

164411

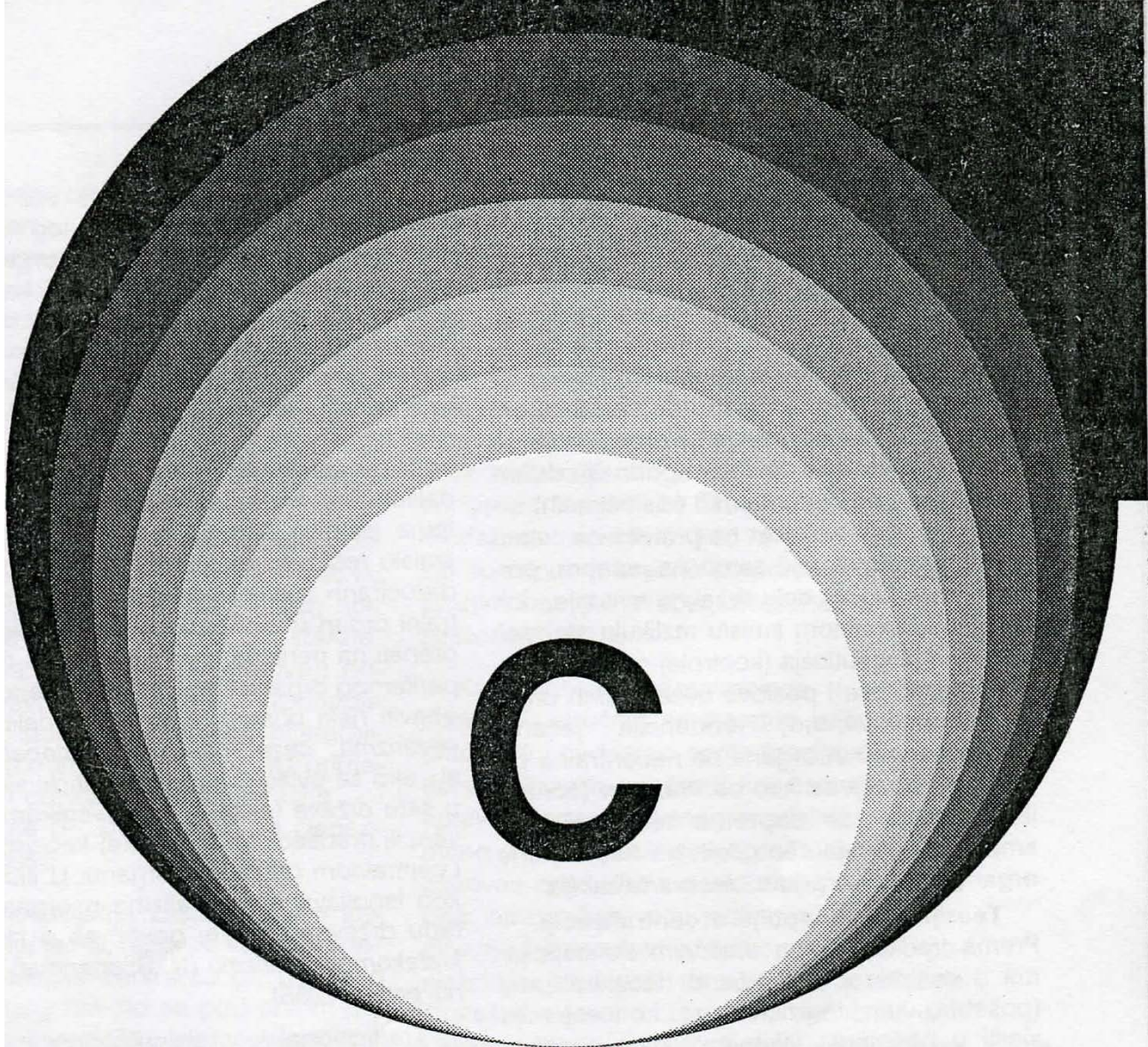
ENCIKLOPEDIJA POLITICKE KULTURE

Glavni redaktor – prof. dr Milan MATIĆ

Zamenik glavnog redaktora – prof. dr Milan PODUNAVAC

Savremena administracija
Beograd, 1993.

