbanih naselja u užem smislu riječi.

U materijalnoj bazi taj se proces izražava kao porast društvene diobe rada, porast proizvodnosti ljudskog rada, pa stoga i proizvodnje po radniku, porast društvenog bogatstva, rast ukupne količine sredstava koja stoje na raspolaganju za zadovoljavanje interesa, bez obzira na to kako se ta sredstva raspodjeljuju i koji se interesi ponajprije zadovoljavaju.

U društvenoj strukturi napredovanje društvene diobe rada očituje se kao porast društvene gustoće,¹ tj. porast broja uloga u kooperativnoj aktivnosti u odnosu prema broju potencijalnih nosilaca uloga. Zatim kao disperzija interesa, tj. kao porast prosječnog broja interesa po interesentu, bez obzira na to doživljavaju li se novi interesi kao stabilan sastavni dio osvojenog višeg standarda ili kao motivaciono aktivne aspiracije koje treba u budućnosti ostvarivati. I, napokon, osobito u našem samoupravnom sistemu kao porast broja legitimnih interesa, tj. interesa koji su prihvatljivi i ostvarivi u okviru društveno važećih sistema normi.

Taj je razvoj nemonoton u vremenu, tj. pokazuje oscilacije, napredo-

¹ Društvena gustoća nije identična niti je nužno korelirana s demografskom gustoćom.

vanje i nazadovanje; zatim je neravnomjeran u prostoru, tj. neke se sredine ubrzano razvijaju, a druge stagniraju, i napokon, razvoj je nehomogen, tj. neka područja djelatnosti i neke aspekte života ljudi zahvaća prije i jače nego druge.

Opći je smisao razvoja da on, kad napreduje i ondje gdje zahvaća, porastom sredstava neutralizira jedan izvor neizvjesnosti, te time pojačava traženje i aktivnost. Ovi opet, praćeni novim aspiracijama i širenjem kruga legitimnih interesa, povećavaju vjerojatnost konfrontacija i interesnih sukoba, te time otvaraju, eventualno i za budućnost, nov izvor neizvjesnosti. Sve veći broj uloga u kooperativnim sistemima sa svoje strane povećava vjerojatnost konflikta, a time opet motivira na nova kooperativna povezivanja — od neformalnih grupa do udruženja — radi neutralizacije povećane neizvjesnosti. Sve više kooperacije stvara sve više ovisnosti, a time i svoju suprotnost, težnju prema neovisnosti, koja se, međutim, društveno efikasno i konstruktivno može zadovoljiti samo novim formama kooperacije. U cjelini dobivamo sliku društva koje postaje sve gušće, i time definitivno sve više ograničava neovisnost svakog pojedinog aktera, dijelom i zbog akcija koje su motivirane suprotnom težnjom prema neovisnosti. Pojavljuje se potreba za pronalaženjem novih dimenzija za nastavak interakcije ovisnosti i neovisnosti.

U sklopu tog općeg procesa diferenciraju se i lokalno uvjetovane i lokalno zadovoljive potrebe. Raste potreba za lokalnom regulacijom i širi se sadržaj lokalne nadležnosti. Potrebe se javljaju i zadovoljavaju tradicionalno na nivou nižem od lokalne jedinice, u selu, obitelji, susjedstvu. U toku razvoja razina agregacije potreba pomiče se prema lokalnoj jedinici, i u određenom momentu ta se jedinica može javiti kao poprište oslobođenih aktivističkih težnji. Općina postaje inicijator i nosilac razvoja. U daljnjem toku sve se više potreba agregira putem specijaliziranih kanala koji upućuju na šire sustave preko općinskih granica. Općina se komunalizira, tj. težište pažnje se pomiče prema specifičnim komunalnim interesima naselja kao takvog. U tome momentu, možda, zahtjev lokalne političke autonomije i neovisnosti o centru pruža dijalektici ovisnosti i neovisnosti potrebnu novu dimenziju.

2.

Lokalni sistem upravljanja jest određen kooperativni sistem koji se razvija diferencijacijom i povremenim mijenjanjem integracionih okvira. Jednostavan lokalni sistem integriran je na principu vodstva, koji se u našim općinama izražava kao »predsjednički režim«, gdje se pojavljuje jedan čovjek ili mala skupina koji, ne toliko kao funkcionari koliko kao ličnosti, povezuju lokalni sistem i reprezentiraju ga u njegovoj okolini. S vremenom i s većom složenošću stvarni autoritet ličnosti ustupa mjesto neosobnom rasporedu funkcija i hijerarhiji položaja i zvanja. U najrazvijenijim djelatnostima s odgovarajućom tehnologijom pojavljuju se i timski odnosi, tj. na problem orijentirane radne grupe stručnjaka, ali taj oblik međusobnih

odnosa — premda je najbliži samoupravnom idealu — za sada nigdje nije vladajući oblik u cjelini lokalnog sistema.

