

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA  
2011

godište VIII  
Zagreb, 2012.

**ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA /  
ANNALS OF THE CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**

**IZDAVAČ / PUBLISHER**

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO / CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

**ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVE**

BRANKO CARATAN

**UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD**

MILJENKO ANTIĆ, Zagreb  
NEBOJŠA BLANUŠA, Zagreb  
VIKTORIJA CAR, Zagreb  
BRANKO CARATAN, Zagreb  
TIHOMIR CIPEK, Zagreb  
KONRAD CLEWING, München  
ENES KULENOVIĆ, Zagreb  
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana  
PERO MALDINI, Dubrovnik  
IVAN PADJEN, Zagreb  
ZDRAVKO PETAK, Zagreb  
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington  
SLAVEN RAVLIĆ, Zagreb  
HOLM SUNDHAUSSEN, Berlin  
BERTO ŠALAJ, Zagreb  
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb  
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

**GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK / EDITOR-IN-CHIEF**

ZDRAVKO PETAK

**IZVRŠNA UREDNICA / EXECUTIVE EDITOR**

DAVORKA BUDIMIR

**LEKTORICA / LANGUAGE EDITOR**

JASMINA HAN

**KOREKTOR / PROOF-READER**

DAMJAN LALOVIĆ

**LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE / LAYOUT**

GORAN GRČIĆ

**GRAFIČKA PRIPREMA / TYPESETTING**

DISPUT

**NAKLADA / PRINT RUN**

250 kom

**TISAK / PRINTING HOUSE**

ZRINSKI d.d., Čakovec

OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN  
CSA Worldwide Political Science Abstracts (San Diego, SAD)  
International Political Science Abstracts /Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 50 kuna / Price: 7 €.

Za članove Hrvatskog politološkog društva časopis je besplatan.

Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, ili se dostavljaju u elektroničkom obliku na [www.analihpd.com](http://www.analihpd.com).

E-mail: [zpetak@fpzg.hr](mailto:zpetak@fpzg.hr) ili [urednistvo@analihpd.com](mailto:urednistvo@analihpd.com)

# Sadržaj

## STANJE DISCIPLINE

- Nina Šoljan, Vanjska politika: pristupi, razine analize, dimenzije 7

## GLOBALNA KRIZA I IZAZOVI DEMOKRACIJI

- Dubravko Radošević, Moderna demokratska ljevica  
i ekonomska kriza 23
- Zoran Kurelić, One World One Fight 37
- Berto Šalaj, Civilno društvo i demokracija: što bi Tocqueville  
i Putnam vidjeli u Hrvatskoj? 49
- Miljenko Antić, Jadranka Vlahovec, To Eat a Cake and to Have  
a Three-Quarter of It: Is It Possible to Have the Best of  
Both Worlds of Electoral Systems? 73
- Vedran Obućina, Radikalno desne stranke u bivšim  
komunističkim državama: izazovi liberalnoj demokraciji  
ili socioekonomski protest? 93
- Lidija Kos-Stanišić, Meksiko – nova narkodemokracija  
u Latinskoj Americi? 107
- Mladen Nakić, Moderniziranje Saveza: Jugoistočna Europa  
između Lisabona i Washingtona 123

## STUDIJE

- Vedrana Baričević, *Postnacionalna* ili nacionalna Europa?  
Europske politike azila i imigracijske kontrole 137
- Snežana Đorđević, Decentralizacija i jačanje kapaciteta  
lokalnih vlasti u Srbiji 179
- Hrvoje Mataković, Transfer javnih politika u politici  
financiranja političkih stranaka: usporedba Njemačke,  
Nizozemske i Hrvatske 203

## **OSVRTI**

Željko Ivanković, Finalni uzrok evolucije institucija	233
Tomislav Fresl, Politički uspon i pad Vladimira Mečiara	249
Radovan Pavić, Problem hrvatsko-crnogorske granice na moru	261

## **RECENZIJE**

“Politički sustav i politika Izraela” – Velimir Veselinović	285
“Vizije realističnih utopija” – Berto Šalaj	291
“The Importance of Neglect in Policy-Making” – Vedrana Kopic	305
“Analize javnih politika” – Ida Butković	309
“Politične vsebine in volilna kampanja” – Zdravko Petak	315
“Korupcija i povjerenje” – Tomislav Delač	319
“Health Care Financing and Insurance: Options for Design” – Ivana Jurković	323
“Vječiti povratak fašizma” – Mia Bačić	327
“Jezična politika i jezično planiranje: Od nacionalizma do globalizacije” – Jasmina Hudić	333

## **IZVJEŠĆA O RADU DRUŠTVA**

Hrvatsko politološko društvo u 2010. i 2011. godini	345
---	-----

# *Stanje discipline*



# VANJSKA POLITIKA: PRISTUPI, RAZINE ANALIZE, DIMENZIJE

**Nina Šoljan**

*Doktor znanosti u polju  
politologije,  
Stalno predstavništvo RH  
pri NATO-u, Bruxelles*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2011.

**Sažetak** Članak donosi pregled ključnih pitanja vezanih za vanjsku politiku i teorije vanjske politike u širem kontekstu političke znanosti. Raspravljajući o izvorima i razvoju analize vanjske politike, kao i znanstvenim radovima na tu temu, autorica utvrđuje da analiza vanjske politike danas obuhvaća cijeli niz teorijskih pristupa i modela. Zajedničko im je razumijevanje da se ishodi vanjske politike ne mogu u potpunosti razumjeti ako se analiza ograniči na razinu cijelog sustava. Nadalje, rad konceptualizira vanjsku politiku kroz njezinu usporedbu s drugim tipovima *policyja*. Iako se u razdoblju Hladnoga rata vanjska politika poistovjećivala s vanjskom sigurnosnom politikom, autorica naglašava da je u današnjem globaliziranom svijetu sigurnosna politika tek jedna od njezinih dimenzija. Vanjska je politika proširila svoj opseg pa obuhvaća brojna druga pitanja, poput trgovine, ljudskih prava i okoliša. Sve veći broj unutarnjopolitičkih, međunarodnih i transnacionalnih pitanja, zainteresiranih aktera i doprinosa procesu stvaranja vanjske politike čini formulaciju i provedbu koherentne vanjske politike izazovnom zadaćom.

**Ključne riječi** vanjska politika, pristupi vanjskoj politici, analiza vanjske politike, dimenzije vanjske politike

## Uvod

Područje vanjske politike poveznica je unutarnje politike nekog političkog sustava, najčešće države, i interakcijā tog političkog sustava s drugima u međunarodnom okruženju. Analiza vanjske politike (eng. *Foreign Policy Analysis* – FPA) izučava namjere i djelovanje tih aktera. U ovom se radu nastoji razmotriti gdje se analiza vanjske politike nalazi u

političkoj znanosti te kakav je njezin odnos s ostalim područjima *policy*-znanosti i s područjem međunarodnih odnosa. Ukratko će se objasniti razvoj i stanje te poddiscipline danas te dati pregled najvažnije literature posvećene analizi vanjske politike, od djela koja su postavila njezine temelje do suvremene literature koja objedinjuje cijeli niz pristupa, teorija i metodologija. Rad će se dotaknuti

temeljnih pitanja i izazova koji se nameću prilikom izučavanja vanjske politike, osobito uzimajući u obzir novi kontekst u kojem se ta politika odvija. Nadalje, pokazat će se da vanjska politika ima više dimenzija, zbog čega se pojavljuje problem njezine (ne)koherentnosti.

### **Analiza vanjske politike iz povijesne perspektive**

Vanjska politika pojavila se kao predmet akademskog izučavanja u SAD-u unutar šireg područja javnih politika pedesetih godina 20. stoljeća, i to kao reakcija na prethodnu tradiciju realizma, dotad dominantnog pristupa u međunarodnim odnosima. Za razliku od promatranja država kao unitarnih aktera koji se u međunarodnom sustavu nadmeću s drugim državama, u fokus istraživanja vanjske politike u SAD-u došle su institucije i procesi koji dovode do formulacije i provedbe te politike. Analiza vanjske politike bila je normativnog karaktera – naime politiku se nastojalo “poboljšati” pronalaženjem načina na koje bi bilo moguće postići veću učinkovitost institucija te pokušajem njezina demokratiziranja, odnosno vodeći računa o vrijednostima i interesima javnosti u svakoj fazi *policy*-processa. Tada su se pojavila i tri paradigmatička djela koja su postavila temelje analizi vanjske politike: 1. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954)<sup>1</sup> autora Snydera, Brucka i Sapina; 2. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* (1966)<sup>2</sup> Jamesa N. Rosenaua; i 3. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the*

<sup>1</sup> Knjiga je prvi put objavljena 1954, a nakon toga 1963. Dostupna je i u novom izdanju s proširenim autorskim timom (Snyder, Bruck, Sapin i Hudson, 2002).

<sup>2</sup> Knjiga je prvi put objavljena 1964.

*Context of International Politics* (1956) Harolda i Margaret Sprout.

Krajem šezdesetih godina 20. stoljeća, pod utjecajem Rosenauovih ideja, razvila se i komparativna analiza vanjske politike koja je objedinjavala velik broj teorijskih pristupa. Istraživači su nastojali razviti veliku, jedinstvenu teoriju vanjske politike koja bi bila primjenjiva na sva razdoblja i sve nacije. No budući da nije uspjela ispuniti to očekivanje, a u međuvremenu su napredovali drugi epistemološki pristupi, komparativna vanjska politika kasnih je sedamdesetih godina ustupila mjesto radovima koji su izučavali vanjsku politiku jedne države, a temeljili su se na kvalitativnim metodama i naglašavali kontekstualne čimbenike. I dan-danas postoji relativno malo komparativnih studija vanjske politike (Kaarbo, 2003: 157).

Nakon pojave biheviorizma škola koja se oslanjala na *policy*-analizu nastojala je svoj pristup učiniti što je više moguće empirijskim i bližim prirodnim znanostima, naglašavajući ulogu individualnih donositelja odluka te psiholoških i kognitivnih čimbenika, no opća je ocjena da je i taj izlet bio neuspješan. Biheviorističkom pristupu se među ostalim zamjeralo da je zbog svoje usredotočenosti na pojedinca preuzak, pa se težište izučavanja ubrzo premjestilo s pojedinih političara na birokratske institucije, za koje se smatralo da imaju odlučujuću ulogu u oblikovanju *policy*-ishoda (npr. Allison, 1971; Allison i Halperin, 1972).

Nakon toga je pluralistički pristup doveo u pitanje primat države kao aktera u vanjskoj politici te se usmjerio na poveznice aktera na razini države, elementa unutar države i nedržavnih aktera. Iako se u jednom trenutku činilo da će se analiza vanjske politike formirati u iz-



dvojenu poddisciplinu političke znanosti, neki autori drže da je na početku 21. stoljeća izvjesno da se to nije dogodilo jer ona danas objedinjuje cijeli niz različitih, ponekad potpuno oprečnih pristupa. Takvi su, primjerice, promatranje kognitivnih utjecaja na donošenje vanjskopolitičkih odluka, analiza institucija, transnacionalni odnosi te *policy-implementation*. Zajedničko im je sagledavanje kreiranja vanjske politike kroz prizmu unutarnje politike. Njima suprotstavljeni pristupi, među kojima je i realizam, istražuju kako na djelovanje država utječu elementi na razini globalnog sustava (Carlsnaes, 2006: 341-343). S druge strane, postoje znanstvenici koji smatraju da je analiza vanjske politike u užem smislu izgubila na relevantnosti krajem osamdesetih godina 20. stoljeća nakon propalog pokušaja razvoja velike teorije unutar komparativne vanjske politike. No analiza psiholoških procesa (koju su započeli H. i M. Sprout) i analiza procesa donošenja odluka (utemeljena na Snyderovu radu) polučile su više uspjeha, pa su na temelju njih nastali brojni pristupi koji izlaze iz okvira analize vanjske politike, ali u širem smislu pripadaju teoriji vanjske politike (Smith i sur., 2008: 4).

