

*Globalno i lokalno:
lokalne jedinice u procesu
globalizacije*

*Eugen Pusić**

UDK 352

316.42

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 5. 4. 2002.

Prihvaćeno: 20. 4. 2002.

Razmatraju se posljedice globalizacije za državu i za lokalne jedinice u njoj.

Ključne riječi: globalizacija, država, lokalne jedinice

U posljednja dva desetljeća dvadesetog stoljeća neke su se od prije prisutnih tendencija u razvitku ljudskog društva pojačale i ispreplele, njihove su posljedice postale očiglednije. Znanstvena otkrića i tehnološke inovacije u obradi informacija i u njihovu prijenosu povećali su gustoću komunikacije među ljudima širom svijeta. Velike organizacije, privredne i druge, proširile su svoj djelokrug izvan zemlje svog sjedišta i počele su stvarati svjetske organizacijske mreže. Financijski kapital kola po svem svijetu, usmjeravan trenutačnim operacijama na svjetskim burzama. Povećava se mobilnost ljudi diljem

* Eugen Pusić, akademik, umirovljeni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

svijeta, bilo kao visokokvalificirana radna snaga, koju raspoređuju raznovrsne multinacionalne organizacije, bilo kao stanovnici manje razvijenih dijelova svijeta u potrazi za sigurnošću i boljim životom. Sve te promjene upućuju u istom smjeru: horizont relevantnosti ljudskog djelovanja pomiče se, u jednom području za drugim, od granica pojedine nacionalne države i društva koje živi u tim granicama na svijet kao cjelinu; nastaje svjetsko društvo. Govori se o *globalizaciji*.

Proces globalizacije povlači za sobom niz dalekosežnih posljedica, koje je teško već sada pogledom obuhvatiti u svom njihovom budućem grananju i račvanju, a neke nam od njih možda danas još uopće nisu pred očima. Navodimo, kao primjer, tek neke od predviđanih implikacija globalizacije, odnosno pojava koje se usporedno s njome pojavljuju, o kojima se danas najčešće raspravlja:

- Uspješnost ljudskih djelatnosti, u privredi i drugdje, sve više ovisi o znanju i o njegovu neprestanom rastu i obnavljanju te o stalnoj tehnološkoj inovaciji na temelju novog znanja. Znanje i tehnološka inovacija šire se po svijetu gustom i brzom komunikacijom kroz informatičke mreže. Zbog toga raste ukupna svjetska *produkcija*. Svjetske organizacijske mreže u stanju su postići ekonomski učinkovitiju kombinaciju faktora proizvodnje, ma gdje se ti faktori nalazili.

- Jedinstvena kategorija *radnika* podvaja se na skupine prema njihovu položaju u procesu stvaranja nove vrijednosti, npr. na inovatore, širitelje inovacija, reproduktivne stručnjake, održivače mreža, sve do tzv. generičke radne snage bez posebne stručnosti (Castells: 2000, 261 i sl.). Te se skupine razlikuju po svom položaju u procesu rada i po svojim interesima, pa je sve manje vjerojatan njihov zajednički nastup na društvenoj sceni kao jedinstvene radničke klase. Pored toga, globalizacija, uz diferencijaciju kategorije "radnik", vodi do destabilizacije načelno trajnog radnog odnosa i do pojave novih radnih uloga, ugovornog, povremenog, privremenog, pa i posve nereguliranog rada.

- Svjetski isprepletene djelatnosti ljudi danas, uglavnom, nisu regulirane, jer nema još stabiliziranih svjetskih regulativnih institucija. Zbog toga raste *neizvjesnost* o smjeru djelovanja ljudi, njihovih skupina i organizacija te o reperkusijama tog djelovanja. Primjerice, svjetske

financijske operacije izazivaju dalekosežne, a nepredviđene, i često nepredvidive, posljedice za čitava nacionalna gospodarstva. Ili, kriminalne se djelatnosti povezuju u svjetske mreže koje su kadre uspješno se nositi sa službama represije bilo koje države i svojim neočekivanim potezima djelovati na svjetsko gospodarstvo i društvo. Pored toga, povećava se nejednakost u svijetu uslijed isključivanja iz svjetskog sustava područja i skupina koje ne mogu dati značajniji doprinos stvaranju nove vrijednosti, primjerice, Afrika ili "generička radna snaga" u velikim gradovima izložena svjetskoj konkurenciji nekvalificiranih. Odatle daljnji izvor neizvjesnosti. A neizvjesnost pokreće ljude da potraže mogućnost identifikacije s nekom skupinom ili idejom, identifikacije koja bi im pružila subjektivni doživljaj sigurnosti. Kiristalizacijska točka identifikacije mogu biti dosadašnja žarišta zajedništva, kao što su vjere ili nacije, a mogu biti i nova pripadništva, kao što su pokreti za ravnopravnost i globalnu solidarnost pred novim rizicima.