Ta se standardna linija razvoja komplicira u lokalnim sistemima dvama specifičnim momentima, njihovim horizontalnim i vertikalnim dimenzijama.

Horizontalno, lokalni se sistem sastoji od dva dijela različitog karaktera i, stoga, potencijalno nejednakih razvojnih trajektorija. Politički supsistem lokalne skupštine, njezinih radnih tijela i političkih organizacija, koje oko skupštine tvore više ili manje određeno definiran prsten, orijentiran je prije svega na artikulaciju interesa. U političkom se supsistemu osjeća u prvom redu pritisak sve brojnijih i diferenciranih interesa, i odgovarajući impuls prema vlastitoj diferencijaciji. Baš taj supsistem, međutim, ima razmjerno uske integrativne okvire, izražene u ograničenom broju njegovih članova, koji, po naravi lokalnog odlučivanja, mogu stvarno utjecati na odluke, i u njegovoj ulozi integratora i reprezentanta jedinstva putativne lokalne zajednice. Zato će se prije svega u političkom supsistemu pojavljivati neizvjesnost izazvana presijom diferencijacija i, eventualno, nastojanja da se lokalni sistem djelomično zatvori i tako izolira od diferencijacije koju nije u stanju svladati.

S druge strane, upravni supsistem, orijentiran ponajprije na tehnička pitanja lokalnog upravljanja, organiziran po pravilu hijerarhijski, također se širi u rubno područje »javnih službi« i organizacija koje samo po stano vitim svojim karakteristikama pripadaju u lokalni sistem. To je područje prikladno za prihvaćanje i usmjeravanje pritisaka diferencijacije a da se ne mora zbog toga dovoditi u pitanje hijerarhijski integrativni okvir jezgre upravnog supsistema. U tom rubu obično će se i najprije pojavljivati timski odnosi u lokalnoj upravi.

Povezivanju tih dvaju heterogenih dijelova lokalnog sistema služi tzv. izvršni sloj, tj. pojedinačni funkcionari i kolegijalna tijela, koji imaju političku legitimaciju u odnosu na politički supsistem, a ujedno su dovoljno često u radnom kontaktu s upravnim supsistemom da bi taj supsistem mogli integrirati prema kriteriju politički dominantnih interesa. Diferencijacija političkih interesa, s jedne strane, i upravnih stručnih djelatnosti, s druge, odražava se i na diferenciranosti izvršnog sloja. Ipak, u tom su sloju integrativne tendencije najjače, otpor diferencijaciji najuporniji i tendencija prema smanjivanju složenosti lokalnog sistema u cjelini najizraženija.

Vertikalno, čitav se lokalni sistem pojavljuje kao supsistem u sistemu državnog upravljanja. Gdje su te dvije makro-uloge spojene, kao u nas, razvoj državnog sistema višestruko interferira s razvojem svakog lokalnog sistema. U političkom pogledu državni je sistem za relativno nediferencirani lokalni u siromašnoj okolini u prvom redu izvor sredstava pomoću kojih lokalni sistem može održavati vlastitu složenost na nivou iznad onog koji bi mu dopuštali sami lokalni izvori sredstava. Što se lokalna okolina više razvija, to će lokalni sistem postajati neovisniji o centralnim sredstvima i početi, obratno, osjećati državu i njezin centralni budžet kao konkurenciju u odnosu na lokalne izvore sredstava. Uz kristalizaciju težnji



za nezavisnošću oko vertikalne dimenzije lokalnog sistema, to je dodatni razlog postepenog narastanja napetosti između lokalnog i centralnog sistema.

Po upravnoj liniji, lokalni je sistem od početka u konkurenciji s centralnim oko raspoloživih kapaciteta lokalnog upravnog aparata. S diferencijacijom poslova i centralno i lokalno rastu presije oko prioriteta angažiranja lokalne uprave. Diferencijacija tog aparata može biti iluzorna za jednu ili za drugu stranu, ili za obje s obzirom na njegovu de facto dvostruku angažiranost. Širenje rubnog područja lokalnih organizacija izvan neposredne ingerencije vertikalne odgovornosti time postaje sredstvo da se rast lokalne uprave stvarno iskoristi za lokalne svrhe, za prihvaćanje sve diferenciranijeg kruga lokalnih poslova.