Činjenica je da je u posljednja dva desetljeća izučavanje vanjske politike doživjelo svojevrstan povratak i reafirmaciju unutar političke znanosti. U doba bipolarnog političkog sustava činilo se primjerenim i praktičnim – dijelom i zbog nepoznanica u vezi s donošenjem vanjskopolitičkih odluka u Sovjetskom Savezu, državama Istočne Europe ili u Kini – analizirati države kao aktere u globalnom sustavu. Neki autori međutim tvrde da je devedesetih godina 20. stoljeća postalo jasno kako je “nemoguće objasniti ili predvidjeti promjenu u sustavu samo na temelju varijabli na razini sustava”

(Hudson, 2007: 31). Izučavanje vanjske politike postupno se oslobodilo uskog i pojednostavljenog shvaćanja koje je nametnula teorija realizma, a prema kojem se ta politika svodi na interakciju država, racionalnih aktera koji djeluju u svrhu obrane nacionalnih interesa, te postizanja što većeg stupnja sigurnosti (Hill, 2003: 2, 6).

Posljednjih dvadesetak godina u analizi vanjske politike naglasak je na procesu odlučivanja pojedinih aktera, na njihovim karakteristikama te na utjecaju kulture i društvenih skupina na aktere. Valerie Hudson (2007: 6-7) ističe da bi se analiza vanjske politike utemeljena na donošenju odluka trebala smatrati temeljem za teoriju međunarodne politike. Ona drži da je analiza vanjske politike neupitno korisna u svome doprinosu teoriji međunarodnih odnosa, a najvažnijim smatra identificiranje donositelja odluka – a ne države – kao ključne teorijske poveznice materijalnih i idejnih čimbenika u ponašanju država. Sa stajališta analize vanjske politike, donositelji odluka, odnosno ljudski faktor, sposobni su ne samo utjecati na međunarodni sustav već ga i izmijeniti.

### **Razine analize i pristupi**

Široko je prihvaćeno stajalište da se izučavanju vanjske politike može pristupiti na nekoliko razina (Neack, 2008: 10-12; Hudson, 2007: 31). Broj razina u literaturi varira, no većina pristupa ipak se može grupirati u tri glavne razine. Prva je individualna razina, na kojoj se analizira kako pojedini donositelji odluka djeluju, koja su njihova uvjerenja i percepcije te kako se ponašaju unutar male skupine kreatora politika. Tako, primjerice, analiza može biti potpuno usmjerena na određenog predsjednika države ili vlade.

Vanjsku je politiku moguće analizirati i na razini političkog sustava, pri čemu se vlada ne percipira kao jedinstven racionalni akter, već kao skup zasebnih aktera koji čine nacionalnu birokraciju, a uz koje postoje i nevladini akteri. Tada se pitamo kako spomenuti akteri utječu na formiranje vanjske politike tog sustava, primjerice, kakav je odnos izvršne i zakonodavne vlasti, u kojem smjeru ide politika pojedinih institucija, koliko su te institucije djelotvorne, kojim se strategijama služe političke stranke i interesne skupine, kakva je uloga medija i šire javnosti i slično.

Treća je razina analize sistemska ili globalna, a na toj se razini odnosi pojedinih država razmatraju u kontekstu svjetskog političkog sustava. Mogu se analizirati bilateralni odnosi dviju država te njihovo djelovanje u okviru multilateralnih foruma, regionalnih ili globalnih. Na toj se razini također uzima u obzir uloga međunarodnih organizacija i transnacionalnih nevladinih udruga. Razmatra se broj aktera u sustavu, odnos snaga, glavne sile u sustavu i akteri koji su na strani neke velike sile ili pola.

Prve dvije razine bliske su *policy*-analizi, dok je treća više povezana s drugim poddisciplinama međunarodnih odnosa jer nije toliko usmjerena na sam vanjskopolitički proces, već na međunarodni kontekst u kojem se vanjska politika vodi (Hudson, 2007: 153). Svaka razina izučavanja vanjske politike koristi se zasebnim analitičkim sredstvima te omogućuje bolje razumijevanje određenih pitanja od drugih dviju razina. Iako je fokus obično na jednoj razini analize, jer bi integrirani pristup s više razina bio isuviše zahtjevna zadaća, razine je nemoguće potpuno odvojiti, isto kao što bi bilo neprimjereno donositi *policy*-odluke temeljene na uvidima dobivenima na

samo jednoj razini analize (Neack, 2008: 10-12). Unutar određenih razina analize vanjske politike razvili su se različiti pristupi vanjskopolitičkim pitanjima. Iz izučavanja procesa europskih integracija proizašla je teorija vladavine na više razina (eng. *multi-level governance*), koja se bavi interakcijom različitih razina odlučivanja – lokalne, regionalne, nacionalne i supranacionalne – uzimajući u obzir i vladine i nevladine aktere. S tom je teorijom povezan koncept *policy*-mreža (*policy networks*), visokokompleksnih struktura unutar kojih ti akteri međudjeluju. Model *policy*-mreža uspješniji je u objašnjavanju procesa europske vladavine nego što su to teorije međunarodnih odnosa ili klasične teorije europskih integracija (Börzel, 1997).

Iako pojedini analitičari smatraju da bi analiza vanjske politike trebala težiti integriranoj teoriji kao konačnom cilju radi bolje ocjene međuodnosa raznih čimbenika koji djeluju na pojedinim razinama analize, kvalitetnijeg objašnjenja i preciznijih procjena, ipak priznaju da tom pothvatu na putu stoje brojne prepreke. Neke su od prepreka golema količina raznovrsnih informacija koje treba obraditi, činjenica da je proces donošenja odluka u vanjskoj politici dinamičan i nepredvidiv, zatim nemogućnost prikupljanja svih potrebnih informacija te naposljetku pitanje kako bi trebao izgledati proizvod te integrirane analize i koliko bi apstraktan trebao biti (Hudson, 2007: 165-167).

Kritike analize vanjske politike usmjerene su na nedostatak velike teorije u toj poddisciplini, na njezinu preveliku zaokupljenost američkom politikom te na nedovoljnu postpozitivističku orijentaciju. Prema nekim predviđanjima (Kaarbo, 2003: 156-157), trendovi u analizi vanjske politike ponovno idu u

smjeru komparativne perspektive i nastojanja da se povežu konstruktivistička istraživanja identiteta i ideja sa starijim radovima iz područja analize vanjske politike. Uz to značajan je napredak učinjen inkorporiranjem institucionalnog konteksta u poddisciplinu, kao i razvojem istraživanja utjecaja individualnih vođa na kreiranje vanjske politike. Izaзов koji stoji pred analizom vanjske politike bit će kako “inkorporirati nove transformacije u međunarodnim političkim strukturama i procesima u teorije o procesima koji se odvijaju unutar vlade i individualnom ponašanju” (Foyle, 2003: 164).

Znanje u području izučavanja vanjske politike golemo je, a k tome se stalno povećava. Hillov rad *The Changing Politics of Foreign Policy te Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* urednika Smitha, Hadfield i Dunna neki su pokušaji sinteziranja tog znanja. Drugi autori uglavnom su se zadovoljili ograničenom sintezom koja ne pretendira na to da bude univerzalna i obuhvati sve aspekte vanjske politike koji bi mogli biti od interesa teoretičarima i praktičarima. Mnogo se tekstova usredotočilo na vanjsku politiku jedne države, najčešće SAD-a (Chittick, 2006; Cox i Stokes, 2008; Hook, 2005; Jentleson, 2007; Rosati i Scott, 2006; Wittkopf i sur., 2003), a manji broj na usporedbu vanjskih politika više država (Hook, 2002; Beasley i sur., 2002). U posljednje je vrijeme napisan veći broj tekstova o temi vanjske politike EU-a (Bretherton i Vogler, 2006; Cameron, 2007; Carlsnaes i sur., 2004; Foradori i sur., 2007; Keukeleire i MacNaughtan, 2008; Smith, K., 2008; Hill i Smith, 2011). Drugi radovi ispituju pojedine institucije i procese u vanjskoj politici ili djelovanje unutarnjopolitičkih elemenata u stvaranju vanjske politike (Hol-

sti, 2006; Wittkopf i McCormick, 2007; Garrison, 1999). Dio literature bavi se epistemološkim temama, primjerice konceptualnim okvirom za interpretaciju vanjske politike, ili metodološkim pitanjima (Hudson, 2007; George, 2006; Kaarbo, 2003). Jedan broj tekstova analizira pojedine dimenzije vanjske politike, o kojima će biti riječi dalje u tekstu.

### **Policy i vanjska politika**

Nije lako doći do jednoznačnog određenja pojma *policy* jer se radi o pojmu koji je i semantički i konceptualno složen. U općenitom smislu pod pojmom *policy* može se podrazumijevati proces kojim akteri donose i provode odluke s određenim ciljem. Iako u hrvatskom, kao ni u mnogim drugim jezicima, ne postoji razlika između engleskih pojmova *policy* i *politics*, hrvatski pojam “vanjska politika” u engleskom prijevodu glasi “foreign policy”; riječ je dakle o *policyju* – o procesu, a ne o onome što klasificiramo kao *politics* – području u kojem se manifestira politička moć. Iz toga bi se moglo zaključiti da je vanjsku politiku moguće tretirati kao jednu od tzv. “pridjevni” politika, kao što su zdravstvena, obrazovna, socijalna, financijska, poljoprivredna itd.

Ako je *policy* skup odluka koje donose vlade kako bi ostvarile određene ciljeve, onda je vanjska politika (eng. *foreign policy*) takav skup odluka koji se odnosi na vanjske poslove nekog *polityja*. No takav bi pojednostavljen pristup vanjskoj politici zanemario njezine specifičnosti u odnosu na ostale vrste *policyja*. Jedna je od njih broj aktera koji stvaraju i provode vanjsku politiku, koji je redovito manji nego u drugim *policy*-područjima, a najvažnije odluke ograničene su na užu krug ljudi. Nadalje, ta je politika neodvojivo povezana s pojmovima dr-

žave i suvereniteta. U načelu međunarodne organizacije, jedinice područne i lokalne samouprave te zavisni ili poluzavisni teritoriji nemaju samostalnu vanjsku politiku. Dakle izučavanje vanjske politike uglavnom je usmjereno na državu, ali ga, kao što je već objašnjeno, zanima unutarnjopolitički kontekst i proces. Vanjska je politika, iako *policy*, više orijentirana na *politics* nego bilo koji drugi *policy*. Drugim riječima, ona je "najpolitičniji" oblik *policyja*.

Međutim uz državne postoje i nedržavni akteri koji, iako ne vode službenu vanjsku politiku, utječu na vanjsku politiku država i djeluju u međunarodnom sustavu. Pod nedržavnim akterima podrazumijevaju se nevladine udruge, međunarodne vladine organizacije, međunarodne nevladine organizacije, multinacionalne korporacije, jedinice lokalne i regionalne samouprave te razne neformalne skupine koje mogu biti povezane prema načelu rase, nacije, kulture, interesa itd. Koalicije zainteresiranih aktera stvaraju se oko pojedinog vanjskopolitičkog pitanja i u načelu su nestabilne i promjenjive. Prema nekim tumačenjima, ti se vanjski međunarodni i domaći nedržavni utjecaji "kanaliziraju kroz političku strukturu vlade koja identificira, definira i implementira vanjsku politiku", odnosno konfiguracija i dinamika jedinice koja donosi odluke (unutar vlade) određuju koje će *policy*-djelovanje biti izabrano (Beasley i sur., 2002: 219). Jedinica to čini tako što procjenjuje koji su vanjski pritisci i prepreke važni, a kojima ne treba pridavati značenje. Jedinice otvorenije vanjskim pritiscima mogu biti državni, pojedine skupine s ograničenom lojalnošću prema široj zajednici te koalicije u kojima je za odlučivanje potreban konsenzus (Beasley i sur., 2002: 223). Hermann i Hermann

(1989) dokazali su da jedinice zatvorenije utjecajima izvane vode ekstremniju vanjsku politiku.