u. sp. 211/93



CENTRALIZAM

Pojam i značenja. — Centralizam se pojmovno vezuje za centralizaciju organizacionih struktura i funkcionalnih procedura nekog (npr. upravnog ili političkog) sistema i podrazumeva regulaciju (koordinaciju, upravljanje, rukovođenje i kontrolu) sistema iz jednog centra. Etimološki i terminološki, pojam centralizam se izvodi iz latinskih izraza: *centrum* (središte), odnosno *centralis* (središnji) i vezuje se za izraze centralizovati (usredsrediti) i centralizacija (usredsređivanje). Slično je i u drugim jezicima: francuskom *centraliser*, odnosno *centralisation*; engleskom: *to centralize*, odnosno *centralization*, ruskom: *centralizovat*, odnosno *centralizacija* (»sosredotočenie«); nemačkom: *zentralisieren*, odnosno *zentralisation*; špankom: *centralizar*, odnosno *centralizacion*, itd.

Konceptualno, centralizam se dovodi u vezu sa procesima centralizacije i decentralizacije (»dve strane iste medalje«), koji se u organizacionom smislu manifestuju kao dinamika strukturalnih i funkcionalnih odnosa unutar organizacionih sistema (E. Pusić, *Centralizacija i decentralizacija*, 1956), dok se u političkom smislu ovi procesi vezuju za modalitete ostvarivanja autonomije i samouprave lokalnih jedinica (J. Đorđević, *Politički sistem*, 1967).

U izvornom, organizacionom značenju, centralizam se vezuje za procese centralizacije (nasuprot procesima decentralizacije) u smislu određivanja geografskog područja (teritorije) na kojem se nalazi sedište državnog organa, odnosno na kojem se prostire

ovlašćenje (nadležnost) tog organa za objavljivanje državnih poslova. Prema ovom, tzv. klasično državopravnom modelu državne, organizacione i funkcionalne centralizacije (decentralizacije), osnov razgraničenja predstavlja teritorijalna lokacija, tj. mesto gde se nalazi sedište i gde se vrše poslovi državnih organa. Kao posledica toga, u organizacionom smislu razlikuju se *centralni* organi, čija se nadležnost proteže na celom području državne teritorije, od *necentralnih* (dislociranih) organa čija se nadležnost ne proteže na celom području države, već samo na jednom, precizno određenom delu državne teritorije, dok se u funkcionalnom smislu razlikuju *stepeni*, odnosno nivoi uticaja (kontrole) centralnih organa na odluke i poslove necentralnih organa. Konsekventno, tendencija jačanja uticaja centralnih organa na necentralne organe označava se kao *centralizam* (centralizacija), dok se suprotna tendencija (tj. smanjenje uticaja centralnih na necentralne organe) označava kao *decentralizacija*.

Teorijske koncepcije o centralizaciji. — Prema tradicionalnim, *statičnim* koncepcijama o centralizaciji, odnosno decentralizaciji (posebno karakterističnim za koncentraciju vlasti u periodima jakih evropskih apsolutističkih monarhija XVII i XVIII veka), centralizacija se shvata kao osnovni princip državne organizacije (N. Machiavelli, *Il Principe*, 1513). U kontekstu državne organizacione statike, centralizam i decentralizacija logički se javljaju kao dve međusobno isključujuće alternative: »ispravna« može biti samo jedna. Nasuprot tome, novije, *dinamičke* koncepcije ističu da se u stvarnosti centralizam i decentralizacija ne javljaju kao dva suprotna pola koji se međusobno potpuno isključuju »kao vatra i voda«, već su u pitanju dva međusobno povezana i dopunjavajuća organizaciona elementa koji su po prirodi stvari »upućeni na zajednički život«: dinamika realnih odnosa demantuje postulate statičkog pristupa koji je posledica formalističkog i metafizičkog posmatranja ovih principa (I. Krbek, *Osnovi upravnog prava*, 1950).