Možda je radi usporedbe procesa razvoja centralno-lokalnih odnosa u različitim društvenim uvjetima interesantno da vladajuće mišljenje u razvijenim kapitalističkim zemljama smatra dominantnima tendencije prema centralizaciji. To se mišljenje osniva na ovim argumentima:

— Sama činjenica dugog postojanja nacionalnih država pojačala je njihovu unutrašnju povezanost, a time i utjecaj centra.²

— Društvena dioba rada povećava međusobnu zavisnost ljudi preko granica lokalnih zajednica.³

— Tendencija prema stvaranju monopolnih i oligopolnih velikih organizacija u kapitalističkoj privredi povlači za sobom i odgovarajuću centralizaciju u političkom sistemu. Osobito zato što se intervencija države u ekonomski život pokazala nužnom za stabilnost kapitalističkog gospodarskog sistema.⁴

— Sve veća mobilnost stanovništva uopće, migracije u smjeru velikih centara i aglomeracija, razvoj medija komunikacije — sve to stvara osjećaj zajedništva u većim cjelinama i odgovara pojačanom utjecaju centra političkog sistema.⁵

— Porast centralnih uprava u svim zemljama empirijska je činjenica, kako po broju ljudi i organizacija, tako i po utrošenim sredstvima. A porast sam po sebi stimulira daljnji rast.⁶

2 Taj argument, čest u literaturi, vuče teoretski korijen iz modela Talcotta Parsona (vidi npr., *The Social System*, New York, The Free Press, 1964, str. 161—163).

3 Izvorno, to je argument E. Durkheima u *De la division du travail social* (Paris, Félix Alan, 1902). U odnosu na politički sistem preuzimaju ga osobito G. Almond i A. Etzioni (vidi: Amital Etzioni, *The Active Society*, New York, The Free Press, 1968, str. 421).

4 Najpoznatiji zastupnik te teze je John K. Galbraith, *The New Industrial State* (New York, Signet, 1967).

5 Usp. Karl Deutsch, *The Nerves of Government* (New York, The Free Press, 1966), osobito str. 214—250, i K. Deutsch, *Politics and Government* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1970), str. 117—118. i 130—131.

6 Klasična je u tom pogledu teza Adolfa Wagnera, *Grundlegung der politischen Oeconomie, Teil I* (Leipzig, 1892—1893), str. 881—883. Modernije empirijske podatke daju, na primjer, za Englesku A. T. Peacock i J. Wiseman u: *The Growth of Public Expenditure in the U. K.* (London, Allen & Unwin, 1967), ili za Kanadu Richard M. Bird u: *The Growth of Go-*

— Politički zahtjev za jednakošću traži izjednačujući utjecaj centra političkog sistema i time pridonosi prenošenju nadležnosti na centralne organe.⁷

— Lokalne jedinice teško mogu kontrolirati tzv. efekte prelijevanja, tj. financiranje djelatnosti čije posljedice, u pozitivnom ili negativnom smislu, prelaze njihove granice, pa i to dovodi do prenošenja poslova naviše.⁸

— Ratovi dovode do proširenja ne samo vojne organizacije već i niza nevojnih upravnih djelatnosti, i to pod centralnom kontrolom. Dok se vojne strukture opet smanjuju nakon završetka rata, druge se upravne službe nastavljaju u proširenom obliku.⁹

Nasuprot tim objektivnim tendencijama prema centralizaciji, neki autori bilježe u tim istim zemljama pojave jačanja sub-državnih i lokalnih jedinica, možda baš kao politička reakcija na centralizaciju. Tako raste interes za razne oblike mjesnih i susjedskih zajednica, neposredno povezivanje građana jačaju, u pravnom i financijskom pogledu, jedinice lokalne uprave, često baš svjesnom djelatnošću državnog centra, i sve se češće javljaju zahtjevi za regionalnom autonomijom na temelju posebne etničke pripadnosti stanovništva u tim regijama.¹⁰

Š obzirom na visoku složenost razvojnih procesa u lokalnom sistemu, možemo očekivati stalni raskorak između stopa i stupnjeva diferenciranosti po raznim linijama i stoga više-manje stalnu napetost na jednoj ili više točaka u sistemu, kao posljedicu diferenciranosti koja je došla do granice integracionog okvira jednog ili drugog dijela lokalnog sistema. Pri tome imamo obično najrestriktivniji integracioni okvir u središnjim dijelovima sistema, u izvršnom sloju i u lokalnoj upravi u najužem smislu, a kako idemo prema periferiji sistema, tako integracija postaje sve tolerantnija.

3.

Subjektivni faktor, ličnost nosilaca uloga u sistemu, možemo također shvatiti kao sistem koji se mijenja diferencijacijom svojih elemenata — semantičkih, normativnih, kognitivnih, interesnih — i povremenom promjenom integracionih okvira ličnosti.

Kod nosilaca ključnih uloga u lokalnom sistemu upravljanja u nas postojat će često podvojenost integracionog okvira, predodžbe o samome sebi kao ličnosti. S elementima tradicionalne kulture miješa se idejni obrazac

vernment Spending in Canada (Toronto, Canadian Tax Foundation, 1970).