Način na koji će se pojedine posljedice globalizacije očitovati i mjera u kojoj će doći do izražaja u pojedinom dijelu svijeta odnosno u pojedinoj zemlji ovisit će o dosadašnjem povijesnom putu dotične zemlje. Razlike među zemljama neće brzo nestati.

Odatle i razlike u ocjeni globalizacije i njezinih vjerojatnih posljedica, prema tome od koje povijesne predaje odnosno od koje posebne struke promatrač polazi. Tako neki vide globalizaciju kao revolucionarni prijelom u razvitku ljudskog društva. Naprotiv, drugi ocjenjuju da globalizacija naprosto nastavlja dosadašnju društvenu evoluciju bez nekih bitnijih novosti.¹ Te nas razlike upozoravaju na to da se valja čuvati kako precjenjivanja tako podcjenjivanja posljedica globalizacije. Globalizacija neće odjednom promijeniti sve uvjete

¹ Ovo drugo stajalište nalazimo češće kod povjesničara. Tako, primjerice, ekonomski historičar Wolfram Fischer (2000, 1-14) obrazlaže stajalište da globalizacija nastupa u valovima, i da je jedan od prethodnih valova, između 1880. i Prvog svjetskog rata, imao i po svojim tehnološkim karakteristikama - izum telefona i telegrafa, dakle porast gustoće komunikacije - ista obilježja koja pripisujemo sadašnjem valu.

našeg postojanja i djelovanja u svijetu; inercija postojećeg i dalje će igrati svoju ulogu. Ali, s druge strane, posljedice globalizacije koje već danas možemo uočiti s vremenom će se produbljivati i izazvati nove reperkusije; svijet neće biti kakav je bio.

Ovdje je pažnja usmjerena na jedno posebno pitanje: Koje su vjerojatne posljedice globalizacije za položaj i ulogu lokalnih i regionalnih zajednica odnosno jedinica u sklopu država i sustava javnog upravljanja današnjeg svijeta? Odgovor na to pitanje zahtijeva, ma i posve sumarno, razmatranje razvitka moderne države (I) i mjesta lokalnih i regionalnih jedinica u njoj (II), a zatim procjenu kako će proces globalizacije utjecati na dosadašnji razvitak, kako na razini današnjih država (III), tako i, osobito, na razini lokalnih i regionalnih jedinica (IV).

I. Nastajanje moderne države

Moderna je država nastala u 15. i 16. stoljeću u Europi proširenjem dosega efektivne i stabilne političke vlasti od pojedine feudalne domene na šire područje koje će postati teritorij nacionalne države. To je proširenje omogućeno najprije monopolizacijom sredstava fizičke sile u rukama novog nositelja vlasti, po pravilu apsolutnog monarha, i nametanja te vlasti prije neovisnim feudalnim velmožama. A poslije legitimizacijom te vlasti time što je ona bila u stanju zajamčiti mir i sigurnost na čitavom državnom području, mir i sigurnost kojih nije bilo i nije moglo biti na političkom "slobodnom tržištu" feudalizma. Apsolutistička je monarhija od feudalizma preuzela i zadržala tek stalešku strukturu društva, njegovu formaliziranu vertikalnu slojevitost.

Monopolizacija sile, kao i jamstvo mira i sigurnosti koje na njoj počiva, omogućena je trostrukom organizacijskom inovacijom u modernoj

državi: stvaranjem profesionalne vojske, različite od oružane svite feudalaca; uvođenjem poreza, različitih od davanja podložnika feudalnoj vlasteli; i organiziranjem državne uprave, različite od skupa dvorjanika na dvoru vladara. Tek državna uprava dala je i vojsci i financiranju onu stabilnost bez koje bi jamstvo mira i sigurnost na čitavom području morali ostati prazno obećanje.

No mir i sigurnost nisu bili više dovoljni da opravdaju državu na višem razvojnem stupnju, državu građanskog društva. Povećana društvena gustoća u gradovima, ekspanzija svijeta geografskim otkrićima, otvaranje novih prometnih putova, novi i obilatiji izvori dohotka u trgovini, stvorili su novu dinamiku koja je rušila pregrade staleškog društva. Građani su zahtijevali, pored mira i sigurnosti, slobodu, jednakost i bratstvo. Slobodu kao priznavanje legitimnosti samo one vlasti koju su građani izabrali na urednim demokratskim izborima. Slobodu kao načelno političko suodlučivanje svih građana. Slobodu kao zaštitu pojedinačnih prava čovjeka i građanina od fizičke premoći državne vlasti. Jednakost kao političku ravnopravnost po načelu "jedan čovjek - jedan glas". Jednakost kao pravnu ravnopravnost pred zakonom i pred neovisnim sudovima. Jednakost kao ukidanje formalnih staleških nejednakosti. Bratstvo kao državnu organizaciju društvene solidarnosti sa svima koji se, unutar državnih granica, nađu u nevolji. I ostvarili su te svoje zahtjeve postupno u demokratskoj, pravnoj i socijalnoj državi narodnog suvereniteta. Taj novi društveni ugovor nije zamijenio stari o garanciji mira i sigurnosti, već ga je obuhvatio i podrazumijevao.