Vanjska politika ne mora biti usmjerena isključivo na državu. Ona se može voditi prema određenom pojedincu (primjerice državniku), nedržavnim akterima (međunarodnim organizacijama, multinacionalnim korporacijama) ili međunarodnim prilikama (globalnoj ekonomiji ili okolišu) (Beasley i sur., 2002: 4).

Vanjska politika formira se i odvija u složenom vanjskopolitičkom i unutarnjopolitičkom okruženju te proizlazi i iz pitanja povezanih s domaćom politikom i iz onih koja se tiču međunarodnih odnosa (Neack, 2008: 6). Vanjska politika često se opisuje kao "igra na dvije razine" koju donositelji odluka moraju igrati – jednu u sferi domaće politike, a drugu u međunarodnoj politici (Putnam, 1988). "Vanjska politika uključuje unutarnje izvore i posljedice vanjskih poslova aktera, kao i vanjske izvore i posljedice unutarnjih poslova aktera" (Chittick, 2006: 5). Uz to što proizlaze i iz domaće i iz međunarodne politike te im se neprestano moraju prilagođavati, vanjskopolitičke odluke istodobno i oblikuju političku situaciju u državi i u međunarodnom okruženju.

Upravo su domaći izvori vanjske politike ključni za njezino razumijevanje. Za razliku od teorija koje se temelje na međunarodnim utjecajima na vanjsku politiku država i koje tumače da je ponašanje država u sustavu racionalno, odnosno da su odluke koje se donesu najbolje moguće u danim okolnostima, teorije koje naglašavaju važnost unutarnjopolitičkih faktora za vanjsku politiku ukazuju na to da odluke ne proizlaze uvijek iz racionalnog razmišljanja, već iz složenog i konfliktnog procesa odlu-

čivanja u kojem sudjeluje mnogo aktera (Beasley i sur., 2002: 13). Državnih je aktera mnogo i ne smije se pretpostaviti da uvijek djeluju koordinirano i s istim ciljevima. Na primjer, u SAD-u predsjednik se često oslanja na Vijeće za nacionalnu sigurnost, a ne na Državno tajništvo ili Ministarstvo obrane, što može stvoriti prijemor između tih institucija i negativno djelovati na vođenje vanjske politike. Štoviše, unutar američke državne administracije neke su institucije iznimno decentralizirane i pokazuju nizak stupanj unutarnje koordinacije, primjerice Ministarstvo trgovine (Peters, 2004: 98, 103).

Uz brojne aktere na različitim razinama unutar državnog aparata, na vanjsku politiku djeluje i čitav niz nedržavnih aktera – političke stranke, sindikati i razne interesne skupine koje mogu biti grupirane oko nekog političkog pitanja, prema gospodarskim interesima ili prema etničkoj ili religijskoj pripadnosti. Istraživanja u SAD-u pokazuju da velike kompanije, odnosno organizirani gospodarski interesi, vrše veći utjecaj na kreiranje vanjske politike nego bilo koja druga organizirana skupina ili javno mnijenje (Jacobs i Page, 2005: 115). Prevladava uvjerenje da se opća javnost slabo zanima i malo zna o vanjskoj politici, pa stoga ima vrlo ograničen utjecaj na vanjskopolitičke odluke. No u širem smislu, kad se uzmu u obzir društvene norme, tradicija i vrijednosti, društvo itekako oblikuje vanjsku politiku. Slična je situacija i s medijima; oni formiraju stavove opće javnosti, ali analize pokazuju da nemaju presudan utjecaj na vanjskopolitičke odluke. Treba međutim napomenuti da je većina istraživanja o utjecaju javnog mnijenja na vanjsku politiku provedena u SAD-u. Istraživanja su se tek nedavno počela provoditi i

drugdje, no ponovno mahom u naprednim industrijaliziranim demokracijama, pa su i njihovi rezultati ograničeni. Nove promjene u kontekstu u kojem se odvija vanjska politika zahtijevat će od analize vanjske politike da proširi istraživanja o javnome mnijenju na razmatranje globalnog javnog mnijenja ili reakcija javnosti u jednoj državi na političke procese u drugoj državi (Foyle, 2003: 166).

Općenito uzevši, okidači promjena vanjske politike mogu biti vanjski šokovi, domaće restrukturiranje, zagovaranje promjena koje potiču birokracija i snažni lideri, ali usprkos tome smatra se da je vanjska politika prilično rezistentna na promjene (Hook, 2002: 5; Hermann, 1990). Velike promjene u svjetskom poretku, pa tako i u vanjskoj politici, donio je završetak Hladnoga rata. Moć, koja se za vrijeme Hladnoga rata uvelike temeljila na vojnoj sili, danas sve snažnije izvire ima u diplomaciji i gospodarstvu. Ne samo da je srušen bipolarni svjetski poredak, čime su se vanjskopolitički prioriteti i strategije država izmijenile, nego su i nedržavni akteri postali aktivniji tvorcima vanjske politike. Uz to globalizacijski procesi – ubrzani, a dijelom i potaknuti završetkom Hladnoga rata – doveli su do znatno veće međuovisnosti aktera u sustavu, što je izvršilo snažan utjecaj na vanjsku politiku. Važni su postali transnacionalni odnosi ili interakcije koje se odvijaju preko državnih granica, a nisu pod nadzorom država, odnosno vlada. Neki radovi iz područja vanjske politike (primjerice, Hook, 2002; Beasley *et al.*, 2001) mahom ističu da na kreiranje te politike početkom 21. stoljeća uvelike utječu suvremeni trendovi poput demokratizacije, ekonomske liberalizacije, regionalizacije ili ulaska nedržavnih aktera u međunarodnu politiku. No kao što su globalizacijski trendovi uveli nedržavne

aktere u vanjsku politiku, istodobno su na određen način ojačali i ulogu države u toj politici, jer se stanovništvo radi ublažavanja problema koje je sa sobom donijela globalizacija obraća upravo državi, i to u sve većem broju vanjskopoličkih područja (Smith i sur., 2008: 2-3).

Profiliranje Europske Unije u aktera sa snažnim vanjskopoličkim ambicijama postavilo je nove izazove pred analitičare vanjske politike. Pokretanje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (i, unutar nje, Europske sigurnosne i obrambene politike) EU-a prvi je put označilo namjeru jednog sustava koji nije država da stvori sveobuhvatnu vanjsku politiku. No ne samo da ta integracija nije država nego su u njezinoj vanjskoj politici nejasne granice između unutarnjeg i vanjskog (postavlja se pitanje je li unutarnja politika ono što se događa unutar država članica ili unutar vanjskih granica Unije), a i *policy*-proces u vanjskoj politici zbog specifičnih obilježja tog sustava i dodatne, nadnacionalne razine odlučivanja razlikuje se od onog u "klasičnim" državama. Prema M. Smithu (2008: 177), europskoj vanjskoj politici moguće je pristupiti iz perspektive: 1. tradicionalne analize vanjske politike ili komparativne vanjske politike, koje vanjsku politiku tumače putem *policy*-procesa unutar država i varijacija između država; 2. teorija međunarodnih odnosa, usmjerenih na nacionalni interes i strateške interakcije; te 3. studija europskih integracija, koje pretpostavljaju snažan utjecaj europske kulture, povijesti i institucija na vanjsku politiku. Kao "visokoinstitucionalizirani regionalni multilateralni sustav za poticanje redovite međunarodne suradnje u pitanjima vanjske/sigurnosne politike među europskim državama" europska vanjska politika ne podliježe uspješno sistemskim analizama, a zbog jedinstvenih

karakteristika predstavlja iznimno složeno istraživačko pitanje (Smith, 2008: 178-179).

### Dimenzije vanjske politike

U hladnoratovsko doba vanjska je politika u načelu bila sinonim za vanjsku sigurnosnu politiku. Završetkom Hladnoga rata važnost je počela dobivati vanjska trgovinska politika. Ta se promjena počela ogledati i u institucionalnom okviru u kojem se vanjska politika odvija. Primjerice, u Sjedinjenim je Državama, uz Vijeće za nacionalnu sigurnost koje je osnovano još 1947. godine, 1993. godine utemeljeno i Nacionalno ekonomsko vijeće. U posljednjih nekoliko desetljeća povećao se broj pitanja koja dolaze na vanjskopoličku *agendu*, pa se u okviru vanjske politike sad raspravlja o pandemijama, klimatskim promjenama, cijenama energenata i imigraciji (Hook, 2002: 3).

Danas tako postoji cijela lepeza vanjskih politika. U literaturi je moguće naići na razne klasifikacije, no one najčešće sadržavaju 1. sigurnosnu i obrambenu politiku; 2. vanjskotrgovinsku politiku; 3. politiku razvojne suradnje; te 4. vanjsku dimenziju raznih unutarnjih politika (zaštita okoliša, promet, energetika, ljudska prava) (Nugent, 2010: 371-397). Svaka od dimenzija ima zasebna obilježja u smislu povijesnog razvoja, procesa kojim se kreira i glavnih aktera, ali usprkos tome među njima postoji visok stupanj ovisnosti.

Kad se procijeni da je sigurnost neke političke zajednice ugrožena, ona često najprije pribjegava trgovinskim sankcijama pa tek onda vojnoj sili prema zajednici koja je ugrožava. Sankcionirati se može i kršenje ljudskih prava. Jedan je primjer niz sankcija uvedenih Kini na-

kon masakra mirnih prosvjednika na pekinškom Tiananmenu 1989. godine. Isto tako trgovinske povlastice mogu se koristiti kao poticaj državama za usvajanje željenih mjera u područjima koja nisu povezana s trgovinom. Ako ponovno uzmemo za primjer Kinu, brojni političari i *policy*-analitičari vjeruju da će integracija Kine u svjetski trgovinski sustav neizbježno dovesti do političke demokratizacije te države. EU državama aspiranticama na članstvo daje asimetrične trgovinske povlastice kako bi potaknula širok spektar reformi. Također, sve se češće u bilateralne trgovinske ugovore uključuju klauzule kojima se strane obvezuju poštivati određene standarde zaštite okoliša i prava radnika, jer će u suprotnom ugovor biti otkazan. Utvrđeno je da klimatske promjene imaju implikacije na sigurnost i stabilnost u svijetu; manja proizvodnja hrane, lakša pojava bolesti, nedostatak vode i slični problemi uzrokovani klimatskim promjenama predstavljaju plodno tlo za pojavu ekstremizma, unutarnjih konflikata i autoritarizma (CNA Corporation, 2007). Saznanje o tome potaknulo je prijedloge da se učinci klimatskih promjena redovito razmatraju u procjenama koje izrađuju američke obavještajne agencije.

Chittick (2006: 30-32) drži da nije dovoljno promatrati samo jedan od spomenutih aspekata vanjske politike (u literaturi se tradicionalno najčešće analizira sigurnosni), kao ni jedan po jedan odvojeno, jer će rezultat u tom slučaju biti pretjerano pojednostavljivanje i pogrešno tumačenje vanjskopolitičkih odluka. Svaka vanjskopolitička odluka treba uzeti u obzir sigurnosna pitanja, ekonomska pitanja i pitanja zajednice, a svaki od tih triju sustava vrijednosti zahtijeva da se vanjskopolitičke metode kojima se akteri koriste klasificiraju s

obzirom na njih. Tako se kad je riječ o sigurnosnim vrijednostima, metode kreću na skali od prisilnih do neprisilnih; s obzirom na ekonomske vrijednosti one mogu biti proaktivne, reaktivne ili bilo gdje između tih dviju točaka; a prema vrijednostima zajednice balansiraju između unilateralnih i multilateralnih kao krajnjih točaka.