⁷ Georges Langrod, *Local Government and Democracy* (Public Administration, London, god. XXXI, Spring, 1953).

⁸ L. J. Sharpe, *Decentralist Trends in Western Democracies: A First Appraisal* (u: *Decentralist Trends in Western Democracies*, London, Sage, 1979).

9

Peacock i Wiseman, op. cit.

10

Vidi: L. J. Sharpe, op. cit.; D. E. Ashford, *Democracy, Decentralization and Decisions in Subnational Politics* (Beverly Hills, Sage, 1976).

borca za socijalizam i predodžbe o čovjeku modernog, razvijenog društva. U toku razvoja lokalne sredine i lokalnog sistema te se slike mogu poklopiti, i takvi će ljudi onda doživjeti svoju osobnu integraciju, pokazati inicijativu, razviti aktivnost, povesti lokalni sistem kao instrument razvoja svog kraja u smjeru socijalističke modernizacije. Naprotiv, kontradikcije u razvoju sistema i okoline, napetosti, neusklađenosti i razočaranja utječu na njih jače i stvarati u njima veću neizvjesnost nego što bi djelovale na ljude jedinstvenijeg integracionog okvira. Zato će oni u krizama i tendirati vraćanju na jedinstvenije i jednostavnije modele vlastite ličnosti, određene ponajprije vlastitim prijašnjim iskustvom. U istom će smjeru nastojati djelovati i na lokalni sistem, vraćajući ga prema manje složenim, otprije poznatim, oblicima.

Isto je tako povećana vjerojatnost da će ljudi ovog tipa u krizama nastojati ignorirati neprijatne činjenice — jer ih teže podnose — izolirati se od njih i time djelovati da se i lokalni sistem zatvori, da smanji svoju propusnost za informacije.

Osnovno je pitanje u kojem smjeru ide razvoj nosilaca uloga u lokalnom sistemu kao kategorije. Općenito možemo pretpostaviti da će diferencijacija njihove svijesti napredovati, zbog obrazovanja i iskustva, osobito u kognitivnoj i interesnoj dimenziji. One koji su počeli s manjim stupnjem složenosti taj će razvoj baš odvesti u konflikt integracionih okvira ličnosti, jer će se množiti proturječja u njihovoj svijesti. Na višem stupnju oni će taj konflikt morati riješiti stvaranjem novog integracionog okvira, dovoljno širokog da obuhvati neminovne kontradikcije naše situacije. Najuspješniji će u taj okvir uspjeti ugraditi najbolje elemente prijašnjih proturječnih integracionih modela. Kod manje uspješnih ta će »sinteza« ispasti više jednostrano. U svakom slučaju, djelatnost u kojoj se ljudi angažiraju izgrađuje i razvija i njih same.

III

Odnosi među procesima

Okolina je za sistem lokalnog upravljanja, u jednu ruku, izvor sredstava — u najširem smislu — iz kojih sistem crpi energiju za održavanje postojeće diferencijacije ili za njezino daljnje širenje. Sredstva moraju biti ne samo kvantitativno dovoljna već moraju i kvalitativno odgovarati potrebama sistema na određenom stupnju složenosti. Raspoloživa nekvalificirana radna snaga, na primjer, ne pomaže ondje gdje se traže visoko obrazovani stručnjaci.

S razvojem okolina pruža sistemu, potencijalno, sve više sredstava. Hoće li ih sistem moći aktualizirati, ovisi o tri momenta: o diferencijaciji samog sistema i odgovarajućoj sposobnosti da apsorbira sredstva i iskoristi ih na društveno efikasan način; o odnosima s centrom, odnosno o snazi pozicije lokalnog sistema u konkurenciji s centralnim oko lokalnih sredstava; o odnosima samog lokalnog sistema s okolinom, o sklonosti i sposobnosti lokalne okoline da sistemu pruži otpor u odnosu na sredstva. Osobito u pogledu odnosa lokalnog sistema s centralnim ne smijemo zabora-

viti da lokalni sistem u nerazvijenoj okolini može biti diferenciraniji — i time djelovati poticajno na razvoj — nego što bi mu dopuštala u okolini raspoloživa sredstva, baš pomoću subvencija centra.

S druge strane, međutim, okolina znači za lokalni sistem i određeni kvantum zahtjeva u pogledu djelatnosti i službi koje sistem pruža i njima zadovoljava lokalne interese. U idealnom slučaju ti će zahtjevi biti poticaj lokalnom sistemu da se diferencira, i to kako u svojoj političkoj, tako i u upravnoj komponenti. Diferenciraniji interesi u okolini znače češće interesne konflikte, a njihovo rješavanje traži diferenciranije političke institucije. Isto tako, paralelno s urbanizacijom raste potreba regulacije i javnih službi, naravno imajući na umu da se i jedno i drugo može organizirati izvan tradicionalnog sistema lokalne uprave.