Kao *organizacioni* princip države, centralizam podrazumeva piramidalnu i hijerarhijsku organizacionu strukturu u kojem je *vrhovni organ* istovremeno i *centralni organ*, tj. ne sa-

mo vrh hijerarhijske piramide već i *centar* (središte) datog organizacionog sistema. Ostali delovi sistema, kao »*niži*« organi u odnosu na vrhovni organ, odnosno kao »*periferni*« organi u odnosu na centralni, hijerarhijski su podređeni i teritorijalno raspoređeni prema odgovarajućoj vertikalnoj i horizontalnoj »matričnoj strukturi«. U svojim *ekstremnim* oblicima, centralizam se kao princip organizacije države može javiti u modalitetu tzv. *krutog centralizma*, u kome periferne jedinice nemaju ovlašćenja u pravom smislu reči, već se javljaju samo kao »fizički dislocirani« izvršioци centralnog organa (centralni organ u svako doba može neki posao preneti na periferni organ, i u svako doba od perifernog organa sam preuzeti i neposredno obaviti neki posao); kao i u modalitetu tzv. *cezarizma*, *cezaropapizma*, *bonapartizma* i sl., ako se ovlašćenja apsolutistički sjedinjuju u šefu države (cezaru, caru, verskom poglavaru ili predsedniku republike) kao vrhovnom i centralnom državnom organu. U slučaju jakog ispoljavanja centralizma u organizaciji i radu državne uprave, govori se o tzv. *birokratskom centralizmu* (N. Stjepanović, *Upravno pravo*, 1958).

Tradicionalni organizacioni model države, koji centralizaciju i decentralizaciju razgraničava prema teritorijalnom kriterijumu, otvara dva pitanja u vezi sa utvrđivanjem standarda za određivanja osobenosti nekog (npr. upravnog) sistema kao centralizovanog, odnosno decentralizovanog: (a) kako jedan organ može delovati u sedištu centralnog organa, a da samim tim nema svojstvo centralnog organa (npr. gradska uprava prestonice); (b) kako jedan organ može biti centralni, a da obavlja poslove *izvan* svog sedišta (npr. kontrola prelaska preko državne granice od strane nadležnog ministarstva). Pošto se na osnovu teritorijalnog kriterijuma logički ne može utvrditi standard razlikovanja centralizacije od decentralizacije, uvedeni su *dodatni* elementi razgraničenja, čime se i sama sadržina pojmova centralizacije i decentralizacije modifikuje.

Prema koncepcijama zastupljenim u klasičnoj *francuskoj teoriji*, uz pojmovni kompleks *centralizacija-decentralizacija*, uveden je i pojmovni kompleks *koncentracija-dekoncen-*

tracija: prvi, osim organizacionih, poprima i *političke* elemente i označuje podelu poslova i sistem veza između organa državne uprave (centralizacija) i organa nedržavne lokalne samouprave (decentralizacija), dok drugi u osnovi *zadržava* svoj organizacioni karakter i označuje obavljanje poslova u sedištu centralnog organa (koncentracija), nasuprot obavljanju poslova »na terenu«, tj. van sedišta centralnog organa (dekoncentracija). Pravno posmatrano, organizacione i funkcionalne veze i odnosi između centralnih i decentralizovanih organa (u Francuskoj, kao i u zemljama u kojima je ona imala uticaj, npr. Belgija) uređene su po sistemu tzv. *starate-ljskog nadzora (tutelle administrative)*, odnosno upravne kontrole (*controle administratif*), dok se sistem tzv. hijerarhijske kontrole (*controle hierarchique*) primenjuje na odnose i koncentracije i dekoncentracije (P. Deschanel, *La Decentralization*, 1895).