Temeljni se konsenzus građanskog društva postupno ostvarivao i širio širenjem kruga u društvu priznatih legitimnih interesa, širenjem skupa u društvu prihvaćenih legitimnih interesenata (npr. žene, manjine), širenjem instrumentarija - pravnog, političkog, ekonomskog, društvenog - za njihovu realizaciju. Proces širenja nije okončan do današnjeg dana ni u najrazvijenijim i najbogatijim zemljama, a da i ne govorimo o tome da katkada nije ni započeo kod onih koji su iz bilo kojeg razloga zaostali u razvitku, pa su motivirani da potraže ovakve ili onakve kratice do svog mjesta na suncu.

II. Lokalne jedinice u modernoj državi

Lokalne su zajednice bile zajednice, tj. društveni identiteti, teritorijalno definirani, i prije nego što je njima nasuprot postojao neki centralni politički autoritet. U društvenom su životu te zajednice imale dvostruku funkciju: stvaranje društvene kohezije među ljudima koji žive blizu jedni do drugih i obavljanje takvih poslova koje su ljudi smatrali potrebnim, a nije ih obavljao svatko za sebe.

Centralni politički autoritet, koji je te zajednice pretvorio u lokalne, pojavio se baš nastankom moderne države. Time lokalne zajednice postaju lokalne jedinice, tj. dijelovi jednog obuhvatnijeg sustava upravljanja na području države. Pored njihovih tradicionalnih funkcija, utemeljenje lokalnog identiteta i obavljanje lokalnih poslova, pojavljuje se pitanje njihova odnosa prema cjelokupnom državnom sustavu javnog upravljanja.

U apsolutističkoj se monarhiji taj odnos uglavnom svodio na faktičko priznavanje monarhova suvereniteta i na ograničeno sudjelovanje u prikupljanju poreza. Lokalne su jedinice, u okviru opće državne garancije mira i sigurnosti, trebale pridonijeti miru i sigurnosti unutar svojih granica, jer kapacitet centralnog državnog upravljanja još nije bio dovoljan da prodre pouzdano i stalno do lokalne razine.

U demokratskoj, pravnoj i socijalnoj državi narodnog suvereniteta odnos centralnih državnih vlasti i lokalnih jedinica postaje sve složeniji. Odmah od početka postavlja se pitanje *mjesta lokalnih jedinica u općem političkom konsenzusu o slobodi, jednakosti i bratstvu*, i odmah od početka javljaju se dijametralno oprečna mišljenja o tome mjestu. Jedni smatraju da lokalne jedinice predstavljaju prirodnu podlogu za ostvarivanje demokracije. One su bliže suverenom narodu, biračima, i mogu neposrednije poznavati i izraziti njihove interese. Demokraciji se ljudi uče na lokalnoj razini.² Obavljanje lokalnih

² John Stuart Mill (1998, 229) smatra da lokalne jedinice pridonose odgoju demokratske svijesti građana na dva načina: "Prije svega stupnjem u kojem promiču opći duhovni napredak zajednice u pameti, u kreposti i u praktičkoj djelatnosti i djelotvornosti. A zatim i stupnjem savršenosti kojim unapređuju već postojeće stanje moralnih, intelektualnih i praktičkih vrijednosti, kako bi imale što veći utjecaj na javne poslove".

poslova znači sudjelovanje u državnim poslovima i kroz to ljudi utječu na državu. Strukture lokalne vlasti, sa svojom samostalnom legitimacijom izborima, predstavljaju protutežu centralnoj vlasti i na taj način nastaje nova dimenzija diobe vlasti po okomitoj liniji.³

Naprotiv, drugi ističu da lokalna uprava ne samo što ne pridonosi razvitku demokracije nego je često u suprotnosti sa samom temeljnom idejom demokratskog konsenzusa. Lokalne su vlasti ipak vlasti, a svaka je vlast opasnost za slobodu pojedinca. Lokalne su jedinice različite među sobom, pa time negiraju zahtjev jednakosti građana. Lokalno se odlučivanje javlja kao iznimka od načela opće volje, od stvaranja jedinstvenih odluka za cijeli državni teritorij.⁴ U praksi izgradnje lokalnih institucija ta se dva suprotstavljena stajališta, odnosno ona jezgra istine koju sadrži svako, moraju pomiriti u jednom uvijek napetom međusobnom odnosu i u odgovarajućim ne previše stabilnim konstrukcijama.