Isto tako, međutim, a priori vjerojatne situacije raskoraka u razvoju između sistema i okoline, u jednom ili u drugom smjeru. Da je u nerazvijenoj okolini tolerancija — u tehničkom smislu — prema lokalnom sistemu upravljanja praktički neograničena, tako da okolina ne registrira slabo funkcioniranje ili nefunkcioniranje sistema. Sistemu u takvoj okolini nedostaje svaki poticaj, i on će se vjerojatno s vremenom de-diferencirati, vratiti na niži stupanj vlastite složenosti, u skladu s mogućnostima i očekivanjima svoje okoline. Ili, obratno, okolina u brzom razvoju, s velikom mobilnošću stanovništva, razvija zahtjeve i očekivanja prema lokalnom sistemu koji nisu ni u kakvu razmjeru s njegovim postojećim ili realnim potencijalnim mogućnostima. Takvim očekivanjima može doprinjeti i tzv. efekt demonstracije, tj. primjer razvijenijih sredina s kojima su ljudi u okolini lokalnog sistema došli u doticaj. Takva situacija vodit će prema zatvaranju lokalnog sistema, njegovoj izolaciji i samoizolaciji, u političkom pogledu i njegovu ograničavanju sve više na autoritativne poslove vlasti u upravnom, dok će okolina svoje zahtjeve nastojati zadovoljavati putem drugih institucija.

Pojedine komponente okoline — organizacije, zajednice, društvene grupe i pojedinci — doživljavaju lokalni sistem upravljanja svaka na svoj način. U tom se doživljaju, po pravilu, u različitim omjerima kombinira pozitivan odnos (»lokalni sistem zadovoljava naše potrebe, pridonosi općem razvoju našeg kraja, daje nam priliku da svoje interese međusobno uskladimo itd.«) s negativnim (»lokalni sistem uzima previše sredstava, ne funkcionira kako treba, ograničava našu slobodu djelovanja itd.«). Pri tome okolina često ne razlikuje dovoljno dva lica lokalnog sistema, njegovu autonomnu lokalnu stranu od njegove instrumentalne državne.

Okolina je za ljude u pojedinim društvenim ulogama, posve općenito, polje mogućnosti i ujedno izvor opasnosti, odnosno neizvjesnosti u odnosu na vlastita znanja, vrijednosti i interese. To je polje, međutim, samo djelomično određeno, jer je ukupna situacija za pojedinca, ma u kakvoj se ulozi nalazio, nepotpuno transparentna i stoga uvijek ostaje polje iznenađenja.

Konkretnije, taj odnos postaje vidljiv kad se radi o nosiocima uloga u lokalnom sistemu upravljanja. Zahtjevi okoline proširuju mogućnosti i ujedno stvaraju neizvjesnosti kod lokalnih funkcionara. Priroda te mješavine ovisi o stanju u okolini — o omjeru zahtjeva i sredstava — i o stanju

svijesti nosioca uloge, o njegovoj većoj ili manjoj sposobnosti da podnosi neizvjesnost i o drugim osobinama. Porast neizvjesnosti iz okoline motivirat će nosioce uloga da se nastoje ograditi od te okoline zatvaranjem procesa političkog odlučivanja, zatvaranjem pristupačnosti funkcija, ustaljivanjem nosilaca — »horizontalna rotacija« — kumulacijom funkcija i drugim metodama.

Ljudi koji su voljni i sposobni preuzeti uloge u lokalnom sistemu često su za okolinu dragocjena rezerva i ujedno potencijalna opasnost. Takvi pojedinci mogu biti inicijatori i pokretači akcija, i u određenoj konstelaciji okolnosti bitno pridonijeti aktivizaciji lokalnog sistema kao nosioca i realizatora razvojnih težnji lokalne okoline. Oni mogu, također, biti — kraj drukčijeg spleta uvjeta ili gledano iz drugog dijela okoline — samovoljni lokalni satrapi, ambiciozni poltroni koji nastoje zloupotrijebiti lokalni sistem za svoje osobne karijerne ciljeve u centru, ili šturu birokrate koji će svojom pasivnošću umrtviti čitav lokalni sistem. Možda su najčešće mješavine svih tih profila, pozitivnih i negativnih, odnosno uloga sama ima crte koje, gledane iz određenog vidnog kuta, daju jednu ili drugu sliku.