Prema koncepcijama zastupljenim u klasičnoj *nemačkoj* teoriji, razlikuje se tzv. *upravna* od tzv. *političke* centralizacije, odnosno decentralizacije, s tim što se pod prvom podrazumeva koncentracija (dekoncentracija), a pod drugom centralizacija (decentralizacija) (G. Jellink, *Allgemeines Staatslehre*, 1914).

Prema *anglo-američkim* stanovištima, međutim, centralizacija i decentralizacija koriste se u svom *generičkom značenju*, uz upotrebu odgovarajućih *atributa* koji izražavaju njihov organizacioni — npr. administrativna decentralizacija, odnosno politički aspekt, npr. politička decentralizacija (D. Truman, *Administrative Decentralization*, 1940).

Prema *sovjetskim* stanovištima, nakon pobe proletrske revolucije u izgradnji socijalizma (komunizma) dolazi do sve većeg preplitanja organizacionog i političkog karaktera centralizacije i decentralizacije u vidu tzv. *demokratskog centralizma* koji preko centralizovanog partijskog i državnog aparata čini pretpostavku »najšireg učešća trudbenika i njihovih organizacija« u procesu upravljanja (A. I. Denisov, *Osnovni marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, 1949).

U *jugoslovenskoj* stručnoj literaturi pitanja centralizacije i decentralizacije obrađivana su na odgovarajući način: izvorno, ili uz manji ili veći uticaj evropskih i anglo-američkih teorijskih pravaca.

Kritika centralizma: prednosti i nedostaci. — Iako karakterističan za organizaciju države, centralizam, odnosno centralizacija i decentralizacija, mogu se kao organizacioni princip primeniti i kod *drugih* organizacionih modaliteta, odnosno kod organizacija kao što su crkve, privredne korporacije, političke stranke i sl. (M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1921).

Kao *principi organizacione i upravne prakse*, u stručnoj se literaturi ističu brojne *prednosti i nedostaci* centralizacije, odnosno decentralizacije, uz čestu konstataciju da su upravo prednosti jednog modaliteta istovremeno i nedostaci drugog. Tako se, kao osnovne *prednosti centralizacije*, navodi da ona: omogućuje veće jedinstvo, bolju koordinaciju i jednostavniju i ekonomičniju organizacionu strukturu; da olakšava postizanje strateških ciljeva; da doprinosi ekonomičnosti i efikasnosti rada; da omogućuje veći stepen specijalizacije i da omogućuje uvođenje savremene tehnologije; da osigurava primenu jedinstvenih standarda u radu i postupanju. Nasuprot tome, kao osnovne *prednosti decentralizacije*, ističe se da ona: omogućuje lakše i ekonomičnije obavljanje lokalnih poslova; da ostvaruje neposrednu komunikaciju sa svojim okruženjem i da omogućuje veću elastičnost u realizaciji taktičkih ciljeva; da olakšava zainteresovanim subjektima pristup organizaciji i sl. Kao osnovni *nedostaci centralizacije* (ujedno i prednosti decentralizacije) ističu se njena organizaciona krutost i proceduralni formalizam, sporost u prilagođavanju promenama u okruženju, kao i konzervativizam koji ne stimuliše kreativnost i inovativnost. Obrnuto, kao osnovni *nedostaci decentralizacije* (ujedno i prednosti centralizacije) ističe se da ona ne obezbeđuje organizaciono jedinstvo, da destimuliše specijalizaciju, da neracionalno povećava broj kadrova, kao i da dovodi do složene organiza-

cione strukture i povećanja troškova (P. Meyer, *Administrative Organization*, 1957; P. Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, 1957; P. Dimitrijević *Organizacija i metodi rada javne uprave*, 1959; E. Pusić, *Nauka o upravi*, 1968).

Političke implikacije centralizacije. — Uključivanjem političkih elemenata, centralizam dobija i *političku* konotaciju.