Drugo se pitanje odnosi na *obavljanje lokalnih poslova*. S vremenom i s razvitkom opseg se javnih poslova povećava. Ima dosta, a često i previše, poslova i za središnju i za lokalnu upravu.⁵ Previše s obzirom na izvore prihoda kojima obje razine raspolažu i oko kojih su u

³ Ovo je stajalište bliže britanskoj tradiciji lokalne samouprave. U suvremenoj se literaturi obično navodi mišljenje W.J.M. Mackenziea (1961/1975, 79-80) kao reprezentativno: "Engleska je lokalna uprava opravdana jer je tradicionalna institucija. Ona je opravdana jer predstavlja djelotvoran i prikladan način da se pruže neke usluge. Opravdana je jer mislimo da naša središnja uprava treba onu vrstu svojstava koja se najbolje uče u lokalnoj upravi".

⁴ Ovo se mišljenje često poziva na Jeana Jacquesa Rousseaua i bliže je francuskoj predaji. Georges Langrod (1953, 28-29) formulira ga ovako: "Demokracija ... teži svugdje i uvijek stvaranju društvene cjeline, zajednice koja je jedinstvena, ujednačena i podvrgnuta pravilima ... S druge strane, lokalna je uprava, po definiciji, pojava diferencijacije, individualizma, odvajanja. Demokratizacija države teži prema tome da pretvori upravljanje postupno u **samoupravljanje** čitavog stanovništva, koje mora tijekom svog razvitka suprotstaviti svako lokalno uređenje središnjoj vladi i time ga učiniti suvišnim i logički neutemeljenim".

⁵ U konkretnim primjerima lokalnog djelokruga najčešće su ispremišane sve uloge lokalne jedinice. Tako npr. u popisu standardnih zadaća švicarskih općina:

- podjeljivanje građanskog prava (djelomično kroz građansku općinu);
- lokalna policija: vatrogasna, cestovna i obrtna;
- unutarnje uređenje: formiranje nadležstava, organizacija uprave, osoblje;

nužnom i stalnom sukobu.⁶ Osobito je teško dati trajno zadovoljavajući odgovor na pitanje tko će obavljati lokalne elemente centralnih poslova, dakle one dijelove centralnih zadaća koji zahtijevaju neposrednu intervenciju na licu mjesta. Od dva moguća odgovora: posebna mreža lokalnih ekspozitura centralne uprave ili lokalna uprava u prenesenom djelokrugu, danas se u većini slučajeva daje prednost drugoj varijanti kao načelnom rješenju, dok se prva zadržava za iznimne slučajeve, kao što je vojska, međudržavni promet i dr.

Smatra se da danas individualizacija, tj. sve veća samosvijest i samobitnost pojedinca, pluralizacija, tj. sve veći broj društveno legitimnih stajališta i interesa, te funkcionalna diferencijacija, naime sve veća važnost stručnih, funkcionalnih povezanosti, nasuprot teritorijalnim, pridonose smanjivanju političke važnosti lokalnih jedinica. Građani u sve manjem postotku izlaze na lokalne izbore i način donošenja lokalnih odluka čini im se sve tajnovitijim, ali su oni sami sve manje spremni da se angažiraju na lokalnim javnim poslovima. S druge strane, sve su kritičniji i sve zahtjevniji u pogledu lokalnih službi, a sve manje spremni snositi porezne terete. Uza sve veću financijsku oskudicu, stalno se razmatra bilo povećanje područja lokalnih jedinica, kako bi se time povećali njihovi prihodi, bilo njihova međusobna suradnja u obavljanju sve skupljih javnih službi, bilo, konačno, sustavne mjere povećavanja ekonomičnosti reformama tipa "novog javnog menadžmenta" i sl. Između središnje i lokalne uprave teško je uspostaviti odnose međusobnog povjerenja. Prenošenje stranačkog suparništva s centralne na lokalnu razinu negativno se

- financijsko upravljanje: upravljanje općinskom imovinom i utvrđivanje poreza;
 - obrazovanje: dječji vrtići, osnovne škole i prvi stupanj sekundarnog obrazovanja (ako ne postoji školska općina);
 - socijalna zaštita i zdravstvo: briga za siromašne i socijalna zaštita, bolnice i domovi;
 - opskrba i uklanjanje otpada: voda, električna energija, promet;
 - građevinarstvo: građevinska policija, urbanističko planiranje, zaštita prirode i spomenika, mreža cesta i putova, športske i kulturne ustanove" (Steiner 2000, 313).