Lokalni sistem za ljude u pojedinim ulogama u njemu također je u isti mah perspektiva vlastitog razvoja u odabranom poslu i izvor neizvjesnosti zbog prevelike složenosti zadataka, kojima se pojedinac ne osjeća dorastao. A postoji i treća mogućnost, naime da pojedinac osjeća sistem kao ograničavanje vlastitih sposobnosti i težnji, zbog premalene diferenciranosti i preuskih integracionih okvira, kao preslab izazov i preusku arenu. I ovdje će ovisiti o okolnostima koja će boja doživljavanja u pojedinom momentu prevladavati. U takve okolnosti pripada i struktura lokalnog sistema i struktura ličnosti nosioca uloge. S tim da ni jedna ni druga nisu ni apsolutno ni jedno završavda određive veličine. Potencijal za podnošenje neizvjesnosti u pojedincu raste i pada u funkciji kako internih razvojnih procesa, tako i eksternih iskustava u sistemu, a složenost sistema raste, među ostalim, i s porastom diferenciranosti svijesti nosilaca uloga u njemu.

Ljudi za lokalni sistem predstavljaju modalitet njegove egzistencije. Osim toga, oni su i najčešći uzrok kriza u sistemu, ovisno o tome potiče li sistem njihove ambicije, ili frustrira njihove težnje, ili ih plaši neizvjesnošću.

U cjelini odnosa okolina-sistem-ličnost može biti slaganja i raskoraka, a o tome će, u zadnjoj liniji, ovisiti i uspješnost lokalnog sistema upravljanja. Kao najgrublja orijentacija za cjelokupni odnos može poslužiti ovo pravilo: Okolini koja je na pragu ili u toku takvog razvojnog skoka u kojem inicijativa i vodstvo lokalnog sistema toj okolini izgleda važnim — obično početak urbanizacije i industrijalizacije — odgovarat će fleksibilan i adaptibilan lokalni sistem, sposoban za akciju bez nepotrebnih formalizama, propisa, struktura i postupaka, i isto takvi ljudi kao nosioci ključnih uloga u sistemu, dobro integrirane ličnosti sposobne da podnesu neizvjesnost, neovisne i inicijativne. Naprotiv, okolini koja od lokalnog sistema očekuje u prvom redu uredno obavljanje poslova regulacije i zadovoljavanje komunalnih i drugih lokalnih potreba — obično u razvijenijoj fazi urbanizacije zbog »sektorializacije« lokalnog sistema — odgovara sta-

bilniji lokalni sistem s trajnijom strukturom, uređenim postupcima, poznatim formama i pouzdanom, propisima predviđenom, zaštitom interesa ljudi. Takav će sistem i uloge u njemu, opet, bolje odgovarati ličnostima s manjom tolerancijom za neizvjesnost, spremnima da se podrede u okviru uređenih hijerarhijskih odnosa, kojima je izvršavanje uredno dodijeljenih zadataka jača strana nego osobna inicijativa.

Svaki raskorak između razvojnog momenta okoline, karakteristika lokalnog sistema i osobnih svojstava nosilaca uloga u njemu stvara poteškoće i znači odstupanje od optimuma.

IV Komuna

Danas smo s ostvarivanjem svih nabrojanih ciljeva ustavne orijentacije na komunu — zaštita osnovnog proizvodnog odnosa u općini, premještanje težišta vlasti u općinu, prijelaz od monopola prinude na neposredno djelovanje radnih ljudi, lokalizacija političkog odlučivanja — tek na početku. Zadatak obrane tekovina revolucije, zaštite novih odnosa u proizvodnji, donošenja bitnih političkih odluka još leži pretežno na organizaciji vlasti u centru. Ta centralna vlast nije, za sada, izgubila nijedno od svojih karakterističnih obilježja, u prvom redu monopol raspolaganja sredstvima fizičke sile.

U vezi s komunalnom transformacijom našeg političkog sistema bitno je postaviti ova pitanja:

— Koja je perspektiva takve transformacije u svjetlu ustanovljenih tendencija razvoja općine u njezinu današnjem obliku kao sistema upravljanja, s određenim ljudima, na određenom teritoriju?

— U kojoj je mjeri i na koji način moguće raditi na pripremanju uvjeta za komunalnu transformaciju sistema dok je taj sistem pod nesumnjivom dominacijom centralne državne vlasti?

1.

Trendovi razvoja društvene okoline u općini upućuju na protourječne zaključke. Tokom razvoja okolina postaje bogatija i gušća. Manje neizvjesnosti i više interakcije otvaraju mogućnost jače samomobilizacije ljudi u komunalnom smislu, njihova jačeg angažiranja na samoupravnom odlučivanju, konfrontiranju i usuglašavanju interesa. S druge strane, okolina tokom razvoja, osobito s urbanizacijom, postaje sve diferenciranija i prelazi, po isprepletenosti i međuzavisnosti interesa, lokalne integracione okvire. Sve se manje čini mogućim obuhvatiti totalitet lokalnih djelatnosti i interesa u općini, bilo da se oni u tim okvirima jedino odvijaju, odnosno zadovoljavaju, bilo da se isključivo putem općinskih institucija uklapaju u širi politički sistem.