Ideja *policyja* podrazumijeva "svjesne namjere i koordinaciju" aktera, odnosno određenu vrstu koherentnosti (Hill, 2003: 4). Budući da se može govoriti o dimenzijama ili lepezi, odnosno *clusteru* vanjskih politika, a ne o jedinstvenoj vanjskoj politici, visok stupanj koherentnosti među njima teško je ostvariv. Primjerice, dok neku državu vlada ili pojedine institucije u vladi druge države mogu smatrati sigurnosnom prijetnjom i zbog toga zauzeti stav da bi s njom trebalo zaoštriti odnose, druge vladine institucije i organizirani poslovni interesi istodobno mogu inzistirati na jačanju veza i otvaranju prema toj državi radi koristi koje donosi međusobna trgovinska razmjena. Kao što je već naznačeno, na srednjoj razini analize vanjske politike (razini političkog sustava) vlada se ne promatra kao jedinstven akter, već kao skup institucija koje nastoje promicati vlastite interese. Ponekad institucije toliko gorljivo zagovaraju određenu politiku da se čini da djeluju kao glasnogovornici određenih interesnih skupina – u SAD-u Ministarstvo energetike često se kritizira kao zagovaratelj interesa američkih naftnih kompanija, što se odražava i na vanjsku energetsku politiku SAD-a. Isto tako Ministarstvu trgovine spočitava se da ne promovira nacionalne interese, nego interese velikih tvrtki, a Ministarstvu poljoprivrede da se zalaže za interese poljoprivrednih proizvođača (Wiarda i Wylie, 2002: 37).

Vanjska sigurnosna politika tradicionalno je najviše zastupljena u literaturi jer se dugo vremena vanjska politika poistovjećivala sa svojom sigurnosnom dimenzijom. Neka od distinktivnih obilježja stvaranja *policyja* u području sigurnosne politike jesu: 1. nužnost tajnosti u pojedinim slučajevima; 2. potreba za brzim djelovanjem u kriznim situacijama; 3. djelovanje koje uključuje organizirane skupine ili strane države koje su izvan zakonodavnog sustava države koja provodi vanjsku politiku; te 4. instrumenti za provedbu politike koji se često fizički nalaze izvan teritorija te države (diplomacija, vojska, obavještajne agencije) (Sarkesian i sur., 2002: 188-189). Kada je riječ o modelu podjele *policy*-procesa na faze (dolazak na dnevni red, formulacija, implementacija, evaluacija), one su u području sigurnosne politike nerijetko zbijene i izmjenjuju se brzo. Donositelji odluka uglavnom su malobrojni, a upućenost ostalih u njihovo djelovanje izuzetno je ograničena. No kako su se dimenzije vanjske politike počele isprepletati, mnoga pitanja koja su donedavno bila smatrana isključivo sektorskim postala su važan element u sigurnosnoj strategiji (trgovina, energetska politika, klimatske promjene, transfer tehnologija itd.). Isto tako više nije potpuno valjana ni tvrdnja da je sigurnosna politika uglavnom zatvorena utjecajima interesnih skupina. Zbog toga je sigurnosna politika na neki način izgubila atribut "visoke" vanjske politike.

Završetak Hladnog rata i globalizacijske promjene, osobito profiliranje Kine u trgovinsku velesilu, ali i ulazak Indije i mnogih dotad komunističkih država u svjetski trgovinski sustav, doveli su vanjsku trgovinsku politiku u središte zanimanja političara i *policy*-analitičara. Dotad se taj *policy* uglavnom ticao

carina i necarinskih prepreka za pristup nekom tržištu, a potkraj 20. stoljeća vanjska trgovina počela je obuhvaćati znatno više od navedenog te su u nju počela prodirati pitanja poput zadovoljavanja standarda povezanih s radnim uvjetima i utjecajem određene politike na okoliš (Jentleson, 2007: 496). Velik dio trgovinske politike određen je multilateralnim pravilima, no ona ostavljaju dovoljno prostora za slobodnu interpretaciju, pa su unutarnjopolitički pritisci na *policy* iznimno snažni. Primjerice, kao što je već spomenuto, velike tvrtke nerijetko imaju izrazito velik utjecaj na vanjskopolitičke odluke, a zbog gubitka radnih mjesta i rastućih trgovinskih deficita protekcionizam postaje sve izraženiji trend u vanjskoj trgovinskoj politici razvijenih zemalja.

Ljudska prava tema su koja se može istraživati kao unutarnjopolitičko pitanje, ali i tema koja se može promatrati kao dimenzija vanjske politike nekog sustava. Politika zaštite ljudskih prava došla je na dnevni red nakon Drugoga svjetskog rata, a formalnim početkom može se smatrati sastavljanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda 1948. godine. Sve su snažniji zahtjevi da se stanje ljudskih prava unutar neke države tretira kao pitanje kojim bi se trebala baviti cijela međunarodna zajednica. Početno shvaćanje ljudskih prava kao građanskih i političkih prava, a zatim i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, danas se proširilo, pa se govori o pravima "treće generacije" koja su nastala kao odgovor na globalnu međuovisnost, poput prava na dobru administraciju ili prava na čist zrak. Izvor kontroverzi u tom *policy*-području predstavlja činjenica da ideja i praksa zaštite ljudskih prava ima svoje korijene u zapadnome svijetu, međutim mnogi ne-



**Tablica 1.** Pristupi vanjskoj politici

	<b>Tradicionalni pristupi</b>	<b>Noviji pristupi</b>
<b>Teorija</b>	teorije međunarodnih odnosa (realizam)	teorije vanjske politike
<b>Razine analize</b>	globalna	supranacionalna, nacionalna, regionalna, lokalna, individualna
<b>Akteri</b>	države	država, državne institucije, političke stranke, sindikati, tvrtke, javnost, nevladine organizacije, pojedinci, međunarodne vladine i nevladine organizacije
<b>Dimenzije vanjske politike</b>	sigurnosna	sigurnosna, trgovinska, ljudska prava, zaštita okoliša itd.

zapadni sustavi vrijednosti i društvenih odnosa nisu kompatibilni sa shvaćanjem ljudi kao pojedinaca s jednakim temeljnim pravima koja stoje u pozadini međunarodnih normi koje reguliraju ljudska prava. Ljudska prava prepoznata su kao univerzalna tema koja nadilazi granice nacionalnih država, pa u njihovu promicanju veliku ulogu imaju transnacionalne nevladine udruge s međunarodnim članstvom i djelovanjem.

Jedan od novijih zahtjeva koji se postavljaju pred vanjsku politiku jest zaštita globalnih dobara. Zaštita okoliša duže je vrijeme bila unutarnjopolitičko pitanje, no s vremenom se došlo do zaključka da je ekološke probleme moguće riješiti jedino koordiniranim djelovanjem i u multilateralnim forumima i u unutarnjoj politici. Pitanja koja su se nekad smatrala lokalnim ili regionalnim – deforestacija, dezertifikacija ili nedostatak vode – dobila su međunarodnu dimenziju, a pojavila su se i nova, poput klimatskih promjena i smanjenja bioraznolikosti (Carter, 2007: 242). Primjerice, u Europskoj je Uniji do procesa eksternalizacije politike zaštite okoliša doveo pritisak da se odgovori na izazove oneči-

šćenja i neželjenih promjena u okolišu, zatim trgovinske implikacije politike zaštite okoliša te zahtjev interesnih skupina i javnosti da se EU pobrine za pitanja kao što su klimatske promjene i genetski modificirana hrana (Bretherton i Vogler, 2006: 91). Usprkos deklarativnom zalaganju za ekološke programe, u mnogim državama prioritet se ipak daje programima koji pridonose gospodarskom rastu, što je vjerojatno najveći izazov politici zaštite okoliša. U tom kontekstu treba razmotriti i dominantnu tezu da globalizacija proizvodi negativne učinke na ekološku politiku (Carter, 2007: 273).

### **Zaključak**

Analiza vanjske politike od svojih je početaka pedesetih godina 20. stoljeća do danas doživjela brojne promjene – i uspone i padove – a od završetka Hladnoga rata naovamo svjedočimo ponovnoj afirmaciji *policy*-analize i drugih, njoj bliskih teorija izučavanja vanjske politike. Usprkos pokušajima razvoja velike teorije vanjske politike, u tome se nije uspjelo, pa tu politiku danas tumače brojni, ponekad suprotstavljeni pristupi,

a zajedničko im je sagledavanje vanjske politike kroz prizmu unutarnje politike. Vanjsku je politiku moguće analizirati na nekoliko razina – individualnoj, razini političkog sustava i globalnoj. Svaka razina analize daje bolji uvid u neka pitanja od drugih dviju. Iako je razine nemoguće potpuno odvojiti, zbog čitavog niza kompleksnih pitanja teško je inzistirati na integriranoj analizi koja bi objedinila sve razine.

Vanjska politika izdvaja se od ostalih tipova *policyja* svojim posebnim obilježjima koja se moraju uzeti u obzir prilikom njezina tumačenja. Uz to recentne promjene u svjetskom kontekstu, poput globalizacije i ekonomske liberalizacije, zahtijevaju nove načine i vođenja i izučavanja vanjske politike, između ostalog

zbog pojave novih aktera, sve veće važnosti transnacionalnih odnosa te afirmacije političkih sustava koji nisu države, ali vode vanjsku politiku. Dok se vanjska politika tradicionalno poistovjećivala s vanjskom sigurnosnom politikom, broj pitanja na vanjskopoličkoj agendi znatno se povećao, pa se sigurnosna politika danas smatra tek jednom od dimenzija vanjske politike uz, primjerice, trgovinsku politiku, politiku razvojne suradnje, politiku zaštite ljudskih prava i zaštite okoliša. Dimenzije vanjske politike međusobno su povezane i ovisne jedna o drugoj, što vanjsku politiku čini složenijom, a njezinu koherentnost teže ostvarivom. Od analize vanjske politike očekuje se da se prilagodi spomenutim novim trendovima.

## LITERATURA

- Allison, G. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Co.
- Allison, G., Harpelin, M. H. (1972) Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics* 24: 40-79.
- Beasley, R. K., Kaarbo, J., Hermann, C. F., Hermann, M. G. (2001) People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review* 3 (2): 217-250.
- Beasley, R. K., Kaarbo, J., Lantis, J. S. (ur.) (2002) *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington: CQ Press.
- Börzel, T. (1997) What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 1 (16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (28. 3. 2011).
- Bretherton, C., Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Cameron, F. (2007) *An Introduction to European Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Carlsnaes, W. (2006) Foreign Policy, u: Peters, B. G., Pierre, J., ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 339-364.

- Carlsnaes, W., Sjursen, H., White, B. (ur.) (2004) *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage.
- Carter, N. (2007) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chittick, W. O. (2006) *American Foreign Policy. A Framework for Analysis*. Washington: CQ Press.
- CNA Corporation (2007) *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria: The CAN Corporation, <http://securityandclimate.cna.org> (19. 3. 2011).
- Cox, M., Stokes, D. (2008) *U.S. Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Foradori, P., Rosa, P., Scartezzini, R. (ur.) (2007) *Managing a Multilevel Foreign Policy. The EU in International Affairs*. Lanham: Lexington Books.
- Foyle, D. (2003) Foreign Policy Analysis and Globalization. Public Opinion, World Opinion, and the Individual. *International Studies Review* 5: 163-170.
- Garrison, J. (1999) *Games Advisors Play: Foreign Policy Advisors in the Influence Process*. College Station: Texas A&M University Press.
- George, A. O. (2006) *On Foreign Policy. Unfinished Business*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Hermann, C. F. (1990) Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 34: 3-21.
- Hermann, M. G., Hermann, C. F. (1989) Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry, *International Studies Quarterly* 33: 361-387.
- Hill, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hill, C., Smith, M. (2011) *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Holsti, O. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Hook, S. W. (ur.) (2002) *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Hook, S. W. (2005) *U.S. Foreign Policy. The Paradox of World Power*. Washington: CQ Press.
- Hudson, V. M. (2007) *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacobs, L. R., Page, B. I. (2005) Who Influences U.S. Foreign Policy. *American Political Science Review* (99) 1: 107-123.
- Jentleson, B. W. (2007) *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W. W. Norton & Company.
- Kaarbo, J. (2003) Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. *International Studies Review* 5: 156-163.
- Keukeleire, S., MacNaughtan, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Neack, L. (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nugent, N. (2010) *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2004) *American Public Policy. Promise and Performance*. Washington: CQ Press.