Osim organizacionih i upravno-tehničkih karakteristika centralizma, u kontekst procesa centralizacije i decentralizacije uključuju se različite, često i dijametralno suprotne, vrednosne evaluacije *političkih implikacija* ovih procesa. Dok se, na primer, s jedne strane ističu *političke prednosti centralizacije* (npr. centralizacija osigurava političko jedinstvo i omogućuje efikasnu realizaciju političkih ciljeva; razvija osećanje zajedničke pripadnosti; neutrališe partikularizam i sl.), dotle se, s druge strane, ističu *političke prednosti decentralizacije*, posebno da decentralizacija omogućuje učešće građana u političkim procesima; stimulira razvoj nacionalnih osobnosti; amortizuje sukobe širih razmera (D. O. Porter-Olsen, *Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization*, 1976).

U kontekstu političkih odnosa centralizacije i decentralizacije, posebna se pažnja posvećuje odnosu *demokratije i decentralizacije*. Tako, dok je po nekim shvatanjima ostvarivanje političke demokratije u direktnoj vezi sa organizacionom decentralizacijom, dotle druga stanovišta ističu da decentralizaciju ne treba nužno vezati za demokratiju (J. M. Pfiffner, F. P. Sherwood, *Administrative Organizations*, 1960; N. Pašić, *Savremena država*, 1960). U ovom kontekstu, međutim, prisutna su i shvatanja prema kojima se političko vrednovanje centralizacije i decentralizacije ne može izvesti samo na osnovu analiza ciljno-racionalnih (*zweckrational*) motivacija, tako da politička neprihvatljivost centralizacije u jednoj zemlji može biti posledica tzv. *refleksa negativnog istorijskog iskustva*: npr. »nemački mentalitet« insitktivno negativno reaguje na centralizaciju (E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, 1966).

Posebno složeni i protivrečni organizacioni i politički aspekti savremene problematike centralizacije i decentralizacije javljaju se u okviru *kompleksnih teritorijalnih i političkih zajednica*, kao što su federalne (konfederalne) države i regionalne asocijacije. Prema rezultatima jednog novijeg međunarodnog istraživačkog projekta o tendencijama centralizacije i decentralizacije u uporednim federalnim sistemima (*nota bene*: pre raspada Sovjetskog Saveza i Jugoslavije), zaključeno je da se kod većine federalnih država uočavaju jasne tendencije centralizacije na saveznom nivou, dok se kod svega nekoliko drugih država (posebno Kanade i donekle Australije i SAD) uočavaju obratne tendencije (L. Brown-John, *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, 1988).

Sistemska shvatanje centralizma. — Nasuprot tradicionalnim shvatanjima koja polaze od modela centralizacije i decentralizacije konstruisanim na osnovu normativističkih i legalističkih metodoloških instrumenata, *savremena* shvatanja o centralizaciji i decentralizaciji polaze od metodologije *sistenskog pristupa* (opšta teorija sistema), prema kojoj se kompleks centralizacija-decentralizacija konstruiše kao »dinamički« model otvorenog i složenog sistema. Polazeći od sistemskog stanovišta, centralizaciju i decentralizaciju nije moguće realno sagledati ako se ne uvažava »dinamičke interakcije« ovih procesa u okviru složenih organizacionih (npr. političkih i upravnih) sistema. U tom smislu, ne može se govoriti o »centralizaciji« i »decentralizaciji« *per se* (jer to ne odgovara stvarnom stanju stvari), već samo o *tendencijama centralizacije*, odnosno *tendencijama decentralizacije* kao dinamičkih procesa u kompleksnim socijalnim (političkim i upravnim) sistemima (E. Pusić, *Upravni sistemi I & II*, 1985). U savremenim uslovima, osim organizacionih i političkih faktora, posebnu ulogu ima i *visoka tehnologija*. Međutim, iako postoji gotovo opšta saglasnost da je *tehnološki razvoj* među osnovnim faktorima koji generišu aktuelne tendencije centralizacije i decentralizacije, postoje značajne razlike (čak i dijametralno suprotna shvatanja) o tome na koju tendenciju tehnologija primarno utiče: s