Svaki pojedini problem u vezi s okolinom pokazuje istu dvoznačnost.

Lokalno uvjetovane i lokalno zadovoljive potrebe stalno se proširuju, a s urbanizacijom rastu strmo. U sklopu komune one postaju stvar specijaliziranih, donekle perifernih institucija i posebnih procesa interesnog odlučivanja, nikako u centru komunalnog političkog sistema. Danas, međutim, njihova je praktička važnost tolika i naše zaostajanje na tom sektoru, osobito u većim gradovima, tako osjetljivo da bi odvlačenje pažnje od tih poslova moglo imati vrlo neugodne negativne posljedice.

Povećanje broja legitimnih interesa uopće stvara takav pritisak, i povećava mogućnost interesnih konflikata u toj mjeri, da se čini prije potrebnim stvoriti što veći broj lokalnih platformi za konfrontaciju i usuglašavanje tih interesa. Njihovo kanaliziranje u šire razmjere, osobito s obzirom na mogućnost emocionalne indukcije i eskalacije, moglo bi biti opasnost za širi politički sistem. S druge strane, disperzija interesa veže pojedinca u sve veći broj interesnih krugova, od kojih neki neminovno prelaze granice općine, lokalne okvire i lokalni angažman.

Porast potrebe lokalne regulacije mogao bi postati okosnica širenja lokalnog sistema u komunalnom smislu, ali i njegova zadržavanja u tradicionalnim okvirima vlasti. A porast društvene gustoće lokalne okoline znao bi dovesti do povećanja potreba regulacije — radi gušće interakcije i češće mogućnosti sukoba — ali i do smanjenja tih potreba, zbog samoregulativnog efekta čvršće povezanih sistema.

U momentima u kojima lokalni sistem postaje nosilac težnji okoline prema razvoju aktivnost čitave općine može se kristalizirati i mobilizirati oko lokalnog sistema upravljanja i time pružiti sliku aktivne lokalne zajednice, komune. Ali ta je aktivizacija, bar po dosadašnjem iskustvu, prolazna i oblici kojima rađa nisu uvijek samoupravni.

Kao oslonac težnji prema neovisnosti o centru komuna je pouzdanija i mnogo radikalnija od tradicionalne lokalne samouprave. Ostaje samo pitanje može li komuna kao centar političkog zbivanja biti uopće partner nekom drugom širem centru u dijalektici ovisnosti i neovisnosti.

I prvi koraci u realizaciji komunalne koncepcije, proširenje sistema i svaka aktivizacija ljudi u općini, vjerojatno će pojačati lokalni identitet i osjećaj pripadnosti i, možda, pokrenuti pozitivni povratni krug utjecaja između realizacije komune i realnosti lokalne zajednice. Ako ne dovede prije vremena do dezorganizacije postojećeg sistema i time do značajnog porasta neizvjesnosti s tipičnim konzekvencijama vraćanja na stare i otprije poznate institucije.

2.

Lokalni sistem upravljanja u svom današnjem obliku čini se nepodesnim za komunalni model.

Politička komponenta lokalnog sistema — općinska skupština i njezina tijela — preuska je za šire i življe političke transakcije u komuni. Zato

često i reagira zatvaranjem prema postojećem pluralitetu interesa u okolini. Osim toga, previše je orijentirana na pitanja koja izlaze iz djelovanja lokalne uprave a da bi mogla postati forum — u antičkom smislu — na kojem će se svi problemi društva tretirati i o njima bilo mjerodavno odlučivati, bilo zauzimati stajališta obavezna za šire forume.

Upravna komponenta lokalnog sistema nužno je upućena na pitanja komunalnog značaja. Ma u kako širokom smislu shvatili taj izraz on ne obuhvaća sve društvene probleme koje bi komuna trebalo da obuhvati. Uz to, obavljanje centralnih poslova preko lokalne uprave čini od nje strano tijelo u samoupravno autonomnoj i u tom smislu u neku ruku suverenoj komuni.

Izvršni sloj u lokalnom sistemu — vidjeli smo — pristrano je na strani integracije. Njegova funkcija povezivanja političke i upravne komponente čini ga rezistentnim prema svakoj diferencijaciji koja bi prelazila njegov integrativni kapacitet. A diversifikacija kako političkog procesa, tako i organizacija sa zadacima u najširem smislu upravnim značila bi baš takvu diferencijaciju koja se sredstvima izvršnog sloja ne može integrirati.