- Putnam, R. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* (42) 3: 427-460.
- Rosati, J. A., Scott, J. M. (2006) *The Politics of United States Foreign Policy*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Rosenau, J. N. (1966) Pre-Theories and Theories of Foreign Policy, u: Farrell, R. B., ur., *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, str. 27-92.
- Sarkesian, S. C., Williams, J. A., Cimbala, S. J. (2002) *U.S. National Security. Policymakers, Processes and Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smith, K. (2008) *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, M. (2008) Researching European Foreign Policy: Some Fundamentals. *Politics* (28) 3: 177-187.
- Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (ur.) (2008) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., Sapin, B., Hudson, V. M. (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sprout, H., Sprout, M. (1956) *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiarda, H. J., Wylie, L. L. (2002) New Challenges in U.S. Foreign Policy, u: Hook, S. W., ur., *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. Upper Saddle River: Prentice Hall, str. 12-42.
- Wittkopf, E. R., Kegley, C. W. Jr., Scott, J. M. (2003) *American Foreign Policy. Pattern and Process*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Wittkopf, E. R., McCormick, J. M. (ur.) (2007) *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

## Foreign Policy: Approaches, Levels Of Analysis, Dimensions

**SUMMARY** This paper provides an overview of key issues related to foreign policy and foreign policy theories in the wider context of political science. Discussing the origins and development of foreign policy analysis (FPA), as well as scholarly work produced over time, it argues that today FPA encompasses a variety of theoretical approaches, models and tools. These share the understanding that foreign policy outputs cannot be fully explained if analysis is confined to the systemic level. Furthermore, this paper conceptualizes foreign policy by comparing it to other types of policy. Although during the Cold War period foreign policy was equated with foreign security policy, in today's world, security policy is only one dimension. Foreign policy's scope has expanded to cover other issues such as trade, human rights and the environment. The growing number of domestic, international and transnational issues, stakeholders and inputs into the policy making process have made the formation and conduct of a coherent foreign policy increasingly challenging.

**KEYWORDS** foreign policy, approaches to foreign policy, foreign policy analysis, dimensions of foreign policy

*Globalna kriza  
i izazovi  
demokraciji*



# MODERNA DEMOKRATSKA LJEVICA I EKONOMSKA KRIZA

**Dubravko Radošević**

*Ekonomski institut, Zagreb*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2011.

**Sažetak** Politička ljevica (socijalna demokracija) prihvaćala je tržišnu ekonomiju i parlamentarnu demokraciju kao politički okvir u sklopu kojeg se mogu osigurati najvažniji interesi većeg dijela stanovništva. Može li se nakon pojave globalne ekonomske krize obnoviti utjecaj moderne političke ljevice? Mi smo uvjereni da može. Suština je socijalne demokracije ideja jednakosti, a rastuća nejednakost potaknut će njezino jačanje. U razdoblju tranzicije u Hrvatskoj je prevladavao proces neoliberalizacije društva i ekonomije, a demokratska ljevica prihvatila je neoliberalni program. Hrvatska je trenutačno u dubokoj recesiji i suočena sa strukturnim ekonomskim problemima. Zbog nastupanja globalne krize hrvatska demokratska ljevica morala bi napustiti ekonomski neoliberalizam. Kreatori makroekonomske politike u Hrvatskoj trebali bi napustiti ortodoksne i primijeniti heterodoksne ekonomske politike. Nužno je hitno ostvariti novi (post)kejnzijanski konsenzus, novu kombinaciju postkejnzijanske ekonomike i socijalne demokracije.

**Gljučne riječi** moderna ljevica, neoliberalizam, kejnzijanski konsenzus, novi postkejnzijanski konsenzus, država blagostanja, globalna kriza

## Uvod

Nakon pada komunizma 90-ih godina prošlog stoljeća, tranzicijsko razdoblje donijelo je goleme poteškoće u lijevom spektru političke scene. O određenom broju zemalja istočne i srednje Europe uspjelo je prevladati jaz između državnog socijalizma i tržišne ekonomije. Kapitalizam je provodio – kao osnovnu polugu “društvenog inženjeringa” – sveobuhvatnu privatizaciju, ali to je u uvjetima slabih institucija i odsutnosti vladavine prava dovelo do “klepto-

kracije”, odnosno “kleptokapitalizma”, u kojem je nestala razlika između privatizacije, korupcije i krađe. Političke strane izgubile su svoju predstavničku ulogu u sustavu parlamentarne demokracije i pretvorile se u zastupnike određenih interesnih skupina čiji interes nije primarno usmjeren na opće dobro i zastupanje određenih segmenata društva. Institucije države pod utjecajem su tih interesnih skupina, stvorene su neprincipijelne interesne koalicije između predstavnika državne administracije i privatnih po-

duzetnika (Olson, 1965), pa imamo sindrom tzv. "zarobljene države".

### **Kriza napredne ljevice**

U takvim uvjetima ljevica je trebala novu programsku usmjerenost jer više nije mogla zastupati klasične skupine građana. Ona više nije mogla mobilizirati svoje tradicionalno biračko tijelo jer je klasična radnička klasa, s razvitkom moderne ekonomije uslužnog tipa (i prekarijata), promijenila svoj karakter. Time je izgubljena reprezentativna funkcija političkih stranaka. Na nezadovoljstvu naroda počela je rasti snaga nove krajnje desnice, koja pristalice mobilizira uglavnom oko pitanja imigracije, opasnosti od tuđih kulturnih utjecaja (multikulturalizam navodno "ugrožava" nacionalni identitet, posebice u jezgri EU-a: Nizozemskoj, Austriji, Francuskoj i Njemačkoj) i ugroženosti njihovih radnih mjesta zbog globalizacije.

Intelektualci u zapadnoj Europi djelomično su zadržali svoju kritičku funkciju, ali više nemaju ideja za masovniju mobilizaciju pristalica. Zbog toga je osmišljen tzv. "treći put" (Giddens, 1999. i 2010) kao pokušaj da se pomire negativni efekti neograničenog kapitalističkog tržišta i društvene posljedice nereguliranog kapitalizma. Izbijanjem globalne ekonomske krize 2008. godine ta se opcija pokazala prevladanom (Callinicos, 2010). U Engleskoj su novi laburisti nedavno izgubili izbore te postali tek treća stranka u zemlji uslijed uspona demokratskih liberala nakon 70 godina političke marginalizacije. Stvorena je koalicija konzervativaca i liberala koja će uvesti čisti proporcionalni izborni sustav te tako dokinuti dvostranače konzervativaca i laburista. U Njemačkoj je pak SPD doživio raskol, pa je lijevo krilo stranke (zajedno s bivšim komunistima) formiralo novu stranku, Lje-

vicu (Die Linke). SPD je otada u opoziciji, nakon neuspjelog mandata Gerharda Schroedera i velike koalicije s CDU-om i CSU-om, koja je trajala samo dvije godine, te nove koalicijske vlade CDU-a, CSU-a i FDP-a. Kao dio trećeg političkog bloka pojavljuje se Pokret zelenih. U SAD-u je demokratska stranka u vrijeme Billa Clintona potaknula vrlo snažnu deregulaciju financijskog sektora, što se danas smatra glavnim uzrokom financijske krize u SAD-u te globalne recesije. Politička i ekonomska kretanja u Njemačkoj, V. Britaniji i SAD-u pokazuju svu promašenost tzv. "trećeg puta" u razvitku socijaldemokracije. Alex Callinicos naziva ga "najboljom ideološkom krinkom neoliberalizma". Trenutačno moderna ljevica nema uvjerljivog programa za izlazak iz društvene i ekonomske krize, iz čega proizlazi potreba za formuliranjem novog političkog i ekonomskog programa postmoderne europske ljevice, koja je u EU-u uglavnom socijaldemokratska, koji bi zamijenio neoliberalnu paradigmu, odnosno neoliberalnu ljevicu.

### **Demokratska ljevica i globalna ekonomska kriza**

S druge strane, ekonomska kriza u Europskoj Uniji, koja je započela ekonomskim slomom Grčke početkom 2010. godine, dovela je u pitanje održivost "europskog društvenog modela". Naime neoliberalna agenda postala je osnovni okvir unutar kojeg se kreću sve političke opcije, pa tako imamo pojavu "neoliberalne ljevice" i "neoliberalne desnice" (Dolar, 2010) koje su prihvatile neoliberalizam kao neutralni opći okvir i koje se razlikuju samo u marginalnim pitanjima (pobačaj, umjetna oplodnja, istospolni brakovi itd.), dok u gospodarstvu zastupaju slične neoliberalne stavove.



Kriza 2008. godine podsjetila nas je kako je neregulirani kapitalizam sam sebi najveći neprijatelj: prije ili kasnije moglo se očekivati da će zbog ekscesa sustav zapasti u krizu i zatražiti pomoć od države (o uzrocima financijske krize vidjeti u: Cooper, 2009). Na ciklički karakter tržišne ekonomije ukazivali su postkejnzijanci (pri čemu se ponovno valorizira znanstveni doprinos Karla Marxa analizi cikličkog karaktera kapitalizma, kojem su imanentne ekonomske krize) te druge ekonomske škole izvan glavne struje neoliberalizma. Da se takve krize ne bi ponovile, moramo tražiti alternativu. Društveni ugovor koji je bio u srži europskog društvenog modela više ne postoji, no izlaz iz krize mogao bi se potražiti u okviru nove postmoderne paradigme socijalne demokracije, odnosno moderne ljevice. Progresivno oporazivanje i veća uloga države u pružanju javnih usluga bitni su sadržaji te paradigme. Porezno rasterećenje i tzv. "flat-tax revolucija" (uvođenje sustava jedinstvenih poreznih stopa, odnosno degresivnih poreza) bili su odgovor neoliberalna na takve prijedloge. Globalna kriza dovela je do povratka kejnzijanzizmu (podržavljenje banaka u SAD-u, Irskoj, Velikoj Britaniji, Austriji i drugdje, državne intervencije u industriju itd.), ali to za sada predstavlja samo taktički uzmak neoliberalna. U Hrvatskoj neoliberalizam nije uzmaknuo, već agresivno traži od političkih elita nastavak neoliberalnih reformi, tzv. "fiskalnu konsolidaciju" (ustvari, smanjenje poreza i privatizaciju javnih usluga kao što su zdravstvo, obrazovanje, znanost itd.), ako treba i uz "šok-terapiju".

Neregulirani kapitalizam doveo je do brojnih društvenih nejednakosti i narušio društvenu koheziju. U nereguliranom kapitalizmu, kakav je prevladavao

zadnjih 30-ak godina, nezaposlenost i oslanjanje na socijalnu pomoć promatraju se individualistički, kao neuspjeh neodgovornih i nekompetentnih pojedinaca u slobodnoj tržišnoj ekonomiji. Društvo i država ne snose nikakvu odgovornost za nezaposlenost, za razliku od kejnzijanzizma koji smatra da je glavni cilj ekonomske politike i državnog intervencionizma ispravljanje nesavršenosti tržišta i ostvarivanje "pune zaposlenosti", uz ravnomjernu distribuciju nacionalnog bogatstva. Tony Judt kao primjer navodi zakone administracije Billa Clintona (ali i slične u viktorskoj Engleskoj) koji su svojim odredbama prisiljavali nezaposlene da prihvate bilo koji posao uz bilo kakvu nadnicu ako ne žele izgubiti potporu za nezaposlene. Takvi su se zakoni temeljili na ekonomskoj teoriji da ako nadnice padnu dovoljno nisko te ako nema nikakve druge alternative za zapošljavanje, tada će svatko naći nekakav posao i neće biti nezaposlenosti. Sličnom se logikom vode i hrvatski poduzetnici, koji traže da se ukine sustav kolektivnog pregovaranja te fleksibilizira tržište rada i uređivanje nadnica kako bi se smanjile nadnice (iako kejnzijanzizam smatra da su nadnice rigidne na smanjivanje, to je teorem "ljepljivih nadnica", engleski *sticky wages*) i gospodarstvo učinilo konkurentnijim, uz zadržavanje fiksnog tečajnog režima i restriktivne monetarne politike HNB-a.