jedne strane, ističe se da razvoj tehnologije, automatizacije i specijalizacije rada popešuje tendenciju centralizacije, dok se, s druge strane, smatra da tehnološki razvoj stimuliše tendenciju decentralizacije (V. Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, 1969; M. Kochen - K. Deutsch, *Toward a Rational Theory of Decentralization*, 1969). Osim toga, savremeni pristupi ističu ono što i *empirijska istraživanja* pokazuju: da se o prednostima i nedostacima centralizacije i decentralizacije ne može više govoriti normativno i statički, jer je na primer primećeno da kod upravnih organizacija u proteklih 100—150 godina dolazi do tzv. *periodičnih smenjivanja* tendencija centralizacije i tendencija decentralizacije (tj. u pojedinim razvojnim periodima jača tendencija centralizacije, a u drugim — tendencija decentralizacije). Istraživanja, takođe, pokazuju da,

osim periodičnih smenjivanja dolazi i do tzv. *ukrštanja* tendencija centralizacije i tendencija decentralizacije u tom smislu da istovremeno dolazi do tendencija centralizacije, odnosno decentralizacije u obavljanju nekih poslova (npr. u vezi sa koordinacijom i kontrolom izvršenja) u okviru organizacione strukture (M. Ramljak, *Aktuelni problemi centralizacije i decentralizacije*, 1990).

Stevan LILIĆ

LITERATURA

- E. Pusić, *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb, 1956.
 L. Brown-John, *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*. To., Canada, 1988.
 P. Dimitrijević, *Javna uprava*, Beograd, 1964.

CENZURA

Pojam i karakter. — Cenzura spada u one mere, ustanove i delatnosti koje su u kulturnoj i političkoj javnosti vrlo nepopularne i omražene. Taj odijum je cenzura tokom istorije zaslužila, a psihološki se ne možemo odupreti poređenju da kao što su vlastodršci pomoću zatvora pokušali da učitkaju mnoge slobodoumne i pravdoljubive ljude, tako isto su cenzurom nastojali da uguše radanje, širenje i uticaj mnogih ideja, mišljenja, knjiga, novina i vesti, koje su po sadržini bile slobodarske, napredne, novatorske, reformske orijentacije ili koje su jednostavno bile u službi istine i zbog toga na udaru cenzure. Cenzura, u pravnom smislu, jeste pregled od strane organa vlasti, ali često i od strane crkve, političke organizacije, nekada čak i od strane privatnih lica, stvari namenjenih za štampu, radio i TV-emisija, filmova, pozorišnih komada i sličnih materijala (mnogi od njih se zbirno nazivaju »štampane stvari«), i to pre njihovog objavljivanja, prikazivanja odnosno izvođenja ili posle, a radi ograničenja ili zabrane rasturanja, odnosno prikazivanja, kako bi se sprečilo da javnosti postane pristupačno i poznato ono što cenzor smatra

suprotnim interesima države, vlastodržaca ili javnog morala, interesima crkve ili političke organizacije kad i one uvode cenzuru u odnosu na svoje članove. Takva, cenzorska aktivnost i odnosna ustanova poznati su još iz istorije davnih vremena, pre nego što je latinska reč *censura* uobičajena za njihovo označavanje. Ali cenzura kao pritisak na slobodu mišljenja i opredeljivanja, a radi konformističkog prilagođavanja misli i izražavanja prevladajućim predstavama, mnjenjima, dogmama, ozvaničenim ili ritualizovanim stavovima i stereotipovima, jeste društvena pojava pritiska i kontrole mnogo širih razmera i značaja nego što je sama ustanova državne, verske ili partijske cenzure.

Reč »cenzura« ima više značenja, ali je najrasprostranjenije ono koje se odnosi na zvaničnu kontrolu tzv. štampanih stvari, pozorišnih i filmskih predstava, radio i TV emisija i drugih sredstava i izraza javnog komuniciranja, s ciljem da se spreči objavljivanje podataka ili mišljenja koji su nepovoljni ili kritički govore o dotičnoj vlasti koja uspostavlja cenzuru. Cenzura je i rasprostra-