Lokalni sistem upravljanja u komuni morao bi, stoga, doživjeti radikalnu preobrazbu. Politička bi se komponenta odvojila od upravne i počela, sa svim svojim složenim dijelovima, od organizacija udruženog rada do raznih interesnih zajednica, samostalno egzistirati i funkcionirati. Upravna bi se komponenta razdiferencirala i vezala uz niz specijalnih foruma samoupravnog odlučivanja. Dok postoji centralna uprava, bilo bi vjerojatno prihvatljivije sa stajališta komunalne koncepcije da svaka centralna upravna grana ima vlastite, najnužnije terenske ekspoziture, a ne da te poslove obavljaju organizacije lokalne uprave. Izvršnom sloju u njegovu današnjem obliku u tako organiziranom komunalnom sistemu upravljanja uopće ne bi bilo pravog mjesta. Time i pitanje integracije tog novog sistema ostaje otvoreno.

Radikalizam potrebnih promjena, čak i u tako skiciranom obliku, upozorava na oprez. Očito, takvi bi zahvati, izvedeni prebrzo i s premalo priprema, doveli do tako ozbiljnog zastoja u normalnom funkcioniranju vitalnih djelatnosti u općini da bi time izazvani eksplozivni porast nesigurnosti morao zakonito dovesti do reakcije i, možda, do vraćanja ispod današnjih polaznih pozicija. A to bi bio temeljit promašaj.

3.

Implikacije komunalnog koncepta za subjektivni faktor također su ambivalentne.

Nosioci vodećih uloga u lokalnom sistemu upravljanja odnose se, bar na površini, pozitivno prema komunalnoj orijentaciji. To je izraz njihova ideološkog angažmana na strani socijalističke transformacije društva uopće, ali bi moglo biti, bar jednim dijelom, i posljedica rasterećenja od odgovornosti koje im osigurava diferencijacija lokalnog sistema. Oni ostaju na svojim pozicijama, sa svim društvenim premijama koje te pozicije daju,

a množenje foruma političkog odlučivanja, s jedne strane, i samostalnih organizacija za pojedine komunalne djelatnosti, s druge, onemogućuje da se odgovornost za bilo kakvo nefunkcioniranje fiksira na njih kao funkcionare.

U daljnjem svom razvoju, međutim, realizacija općine kao društveno-političke zajednice mora povećati zahtjeve i očekivanja okoline, a time i značajno pojačati pritisak neizvjesnosti na nosioce ključnih uloga. Sve teže će biti bilo kome držati u rukama sve konce sve diferenciranijeg lokalnog sistema. A ujedno i veza između nekog globalnog pozitivnog efekta koji sistem postizava i bilo kojeg pojedinca postaje sve manje vidljiva, pa zato i opći uspjeh u takvom sistemu malo pridonosi individualnom prestižu funkcionara. Možda treba, stoga, predvidjeti promjenu čitave klime sistema s obzirom na pojedince. Umjesto da privlači, osobito ambiciozne, obećanjem osobnog isticanja, društveno-politička zajednica pruža šansu mnogo većem broju ljudi za ograničenije, i anonimnije, doprinose. Je li to, u sumi, dobitak ili gubitak za društvenu efikasnost sistema, to može pokazati samo buduće iskustvo.

* * *

U cjelini, niti možemo očekivati brzu realizaciju komunalne koncepcije u njezinu punom opsegu, niti možemo uopće biti sigurni do koje se mjere ta koncepcija može realizirati, imajući na umu objektivne razvojne procese i njihove vjerovatne efekte.

Pa ipak, čini mi se da je i sama orijentacija u smjeru komune korisna stvar, jer znači otvaranje i demokratizaciju cjelokupnog našeg sistema, kretanje u smjeru socijalizma kao slobodnijeg i dostojnijeg života za svakog. Baš zato, međutim, ne smijemo smetnuti s uma mogućnost razvoja prema objektivno sve većoj važnosti i težini odluka koje se donose na nivoima iznad općine. Demokratizacija centralnog odlučivanja — preko onoga što danas daje delegatski sustav — ostaje naš aktualni i trajni zadatak.

Budućnost komunalne koncepcije u duljoj perspektivi ovisi o tome hoće li nestati objektivne društvene cjeline — etničke i druge — koje danas prelaze granice pojedine općine i traže da se izraze kao politički identiteti šireg opsega i višeg ranga. Te cjeline danas vežu uza se lojalnost i emocije ljudi više nego što su to u stanju postići lokalne zajednice. Ta ih socijalno-psihološka situacija legitimira kao predstavnike »općeg interesa«, koji nije ni ustanovljiv zajednički interes sviju ni kompromis između pojedinačnih i posebnih interesa. A to je pitanje na koje za sada nismo u stanju pouzdano odgovoriti. Zato je možda i razumnije ne nastojati predvidjeti s previše pojedinosti i na predugi rok izgled budućih društvenih institucija.