Kritika nereguliranog kapitalizma najčešće polazi od kritike "teorije o učinkovitosti tržišta" (Cooper, 2009; Krugman, 2009; Roubini, 2010), koja je prevladavala u zadnjih tridesetak godina, nakon napuštanja tzv. "kejnzijanskog konsenzusa". Hipoteza o savršenom djelovanju tržišnih zakonitosti, prema kojoj cijene predstavljaju glavni instrument racionalne alokacije ograničenih resur-

sa u ekonomiji te su uvijek automatski (bez intervencije države) uravnotežene, prevladana je krizom 2008. To je posebice bilo vidljivo u krizi tržišta nekretnina, koja je označila početak globalne krize. Kejnzijizam je pretpostavljao potrebu vođenja anticikličke ekonomske politike, kojoj je glavni cilj ostvarenje pune zaposlenosti. Anticikličke ekonomske politike morale bi spriječiti buduće ekonomske depresije i osigurati “državu socijalne sigurnosti”. Ključni element Keynesova istraživanja bio je da ljudi djeluju u neizvjesnim uvjetima, tako da ekonomska politika u osnovi predstavlja “upravljanje neizvjesnošću”. Keynesova razmišljanja – na osnovi povijesnog iskustva iz razdoblja između dva svjetska rata – išla su u pravcu teze da u okviru *laissez-faire* kapitalisti nisu sposobni djelovati u svojem najboljem interesu, pa država to mora učiniti za njih, željeli oni to ili ne.

Koncept “države blagostanja”, odnosno “socijalne države” bio je prihvaćen u Europi, posebice u Skandinaviji. Zanimljivo je da se švedski model socijalne države zasniva na jakom privatnom sektoru gospodarstva, ali ono što je ključno za taj model jest njegova distributivna značajka, zasnovana na tome da se politikom oporezivanja ujednačavaju imovinske nejednakosti radi osiguravanja javnih funkcija države i socijalne sigurnosti pojedinaca u društvu. Kako kaže Gunnar Myrdal, skandinavski model ima za cilj “zaštiti ljude od njih samih”. Model ne garantira društveno vlasništvo, već društvenu zaštitu (primjerice, sve skandinavske zemlje osim Švedske imaju privatne mirovinske sustave). Socijaldemokratske vlade osiguravale su u Europi dugo razdoblje socijalne sigurnosti, ali uz visoke stope ekonomskog rasta sve do 70-ih godina prošlog stoljeća (Judt, 2005).

Međutim paternalizam države, regulacija i kontrola brojnih aspekata društvenog života te fragmentacija klasične radničke klase doveli su do pojave tzv. Nove ljevice. Šezdesetih godina prošlog stoljeća dolazi do veće individualizacije i zahtjeva za osiguranje autonomije pojedinca u odnosu na društvo i državu.

Intelektualni konzervativizam doveo je u pitanje klasičnu, poslijeratnu socijaldemokratsku paradigmu. Klasični liberali prihvatili su ideju države blagostanja i društvene intervencije, kao i ideju progresivnog oporezivanja i društvene akcije u korist općeg dobra. No suprotstavljali su se svakom obliku autoritarne vlasti (države). To je našlo izraz u poznatim “Esejima o slobodi” (1958) Isaiaha Berlina koji je razradio koncepciju “pozitivnih sloboda” – očuvanje prava pojedinca koje može osigurati samo država, te “negativnih sloboda” – prava pojedinca da bude slobodan u svojim individualnim pravima. Naposljetku, “kejnzijanski konsenzus” doveden je u pitanje idejama neoliberala Čikaške škole koje se temelje na radovima i stavovima libertarijanaca i konzervativaca, imigranata iz Austrije (Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Joseph Schumpeter, Karl Popper i Peter Drucker). Taj je intelektualni zaokret kasnije doveo do razgradnje *ekonomskih* funkcija države, dok je represivna snaga države čak i pojačana (posebice u kontekstu borbe protiv globalnog terorizma). Privatizacija je dignuta na razinu kulta. Privatizacija državne imovine bila je opravdavana većom profitabilnošću privatnog sektora (što nije znanstveno dokazano, posebice u svjetlu istraživanja nobelovke Eleanor Ostrom) te ostvarenjem dodatnih fiskalnih prihoda radi financiranja preostalih državnih funkcija. No neke gospodarske djelatnosti nisu mogle biti privatizirane po standardnim

kriterijima zbog svoje neprofitabilnosti ili potrebe za dugoročnim ulaganjima (željeznice, poštanske usluge i sl.). Primjerice, Tony Judt iznosi podatak da je zbog nižih cijena imovine koja je privatizirana, britanska država, u osnovi, izvršila neto-transfer u korist privatnih investitora u iznosu od 14 milijardi funta, dok je provizija za bankovne usluge iznosila 3 milijarde funta. Dakle ukupni neto-gubitak javnog sektora u privatizaciji državne imovine bio je 17 milijardi funta, odnosno toliko je britanska država platila privatnim investitorima da provedu privatizaciju javnih usluga i državne imovine. Operativno djelovanje tako privatiziranih kompanija kasnije nije pokazalo pozitivne rezultate. I u Hrvatskoj bi se mogli naći primjeri subvencioniranja privatiziranih kompanija. Britanske željeznice posluju s gubitkom, ali i dalje primaju državne subvencije jer nije moguć njihov bankrot. Hayek nije shvatio da monopolizirane grane privrede, zbog nemogućnosti stečaja, i nakon privatizacije mogu nastaviti s neprofitabilnim poslovanjem. Ukratko, on nije previdio tzv. "moralni hazard", što je posebice došlo do izražaja u financijskoj krizi 2008. kada su u najrazvijenijim tržišnim ekonomijama banke *de facto* nacionalizirane. Privatizacija javnog sektora te individualizacija, povezana s proklamiranjem egoizma i utilitarizma kao osnovnih društvenih vrijednosti modernih društava i tržišnih ekonomija, dovele su do razočaranja, političke pasivnosti, izborne apstinencije i nepovjerenja u demokratske institucije, a posebice u političare. Moderna društva djeluju u uvjetima "demokratskog deficita" (o negativnim kretanjima u demokratskim procesima nakon krize vidjeti: EIU, 2010). Demokratski deficit vrlo je opasan u uvjetima indirektno predstavničke demokracije. Ukratko, participaci-

ja u demokratskom procesu nužna je za razvitak društva i općeg dobra.

### **Demokratska ljevica i tranzicija**

Pad socijalizma i tranzicija postkomunističkih zemalja u sustave parlamentarne demokracije i tržišne ekonomije označili su prekretnicu za modernu ljevicu. Slom komunizma 90-ih godina trebalo je iskoristiti za pozitivne društvene promjene i izgradnju nove međunarodne arhitekture kako bi se konačno otклонile posljedice Drugog svjetskog rata i Hladnog rata. No prema Tonyu Judtu, rezultati tih društvenih procesa, s aspekta ubrzanog društvenog i ekonomskog razvitka postkomunističkih zemalja, nisu zadovoljavajući, odnosno "razdoblje od 1989. do 2009. možemo nazvati godinama koje su pojeli skakavci". Negativno naslijeđe realnog socijalizma bilo je uzrok dezorijentacije demokratske ljevice i socijalne demokracije u Europi, dok su koncepti pojačane uloge države i njezine intervencije u tržišne mehanizme smatrani zastarjelima. Negativno naslijeđe realnog socijalizma imalo je utjecaja i na (ne)prihvatljivost lijevih programa, iako je povijesna činjenica da se demokratska ljevica nikada nije transformirala u autoritarne političke sustave. S druge strane, represivne funkcije države u sferi ljudskih prava pojačane su pod prijetnjom globalnog terorizma, dok je njezina intervencionistička uloga u ekonomskoj politici stalno slabjela. Ukratko, moderna ljevica suočava se s pitanjem kako dalje, kako odgovoriti na izazove ekonomske krize i globalizacije.

### **Upravljanje krizom je u krizi**

Mnoge analize ukazuju na to da moderni političari nemaju državnički kapacitet kakav su imali stari političari iz razdoblja konstitucionalnog liberalizma

(Winston Churchill, Charles de Gaulle, Franklin Delano Roosevelt itd.). Oni su predstavljali političku klasu koja je imala osjećaj duboke moralne i društvene odgovornosti u svojem javnom djelovanju za opće dobro. Danas živimo u vremenu "političkih patuljaka" (o kriznom upravljanju odgovornih političara kakav je primjerice bio Winston Churchill vidjeti u: Hayward, 2008). Moderne političke elite zasnivaju svoj autoritet isključivo na proceduralnom legitimitetu (Blažević, 1995), dok je supstancijalni legitimitet političkih elita izgubljen. Zbog toga je široko rasprostranjeno duboko nepovjerenje građana u političku klasu, političke stranke i demokratski sustav. Primjerice, prema istraživanjima Eurobarometra, čak 86 posto hrvatskih građana ne vjeruje političkim strankama, hrvatskoj Vladi ne vjeruje 88 posto građana, jednako toliko ne vjeruje hrvatskom parlamentu, a čak 86 posto građana nije zadovoljno razinom dosegnute demokracije u Hrvatskoj (The Economist Intelligence Unit, 2010). Potrebne su političke reforme: novi zakoni, različiti izborni sustavi, restrikcije u lobiranju i financiranju političkih stranaka te jačanje autoriteta izvršne vlasti. Isto tako, treba osigurati mehanizme izbora takvih političkih predstavnika koji će biti odgovorni svojim izbornim konstituentama i biračima. Demokratski mehanizmi morali bi osigurati rješavanje društvenih konflikata, posebice u uvjetima sve većih imovinskih nejednakosti u postkomunističkim društvima, ali i razvijenim tržišnim zemljama. Ukratko, političke demokratske reforme moraju prethoditi ekonomskim reformama (o političkim reformama kao preduvjetu ekonomskim promjenama vidjeti opširnije u: Sartori, 1997). U modernim društvima ponovo treba rješavati socijalna

pitanja. Primjerice, postoji opasnost za državanja visoke endemske nezaposlenosti u razvijenim ekonomijama uslijed brzih tehnoloških promjena i ekonomske globalizacije. Javlja se potreba za paternalističkom ulogom države kako bi se sačuvala društvena kohezija. Upravljanje makroekonomskim politikama u uvjetima krize posebno je zahtjevno (Frenkel i Wei, 2004). Monetarnu vlast pak treba vratiti u kontekst demokratskog procesa donošenja odluka o nacionalnim ekonomskim politikama, posebice u tranzicijskim ekonomijama (postkejnzijski tome pridaju veliku pozornost; vidjeti naprimjer u: Bibow, 2010).

### **Demokratska ljevica i globalna kriza 2008.**

Globalna kriza 2008. zatekla je neoliberalnu ljevicu nespremnom, razbivši iluzije o učinkovitosti nereguliranog kapitalizma i korporativističke tržišne ekonomije, uz minimalnu ekonomsku ulogu države. Rast nezaposlenosti, propast banaka i cijelih industrijskih grana u razvijenim tržišnim ekonomijama zahtijevali su hitnu intervenciju države u ispravljanju tržišnih poremećaja. Države su morale sanirati privatne banke, a u nekim su slučajevima te banke bile nacionalizirane kako bi se spriječio nastanak sistemskog rizika (primjerice, V. Britanija, Irska itd.). Moglo bi se reći kako je došlo do socijalizacije gubitaka privatnih banaka. Neregulirani kapitalizam razvio je snažnu financijsku industriju koja je stekla političku prevlast u političkim sustavima naprednih tržišnih ekonomija i postala stanovitom vrstom "financijske oligarhije" (Johnson, 2009). Kratkoročni kriteriji profitabilnosti financijske industrije i moralni hazard bankara uzrokom su globalne financijske i ekonomske krize (Smith, 2010).