⁶ I kad su centralni izvori prihoda, bar po intenciji, odvojeni od lokalnih i centralne subvencije lokalnim jedinicama svedene na minimum, kao npr. u Švicarskoj, teško je povjerovati u pouzdanost tvrdnje Retoa Steinera (2000, 316) da švicarske općine prikupljaju 70% svojih prihoda vlastitim porezima, taksama i davanjima.

odražava na kvalitetu lokalnog funkcioniranja. Sve je raširenije uvjerenje da je najbolji način da se osigura inicijativno i integrirano lokalno upravljanje uvođenje funkcije neposredno izabranog gradonačelnika. Naravno, pod uvjetom da ima sposobnih ljudi koji su spremni kandidirati se za tu funkciju (Pratchett: 2000, 3; Gray i Jenkins: 2000, 30, 34; Steiner: 2000, 314, 324; Copus: 2000, 77; John i Cole: 2000, 98; Lowndes: 2000, 120).

III. Globalizacija i država

Globalizacija otvara u odnosu na državu dvije mogućnosti razvitka:

1. Moguće je da većina postojećih država izgubi monopol upotrebe fizičke sile na svom području. Na tom se monopolu temelji faktički, prije svake legitimizacije, državna suverenost, tj. sposobnost države da nametne volju svojih vlastodržaca svima na državnom području, a da je svako miješanje drugih u to njezino svestašće povod rata. Danas nastaju, na ovaj ili na onaj način, transnacionalne oružane snage - UN, NATO, EU, antiteroristički savez - koje interveniraju faktički, bez obzira na to koja bila pravna ili moralna podloga njihove intervencije, na teritoriju pojedine države i bez njezina pristanka, da bi spriječile postupke dotične države koje nositelji intervencije smatraju suprotnima nekim temeljnim vrijednostima.

Kao što je nekad, u nastajanju moderne države, faktička fizička premoć apsolutnog monarha nad njegovim feudalnim suparnicima bila presudna za nastanak njegove suverenosti na čitavom državnom području, tako je i danas faktička mogućnost međunarodne oružane intervencije odlučujuća činjenica u nestajanju suverenosti pojedine države. Bez obzira na to hoće li se i kako će se novo stanje uklopiti u neki normativni svjetski sustav.

2. Moguće je da većina država izgubi samostalnost u svom djelovanju i zbog ovisnosti o drugim globalnim procesima. Multinacionalne privredne organizacije, transnacionalni investicijski pothvati, globalne burzovne operacije stvaraju situacije kojima se pojedine nacionalne privrede moraju prilagoditi ako ne žele biti iz njih isključene i tako se naći na klizištu prema nerazvijenosti, a da ne mogu same na te procese bitnije utjecati. Države se od nekadanjih autonomnih subjekata ekonomske politike pretvaraju postupno u neku vrstu pomoćnih mehanizama koji mogu više ili manje spretnim potezima unaprijediti ili unazaditi šanse njihovih zemalja odnosno privrednih aktera u njima u svjetskoj gospodarskoj utakmici.

Globalna aktivnost sve djelotvornijom tehnologijom povećava i globalne rizike. Tim se rizicima - npr. promjena klime, iscrpljivanje prirodnih izvora, pojavljivanje novih uzročnika bolesti, nuklearna kontaminacija - pojedine današnje države ne mogu uspješno suprotstaviti bez koordiniranog globalnog odlučivanja i odgovarajućeg organizacijskog instrumentarija globalnog dosega.

Sužavanje suverenosti pojedine države i gubitak njezine samostalnosti u djelovanju ne znači da će umjesto državnog poretka nastati automatski novi, naddržavni, globalni poredak. Ako pokušamo primijeniti naše dosadašnje iskustvo, dolazimo do zaključka da nastajanje takvog novog svjetskog poretka ovisi o istovrsnim pretpostavkama o kojima je ovisilo stvaranje moderne države iz mozaika feudalnih mikrovlasti. Dakle, prisutnost efektivne fizičke sile koja je u stanju zajamčiti svjetski poredak, i rađanje konsenzusa među ljudima koji taj poredak čini na dulje vrijeme prihvatljivim.

Stvaranje premoćne fizičke sile međunarodne zajednice, iako još nije pred nama, nije više nezamislivo. Jačanje globalnih, pa i kontinentalno-regionalnih vojnih kontingenata, stvaranje svjetskih saveza sa zajedničkim ciljevima i bez apriornog isključivanja bilo kojeg relevantnog aktera, pa i postojanje, privremeno, jedne jedine supersile mogli bi biti put prema uspostavi fizičkih temelja globalnog političkog sustava.