Njemački su kršćanski demokrati nakon krize 2008. napustili doktrinu slobodnog tržišta te se vratili modelu “socijalno-tržišnoga gospodarstva” (Ludwig Erhard model je nazvao “ordo-liberalismus”, prema “ordnung und liberalismus”, što je kombinacija državne regulacije i liberalne tržišne ekonomije). Ponovno je vraćen ugled državi kao “posredničkoj instituciji” između ugroženih građana i neodgovornih korporacija i međunarodnih institucija u uvjetima globalizacije i ekonomske krize. Karl Popper kaže da je slobodno tržište doista paradoksalno: ako se ne umiješa država, umiješat će se druge kvazipolitičke institucije kao što su monopoli, trustovi, sindikati i sl., reducirajući tako slobodu tržišta do fikcije. Uvijek postoji opasnost od tržišnih poremećaja koje uzrokuju jaki igrači, čije djelovanje priječi državi da se umiješa i zaštiti slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti, što je praksa i pokazala. S vremenom tržište postaje samo sebi najvećim neprijateljem. Nedostaci tržišta mogu biti katastrofalni, ali i uspjeh tržišnog djelovanja može biti politički opasan. Ukratko, država ne smije samo ispravljati nedostatke tržišta, već treba i kontrolirati iznadprosječne profite. Međutim u postkomunističkim zemljama generacije mladih ljudi učile su o opravdanosti slobodnog tržišta i minimalnoj ulozi države, što se pokazalo pogrešnim. Pretpostavili su da su ekonomske slobode i intervencionistička uloga države međusobno isključive kategorije, što je dogma američke republikanske stranke. Tony Judt (2010) izvrsno uočava da su zbog toga bile razvijene različite forme “kleptokapitalizma”, što je težak izazov krhkim demokratskim strukturama.

Hrvatski demokratski sustav ugrožen je hrvatskim modelom “kleptokapitalizma” koji je na djelu u zadnjih dvadeset

tak godina, a posebno intenzivno u razdoblju od 2003. do 2009. godine. Brojne korupcijske afere na visokim političkim razinama pokazuju sistemski karakter korupcije u Hrvatskoj uslijed slabe države i disfunkcionalnog političkog sustava. Moglo bi se reći da je u Hrvatskoj riječ o fenomenu tzv. “zarobljene države”.

Moderna demokratska ljevica mora prestati s primjenom neoliberalne ekonomske politike. Samo tako može postati alternativom (neo)konzervativcima, jer desnica kroz specifičan spoj populizma i paternalizma te neoliberalnu ortodoksiju ulazi u prostor rezerviran za socijalnu demokraciju. To je posebice došlo do izražaja u postkomunističkim društvima, jer je ljevica željela pokazati odmak od tradicionalne ljevice. U uvjetima duboke ekonomske krize moderna ljevica mora biti pragmatična u traženju izlaska iz nje, te se služiti različitim ekonomskim doktrinama koje predstavljaju odmak od ekonomskog neoliberalizma. Tu će biti potrebna kombinacija kejnzijanizma, bolje rečeno, postkejnzijanizma i teorije regulacije s nekim elementima Austrijske škole ekonomije i teorije “kreativne destrukcije” Josepha Schumpetera.

Neoliberalna teorija pokazuje nepovjerenje u demokratski sustav. Vladavina većine dobrim je dijelom, prema stavovima teoretičara neoliberalizma, potencijalna opasnost za individualna prava i ustavne slobode. Za neoliberalne demokracija predstavlja opasnost, iako smatraju da je razvijena srednja klasa jamac političke stabilnosti. Zbog toga neoliberali teže vladavini “stručnjaka” i elita. Preferira se izvršna vlast i vladavina putem sudbene vlasti umjesto demokratskog i parlamentarnog procesa donošenja odluka. Stoga neoliberali nastoje ključne institucije – primjerice

centralnu banku – u najvećoj mjeri isključiti iz demokratskog procesa donošenja odluka (De Grauwe, 2007; Harvey, 2005. i dr.). Šok-terapija i brza privatizacija bile su u funkciji nametanja neoliberalne doktrine, bez ostvarivanja konsenzusa. S druge strane, napuštene su egalitarne politike ulaganja u fizičku infrastrukturu (obrazovanje, zdravstvo) te ukinuti pojedini oblici socijalne države. Imovinske su nejednakosti povećane tako što su povećane razlike u imovinskom statusu te razlike između najniže i najviše plaće. Korporativno upravljanje bilo je usmjereno na kratkoročnu profitabilnost, a zanemaren je pristup *policy-dionika*. Produktivnost rada je rasla, ali su realne nadnice padale, te su životni standard i domaća potrošnja održavani zaduživanjem stanovništva kod banaka. Tako se razvilo tržište hipotekarnih zajmova, uključujući tržište drugorazrednih hipotekarnih zajmova u SAD-u, te sekuritizacija kao oblik disperzije kreditnog rizika.

Neoliberalna država nastoji stvoriti tzv. “dobru poslovnu i investicijsku klimu”, te favorizira poduzetničke slobode na štetu kolektivnih prava građana i zaposlenika. Neoliberalna ortodoksija obuhvaća i poseban oblik difuzije utjecaja financijskih institucija kroz deregulaciju, ali pritom država mora garantirati integritet i solventnost financijskih institucija. Takva doktrina proizlazi iz oslanjanja neoliberalne teorije na monetarizam kao osnovu državne politike, s time da je glavna točka oslonca takve neoliberalne politike kredibilitet i snaga novca. U osnovi, radi se o “politici niske inflacije”, odnosno osnovni je cilj neoliberalne ekonomske politike stabilnost cijena, stabilnost financijskog sustava, a ne “puna zaposlenost”, kao kod kejnzijanske ekonomske politike. Dakle niska inflacija

prioritet je ekonomske politike, čak i uz cijenu rasta nezaposlenosti i siromaštva. Međutim upravo zbog toga neoliberalna država ne može dopustiti masovne stečajne financijskih institucija (sistemski rizik), pa mora osigurati socijalizaciju gubitaka u financijskom sustavu. Kriza je pokazala da su tako profiti financijskih institucija ostali privatni, dok su gubici postali državni (Smith, 2010). Također, neoliberalna politika vrši snažan pritisak na centralne banke da zadrže povjerenje u snagu vlastite valute. Ukratko, neoliberalna ekonomska politika usko je povezana s monetarizmom, ali dopušta – zbog zadržavanja povjerenja u monetarni sustav – socijalizaciju gubitaka do kojih zbog moralnog hazarda dolazi u privatnom bankovnom sustavu.

### **Hrvatska ljevica i problemi ekonomskog razvoja**

Kakva je situacija u Hrvatskoj? Ako želi biti alternativa postojećem modelu upravljanja društvom te formulirati uspješnu strategiju izlaska iz krize, moderna hrvatska ljevica mora odustati od ekonomskog neoliberalizma i monetarizma te raditi na programiranju ekonomskog razvoja, odnosno na izradi srednjoročne razvojne strategije, u skladu s metodologijom Europske Unije, na osnovi koje bi se započeo dijalog radi ostvarivanja društvenog konsenzusa. Hrvatska se više ne može razvijati na osnovama tzv. “razvojnog spontaniteta” (Radošević, 2010). Temeljni ograničavajući faktor nove ekonomske politike vidimo u visokoj razini inozemne zaduženosti Hrvatske (Radošević, 2010a), zbog čega je formuliranje vlastite razvojne strategije izuzetno otežano. U Hrvatskoj postoji i rizik od “dvostruke krize”, krize platne bilance i bankovne krize, a “okidač” bi mogao biti slom fiksnog te-

čajnog režima zbog dužničke krize potaknute negativnim kretanjima na inozemnim tržištima kapitala.

Hrvatske društvene i ekonomske reforme moraju biti postupne, odnosno treba primijeniti "gradualizam" – višefazne postupne reforme u kojima su pojedini segmenti reformskog paketa međusobno usklađeni (Radošević, 2009). Moguća je i primjena strategije tzv. "inkrementalizma", politike malih i postupnih koraka u implementaciji ekonomskih reformi, koje na dulji rok mogu imati kumulativni učinak. "Šok-terapije" nisu prihvatljive u uvjetima demokratskog političkog sustava i ne mogu se primjenjivati bez političke represije (Klein, 2007; Harvey, 2005. i dr.), koja nije u skladu sa zasadama moderne civilizacije.

Također, potrebna je vlastita ekonomska politika koja je usmjerena na tzv. "realnu konvergenciju" hrvatskoga gospodarstva ekonomijama Europske Unije, jer se nominalna konvergencija može smatrati manje važnom, barem u ovom trenutku (Radošević i Zdunić, 2007). Naime zbog krize eurozone, odnosno strukturne krize Europske monetarne unije, ne može se očekivati da će Hrvatska – nakon ulaska u EU – ubrzo postati članicom EMU-a. Ukratko, može se očekivati dulji rok prilagodbe hrvatske ekonomije uvjetima za ulazak u EMU, koji će se s dinamikom krize još više zaoštriti, pa ćemo morati voditi vlastitu makroekonomsku politiku.

U tom će smislu veliku važnost u prolongiranom tranzicijskom razdoblju, koje bi moglo trajati oko 10 godina, dobiti suverena monetarna politika hrvatske centralne banke. Stoga je jako važno da se hrvatska centralna banka ponovno uključi u demokratski proces dono-

šenja odluka, da se podvrgne kontroli hrvatskog parlamenta (za takvu reformu centralnog bankarstva zalažu se mnogi razvojni ekonomisti: Chang, Bibow i drugi) kako bi se povećala njezina transparentnost i obveza polaganja računa ("transparency and accountability"), te da nacionalnu monetarnu politiku uskladi s nacionalnom ekonomskom politikom, kojoj glavni cilj treba biti ostvarivanje tzv. "pune zaposlenosti" na osnovi dugoročnog održivog rasta BDP-a i izvoza. Budući da je ostvarena povijesna razina dezinflacije u Hrvatskoj, realnu opasnost predstavlja početak tzv. deflatorno-dugovnog ciklusa (teorija Irvinga Fishera), što će zahtijevati politiku tzv. reflacije (kontrolirane emisije novca i povećanje udjela novčane mase u BDP-u radi osiguravanja likvidnosti nacionalne ekonomije kako bi se izbjegla deflacija i "zamka likvidnosti", kako je definirao Keynes). U takvom okruženju "deflacijska politika" ili tzv. "interna devalvacija" (rezanje plaća i mirovina za 20-30% te javnih izdataka za zdravstvo, obrazovanje i nezaposlene) produbila bi recesiju i nezaposlenost u Hrvatskoj (elementi alternativne ekonomske politike mogu se naći u: Radošević, 2010b te Chang i Grabel, 2004).

Polazeći od teorije optimalnih valutnih područja, što je konceptualni temelj za Europsku monetarnu uniju, koja je izvorno kejnzijska (Mundell), u tržišnom gospodarstvu postoje rigidnosti cijena, nadnica i mobilnosti radne snage, tako da nacionalna monetarna politika može biti efikasna u apsorpiranju negativnih posljedica asimetričnih šokova. Promjene tečaja imaju pak, prema kejnzijskoj teoriji, stalne učinke na *output* i zaposlenost. Ukratko, nacionalne monetarne politike mogu stabilizirati ekonomiju u odnosu na asimetrične šokove

agregatne potražnje. Zbog toga je u našem nacionalnom interesu da što kasnije postanemo članicom EMU-a, odnosno tek nakon ostvarivanja realne konvergencije i povećanja stupnja fleksibilnosti hrvatske ekonomije, uz ostvarenje nominalne konvergencije. To je posebno važno zbog problema tzv. “nestabilnosti nekompletne monetarne unije”, odnosno aktualne strukturalne krize eurozone.