Međutim, sadržaj eventualnog novog globalnog konsenzusa među ljudima, koji bi, poput "društvenog ugovora" apsolutističke monarhije i društvenog ugovora demokratske narodne države, stabilizirao interakciju ljudi na razini svijeta, danas je još potpuno otvoren i nepoznat. Pa ipak, o nekim elementima takvog novog ugovora možemo već danas razmišljati. Društveni konsenzus na kojem počivaju današnje demokratske države - konsenzus o slobodi, jednakosti i bratstvu - obuhvaćao je i raniji minimalni uvjet legitimnosti apsolutističke monarhije, jamstvo mira i sigurnosti. Ako pođemo od pretpostavke da bi novim sporazumom bili obuhvaćeni, isto tako, raniji konsenzusi, možemo postaviti pitanje bi li novi globalni konsenzus, ma što sadržavao kao novi sporazum na svjetskoj razini, bio kadar obuhvatiti i osigurati najprije mir i sigurnost, a zatim slobodu, jednakost i bratstvo za sve ljude na Zemlji. Uz današnje stanje stvari možemo zamisliti - kao što je rečeno - takav svjetski poredak koji bi, pomoću oružanih snaga međunarodne zajednice, ili koalicije velikih sila, ili jedne supersile, mogao osigurati mir i sigurnost, ali i to danas samo marginalno, u ekstremnim slučajevima, na jedvite jade i uz mnogo "kolateralne štete". Međutim, kako na razini svijeta zajamčiti slobodu, u smislu jamstva od zloupotrebe sile postojećih vlasti, zatim jednakost, u smislu političke i pravne ravnopravnosti, i bratstvo, kao planetarnu društvenu solidarnost za sve ljude na Zemlji bez razlike, to danas još zaista nije na vidiku.

Prema tome, vjerojatno je da će društvene strukture ljudskog djelovanja, među njima sustavi javne uprave, tjerani na diferencijaciju sve većom relevantnom raznovrsnošću na razini planeta, doseći tu razinu i prije nego dođe do bilo kakvog okvirnog svjetskog sporazuma, do novog svjetskog "društvenog ugovora". Takva globalizacija funkcionalno diferenciranih društvenih struktura ima dvije važne implikacije:

a) Svjetske strukture neće moći biti integrirane nekim svjetskim središtem, kao što su današnje upravne strukture integrirane središtem državne vlasti svake pojedine države. Nastanak takvog središta, bar u prošlosti i bar u početku, značio je nametanje novog

autoriteta putem sile, monopola sile kojim raspolaže državna vlast. A njegovo je trajnije postojanje ovisilo baš o učvršćivanju internaliziranog i habitualiziranog konsenzusa, društvenog ugovora, za koji smo upravo ustanovili da nije na vidiku.

b) I drugo, bez stabiliziranja ljudske interakcije okvirnim konsenzusom treba očekivati da će frekvencija sukobljavanja u svjetskim sustavima biti mnogo veća. Ta bi se povećana težnja sukobljavanju mogla možda donekle neutralizirati takvim društvenim strukturama koje u sebi sadrže i spremnost na uvjetnu suradnju i mogućnost ograničenog sukobljavanja, a da protuslovlje između suradnje i sukoba ne razbije odnosno ne onemogući unaprijed svako zajedničko djelovanje. Takve strukture postoje i danas, npr. tržište, višestranački politički sustav, dioba vlasti u državi, parnička konfrontacija na sudovima. Na svjetskoj će razini takav tip struktura morati postati pravilo, jer se na toj razini suradnja više neće moći odvojiti od sukoba. Na to se misli kad se kaže da će nove strukture imati oblik mreža, tj. isprepletenog međudjelovanja koje nema jedno središte, nego mnoga čvorišta. Između tih čvorišta, primjerice pojedinih organizacija, može istodobno postojati suradnja po nekim linijama i sukob odnosno utakmica po drugim.

IV. Globalizacija i lokalne jedinice

Globalizacija mijenja ulogu današnjih država u svijetu. Kako bi se ta promjena mogla odraziti na položaju i funkciji lokalnih i regionalnih jedinica u sklopu današnjih država? I to na dvjema glavnim dimenzijama njihova položaja i funkcije: na načinu kako lokalna jedinica predstavlja lokalnu zajednicu, stanovnike svojeg teritorija i njihove interese (1) te na vrsti i opsegu lokalnih poslova i na načinu kako se ti poslovi obavljaju (2).

1. Općenito se očekuje da će slabljenje položaja država, uza sve veće i sve očitije rizike od zbivanja na razini svijeta, izazivati sve veću

nesigurnost u ljudi i motivirati ih da potraže oslonac u novim identitetima. Jedan od tih identiteta - nov samo s obzirom na novost globalnog okvira - bila bi identifikacija ljudi s njihovim lokalnim i regionalnim zajednicama. Na prvi se pogled takva pojačana lokalna i regionalna identifikacije ne čini vjerojatnom:

- Prije svega zbog toga što današnja identifikacija ljudi s nacijom neće nužno prestati usporedno sa slabljenjem nacionalnih država. Ona će, naprotiv, možda postati normalnija i zdravija, orijentirati se prema domenama kulture, športa i sličnim mirnijim arenama natjecanja među ljudima. Kad neće biti više efektivne monopolizacije sile u rukama svake pojedine države, konkurencija možda više neće usmjeravati sukobe prema oružanom obračunu.

- Zatim i zbog toga što nas dosadašnje iskustvo uči da su novi društveni pokreti - religiozni fundamentalizmi, ekološka zaštita, feminizam, obrana slobode orijentacije u svim osobnim stavovima - svi bez razlike translokalnog značaja. Pa i onda kad su neposredno pokrenuti lokalnim situacijama i nepravdama.

- Konačno, i možda najvažnije, zbog toga što se ni o kojem bitnom parametru ljudske egzistencije u današnjem svijetu - od proizvodnje i raspodjele materijalnih dobara potrebnih za život do religijskih i parareligijskih metoda uravnoteženja ljudske svijesti - ne može odlučivati ni lokalno ni regionalno. Svi su veliki uložili ljudskog stvaralaštva, zalaganja i "nečuvenih napora", kako ih je nazvao Verlaine, od znanosti do pravednosti i umjetnosti, usmjereni načelno na sve ljude.

Zaključak koji iz toga slijedi jest da lokalne jedinice ne bi trebale biti niti predmet romantične retrospektive, povratka u idealizirana "dobra stara vremena", niti cilj utopijske prospektive, jedinice priželjkivane nove zajednice bez sukoba i bez sporova. One će vjerojatno biti čvorišta u globalnim mrežama, koja bi trebala, naprosto, optimalno funkcionirati u sklopu širih cjelina, s obzirom na specifične lokalne interese.

2. U pogledu lokalnih poslova možemo poći od pretpostavke da će se dosadašnje tendencije u njihovu razvitku nastaviti i ubuduće:

- Zbog tehnološkog napretka i sve naglašenije urbanizacije u svijetu, zbog sve većih rizika povezanih s tehnološkim napretkom i povećanjem društvene gustoće u svijetu, zbog porasta produktivnosti i širenja kruga legitimnih interesa, rast će potrebe, zahtjevi i očekivanja prema lokalnim službama, pa time i ukupna sredstva potrebna za njihovo obavljanje.

- Lokalne će se službe i dalje funkcionalno diferencirati, razdvajati po vrsti i po stručnosti potrebnoj za njihovo obavljanje, a svaki će od tih lokalnih elemenata biti uklopljen u drugi translokalni funkcionalni sustav.

- Također je vjerojatno da će se nastaviti sadašnji trend autonomizacije lokalnih službi od sadašnjih viših teritorijalnih, za razliku od funkcionalnih, centara. Taj bi se trend mogao i pojačati zbog globalizacijom uvjetovanog smanjivanja utjecaja država.

Lokalne i regionalne jedinice vjerojatno će u budućnosti funkcioniranje mnogih translokalnih struktura - npr. u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj sigurnosti, opskrbi, energetici, prometu - povezivati s gledišta potreba i zahtjeva jedne određene geografski ograničene cjeline odnosno ljudi koji tamo stanuju - npr. lokalna javna rasvjeta u suradnji sa širim elektroenergetskim mrežama. Pored toga, one bi nastavile obavljati one poslove koji su strogo lokalno uvjetovani, pa ih globalne strukture ne zahvaćaju - npr. lokalni plan urbanističkog razvitka.

V. Hrvatska uprava u globalizacijskim procesima

U svakom će dijelu svijeta ta općenita slika vjerojatno poprimiti posebne crte koje su za taj dio specifične.

Kad budemo primljeni u Europsku uniju, pa i pod pretpostavkom da budemo primljeni brzo i neovisno o prijamu drugih zemalja,

moramo biti pripravnici na to da će građani drugih zemalja Europske unije moći kupovati nekretnine u nas, raditi u nas, pa i naseljavati se; da će moći prodavati robu i usluge u nas bez carine, u utakmici s našom domaćom proizvodnjom; da ćemo se morati služiti zajedničkom valutom, eurom; da ćemo potpasti pod vrlo brojne regulatorne propise Unije, a i pod nadzor europskih institucija, kao što je Europski računski sud ili Europska banka. Najveći je, ipak, rizik da u međuvremenu dođe do šve izrazitijeg raslojavanja unutar Unije na zemlje prve, druge, treće kategorije i da mi, kao novi član, budemo nisko razvrstani. Sve će se te posljedice naše integracije u Europu odraziti i na lokalnoj razini.

U krajnoj liniji, i u Europi naš će položaj uvelike ovisiti o kvaliteti koju smo sami kadri pružiti. Kako osigurati presudno povećanje te kvalitete? Lokalno se mogu pokrenuti inicijative, mobilizirati potencijalni akteri samo ako se pojave kao konkretni projekt usmjeren na budućnost. Korisne lokalne inicijative u našoj su situaciji samo konkretne akcije. Na primjer, stvoriti poduzeće koje će biti među najboljima na svijetu (na pamet pada finska *Nokia*), dovesti fakultet na prvo mjesto u Srednjoj Europi, organizirati komunalni sektor u gradu tako da taj grad može, po kvaliteti svojih komunalnih službi, biti uvršten u 18 uzor-gradova u Europi, dovesti određenu regiju do nivoa da u eventualnoj budućoj nadnacionalnoj regiji zauzme vodeće mjesto. Jedino to je lokalizam i regionalizam koji vodi naprijed. Preporučuje se politika pluraliteta projekata, politika velikog broja lokalnih i regionalnih projekata sa širim mobilizatorskim djelovanjem i s povoljnijim odnosom između neizbježnih društvenih troškova i mogućih društvenih koristi. Pa i snaga kapitalizma, kao ekonomskog i društvenog sustava, bila je u tome što je uspio mobilizirati vrlo velik broj poduzetnih i sposobnih ljudi na "lokalnim" projektima osobnog poduzetništva i rizika, bez obzira na to koje su pri tome bile, isprva, djelotvorne pobude.

Ako razmišljamo konkretno kako potaknuti i olakšati takav lokalni i regionalni razvoj, vraćamo se na državu kao važan potencijalni razvojni faktor. U maloj zemlji kao što je naša centralna državna

organizacija i nije tako udaljena od regionalne razine, a u svom je aparatu ipak uspjela okupiti određenu kvalitetu, pa je tako važna rezerva za svaki kolektivni pothvat. A gubitak moći i utjecaja u političkome smislu uslijed globalizacije baš će je uputiti da svoje prioritetno područje djelatnosti potraži u pokretanju i pomaganju razvojnih inicijativa na svome teritoriju. Takvo isprepletanje centralnog i lokalnog, u odgovoru na globalno, čini se glavnim šansom da u Europi, a time u razvijenom svijetu, zauzmemo svoje mjesto i na nov način pridonosimo ostvarenju onih težnji koje su pokretale i prethodna pokoljenja u traženju šireg okvira za našu ljudsku afirmaciju.

Literatura

1. Castells, Manuel: Uspon umreženog društva (Zagreb, Golden marketing, 2000)
2. Copus, Colin: The Party Group, A Barrier to Democratic Renewal, u: *Renewing Local Democracy?* - Editor L.Pratchett (London/Portland, Frank Cass, 2000)
3. Fischer, Wolfram: Impact of Globalization on European Economic and Social Institutions, u: Woodrow Wilson Center "Challenges to European Stability" (European Alumni Association Conference, September 15-17, 2000)
4. Gray, Andrew and Bill Jenkins: Democratic Renewal in Local Government, u: *Renewing Local Democracy?* - ed.L.Pratchett, (London/Portland, Frank Cass, 2000)
5. John, Peter and Alistair Cole: Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared, u: *Renewing Local Democracy?* - ed.L.Pratchett, (London/Portland, Frank Cass, 2000)
6. Langrod, Georges: Local Government and Democracy (Public Administration, Vol.31, No.1, 1953, pp.25-34)
7. Lowndes, Vivien: Rebuilding Trust in Central/Local Relations: Policy or Passion? u: *Renewing Local Democracy?* - ed.L.Pratchett (London/Portland, Frank Cass, 2000)
8. Mackenzie, William J.M.: Theories of Local Government (Greater London Papers No.2, London School of Economics, 1961, reprinted 1975)
9. Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government (Oxford, Oxford World Classics, Oxford University Press, 1998)

10. Pratchett, Lawrence: Introduction: Defining Democratic Renewal, u: *Renewing Local Democracy?* - ed.L.Pratchett (London/Portland, Frank Cass, 2000)
11. Steiner, Reto: *New Public Management in den Schweizer Gemeinden* (Archiv für Kommunalwissenschaften, 39.Jrg. II Halbjahresband, 2000, s.269-288)

GLOBAL AND LOCAL: LOCAL SELF-GOVERNMENT IN PROCESS OF GLOBALIZATION

Summary

The modern State was constructed in Europe in the 15th and 16th centuries on the foundation of a "social contract" guaranteeing peace and security. This was replaced in the 18th and 19th centuries by a new contract about liberty, equality and fraternity in national States. With the advent of globalization a new social contract for the planet is not yet visible. The regulation of global processes can be achieved only by global functionally differentiated structures operating under their specific operational codes. In these global structural networks local and regional units can be only knots tying global flows to local needs.

In Croatia it is important to transform local units, particularly cities, into foci of excellence, comparable to other such centers throughout Europe. The Croatian State in the process of European unification is likely to become a center facilitating the performance of local units of all kinds in its territory.

Key words: globalization, local units, State