Posebno je važno nacionalnu ekonomsku politiku voditi u skladu s teorijskim doktrinama koje su reafirmirane nakon izbijanja globalne financijske krize 2008: primjerice, moderne reinterpretacije kejnzijanizma (Minsky, Krugman, Stiglitz, Roubini, Chang) te tradicionalne interpretacije teorije optimalnih valutnih područja (Mundell, McKinnon), u shvaćanju efikasnosti nacionalne monetarne politike u apsorbiranju asimetričnih šokova; primjeni nekonvencionalne monetarne politike u uvjetima deflacije (pod utjecajem radova Irvinga Fishera, Bena Bernankea, Frederica Mishkina i drugih); modernom shvaćanju teorema “trileme otvorene ekonomije”, odnosno fleksibilnijeg shvaćanja odnosa između intenziteta liberalizacije kapitalnih tokova s inozemstvom, stabilnosti tečajnog režima te stupnja monetarnog suvereniteta; teoriji nove monetarne ekonomike (Stiglitz i Greenwald); novog shvaćanja djelovanja zakona o savršenosti tržišta i aktivnije uloge države u upravljanju agregatnom potražnjom u uvjetima krize (Keynes, Krugman, Stiglitz), tj. polazeći od primjene moderne teorije imperfektnosti tržišta (Stiglitz) i potrebe regulacije financijskog sustava umjesto deregulacije (nužna je tzv. “regulatorna reforma”), jer financijski je sustav “inherentno nestabilan” (Minsky, Roubini i dr.) i pokazuje sklonost moralnom hazardu (Simon Johnson i dr.);

modernom shvaćanju važnosti proizvodnog sektora nacionalne ekonomije u odnosu na usluge, kao odgovor na štetne posljedice “tercijarizacije” tržišnih ekonomija i *outsourcinga* u uvjetima globalizacije. Posebno je važna primjena strategije “dva cilja – dva instrumenta” (Ian Tinbergen), odnosno usklađeno djelovanje fiskalne i monetarne politike, jer se hrvatski neoliberali zalažu za fiskalne restrikcije i demontažu socijalne države te za zadržavanje monetarističke politike hrvatske centralne banke. Međunarodne financijske organizacije također su nakon 2008. godine, pod utjecajem globalne krize, promijenile svoje politike i doktrine. Primjerice, Međunarodni monetarni fond reformirao je vlastite politike koje nudi zemljama u krizi pod utjecajem kejnzijanizma (glavni je ekonomist MMF-a Olivier Blanchard, neokejnzijanac). EBRD također tranzicijskim ekonomijama nudi rješenja za formuliranje novih modela razvoja. Banka za međunarodne obračune (BIS, Basel) razradila je niz stručnih analiza u vezi s “nekonvencionalnom monetarnom politikom” i drugačijom ulogom središnje banke u tržišnim ekonomijama. Stručnjaci BIS-a ponudili su rješenja u vezi s jačanjem kontrole bankovnog sustava u tržišnim ekonomijama (Basel III) kako bi se smanjili rizici moralnog hazarda i ostvarila optimalna stabilizacija tržišnih ekonomija. Evolucija stavova i financijskih politika spomenutih međunarodnih financijskih institucija, posebice MMF-a, takvih je razmjera da su rješenja koja nude znatno fleksibilnija od vrlo rigidnih stavova hrvatskih neoliberala, koji još uvijek imaju odlučujuću ulogu u kreiranju monetarne i ekonomske politike u Hrvatskoj.



## Zaključak

Moderna demokratska ljevica morala bi se odreći ekonomskog neoliberalizma, ali i starog tipa socijalne demokracije, te se prikloniti traženju rješenja u okviru novih ekonomskih doktrina, koje su u ovom trenutku primarno (post)kejnzijske s dodatkom francuske teorije regulacije (Aglietta, 2000. i dr.). Također, treba dati veliku važnost tzv. "moralnim aspektima" ekonomskog razvoja (Benjamin Friedman, David Harvey, Jacques Derrida, Tony Judt), odnosno koheziji društva putem očuvanja socijalne države te povećavanja stupnja ravnomjerne distribucije dohotka, egalitarnosti i društvene solidarnosti. Kejnziizam u suštini sadrži opredjeljenje za ekonomsku politiku čiji je glavni cilj ostvarivanje pune zaposlenosti te aktivističku ulogu države u reguliranju imperfektnosti slobodnog tržišta radi zaštite općeg dobra (Skidelsky, 2010). Pouka financijske krize iz 2008. godine bila bi da je potrebna stroža regulacija financijskih tržišta i reguliranje financijske industrije, koja je ojačala kao posljedica globalizacije. Moderna ljevica mora se suprotstaviti neoliberalnim stremljenjima da se u uvjetima krize demontira socijalna država i provedu fiskalne restrikcije. Deflacijske politike produbile bi aktualnu krizu te izazvale slabljenje socijalne kohezije

društva. Postoje brojne alternative reznju javne potrošnje u uvjetima ekonomske krize koje mogu sačuvati osnovna dostignuća ljevice glede izgradnje socijalne države i sustava međugeneracijske solidarnosti te ravnomjerne distribucije dohotka, dok upravljanje domaćom potražnjom može djelovati pozitivno na ekonomsku ravnotežu (Stiglitz, 2010). Hrvatski socijaldemokrati morali bi se prikloniti takvim stremljenjima moderne ljevice (socijalne demokracije) u Europi.

Naposljetku, možemo zaključiti da je moderna ljevica najbolja opcija od svih koje danas imamo. Ona predstavlja kombinaciju prihvaćanja kapitalizma kao ekonomskog sustava (tržišne ekonomije) te parlamentarne demokracije kao političkog sustava, ali uz jamstvo zaštite najugroženijih skupina društva. Rast nejednakosti u modernim društvima te jačanje ideje jednakosti i pravednosti (u smislu teorije Johna Rawlsa) u društvu, ali i između različitih zemalja, predstavljaju osnovu za redefiniranje lijevih stremljenja i jamče njihovu novu ulogu u budućnosti. Moderna ljevica morala bi napustiti ortodoksnu i prihvatiti tzv. heterodoksnu ekonomsku politiku. Ukratko, potreban je novi (post)kejnzijski konsenzus, nova kombinacija (post)kejnzijske i moderne socijalne demokracije.

## LITERATURA

- Aglietta, Michel (2000) *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, Verso Classics, London.
- Blažević, Robert (1995) *Politički poretci i legitimitet*, Pravni fakultet, Rijeka.

- Bibow, Joerg (2010) *A Post Keynesian Perspective on the Rise of Central Bank Independence: A Dubious Success Story in Monetary Economics*, Levy Economics Institute of Bard College, An-

- nandale-on-Hudson, October 2010, <http://www.levyinstitute.org>
- Callinicos, Alex (2010) *Protiv Trećeg puta: Antikapitalistička kritika*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
- Chang, Ha-Joon i Ilene Grabel (2004) *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*, Zed Books, London.
- Collignon, Stephan (2010) The Dawn of a New Era: Social Democracy After the Financial Crisis, *Social Europe Journal*, Bruxelles, December 18, 2010, <http://www.social-europe.eu>
- Cooper, George (2009) *Uzroci finansijskih kriza*, Masmedia, Zagreb.
- Derrida, Jacques (2002) *Sablasti Marxa: Stanje duga, rad tugovanja i nova Internacionala*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.
- De Grauwe, Paul (2007) *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Dolar, Mladen (2010) Ljevica za kapitalističku klasu, *Mladina*, Ljubljana, 20. srpnja 2010, [www.h-alter.org/vijesti/kultura/ljevica-za-kapitalisticku-klasu](http://www.h-alter.org/vijesti/kultura/ljevica-za-kapitalisticku-klasu)
- The Economist Intelligence Unit (2010) Democracy Index 2010. Democracy in Retreat, A Report from the EIU, *The Economist*, London, <http://www.eiu.com>
- Frenkel, A. Jeffrey i Wei, Shang-Jin (2004) *Managing Macroeconomic Crisis*, NBER Working Paper Series No. 10907, Cambridge, MA, November.
- Friedman, Benjamin M. (2005) *The Moral Consequences of Economic Growth*, Alfred A. Knopf, New York.
- Giddens, Anthony (1999) *Treći put. Obnova socijaldemokracije*, Politička kultura, Zagreb.
- Giddens, Anthony (2010) The Third Way Revisited, *Social Europe Journal*, Bruxelles, 26 November 2010, <http://www.social-europe.eu>
- Harvey, David (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford UP, Oxford.
- Hayward, Steven (2008) *Churchill – umijeće vođenja. Poruke za menadžere i političare*, Binoza Press, Zagreb.
- Johnson, Simon (2009) The Quiet Coup, *The Atlantic Magazine*, May 2009, <http://www.theatlantic.com/doc/200905/imf-advice>
- Judt, Tony (2005) *Postwar – A History of Europe Since 1945*, Vintage Books, London.
- Judt, Tony (2010) *Ill Fares The Land: A Treatise On Our Present Discontents*, Allen Lane, London.
- Klein, Naomi (2007) *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Penguin Books, London.
- Krugman, Paul (2009) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W.W. Norton and Company, New York.
- Minsky, Hyman (2008) *Stabilizing an Unstable Economy*, McGraw Hill, New York.
- Moore, David i Vamvakidis, Athanasios (2007) Economic Growth in Croatia: Potential and Constraints, International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/07/198, Washington DC, August.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Economic Studies, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Radošević, Dubravko (2005) *Izazovi razvoja: Zagovor nove ekonomske politike Hrvatske*, Politička kultura, Zagreb.

- Radošević, Dubravko i Zdunić, Stjepan (2007) Hrvatska tranzicijska konvergencija, *Ekonomski pregled*, br. 12, prosinac, Zagreb.
- Radošević, Dubravko (2009) *Strategija, brzina i redosljed ekonomskih reformi*, Zbornik radova sa XVII. Tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva ekonomista pod nazivom "Ekonomska politika Hrvatske u 2010. godini", Hrvatsko društvo ekonomista i Inženjerski biro, Opatija.
- Radošević, Dubravko (2010a) *Platna bilanca, inozemna zaduženost i ekonomska politika Hrvatske*, Zbornik radova s međunarodnog znanstvenog skupa "Ekonomska politika – Učinak platne bilance na ekonomski razvoj" održanog u Zagrebu 27. listopada 2010. godine, "Ekonomija", RIFIN, god. 17, br. 1, listopad.
- Radošević, Dubravko, ur. (2010b) *Kriza i ekonomska politika: Politika i ekonomija razvoja Hrvatske*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
- Roubini, Nouriel i Stephen Mihm (2010) *Crisis Economics*, The Penguin Press, New York.
- Sartori, Giovanni (1997) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan Press Ltd., London.
- Smith, Yves (2010) *Econned: How Unenlightened Self Interest Undermined Democracy and Corrupted Capitalism*, Palgrave Mcmillan, New York.
- Stiglitz, Joseph i Bruce Greenwald (2003) *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, Joseph (2006) *Making Globalization Work*, Penguin Books, London.
- Stiglitz, Joseph (2010) Alternatives to Austerity, *Social Europe Journal*, Bruxelles, December 7, 2010, <http://www.social-europe.eu>

## Modern Democratic Left and Economic Crisis

**SUMMARY** Political left, notably social democracy, implies acceptance of market economy and parliamentary democracy, as a political framework within which the interests of large sections of the population could be preserved. Does the modern political left have a chance to revive, after the global economic crisis? We believe it does. The core idea of social democracy is the idea of equality. It is the growing inequality that could help the return of social democracy. In Croatia, during transition, there was predominantly the process of neoliberalization, and the democratic left accepted a neoliberal economic agenda. Currently Croatia has a structural economic problem and deep recession. Due to the global crisis, the democratic left in Croatia should abandon economic neoliberalism. Macroeconomic policy decision-makers in Croatia should reject orthodox policies, and it is necessary to implement heterodox economic policies. There is an urgent need to achieve a new (post)Keynesian consensus, a new combination of post-Keynesian economics and social democracy.

**KEYWORDS** modern left, neoliberalism, Keynesian consensus, new post-Keynesian consensus, welfare state, global crisis



# ONE WORLD ONE FIGHT

**Zoran Kurelić**

Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu

Prethodno priopćenje

Primljeno: svibanj 2011.

**Sažetak** U ovome radu autor analizira teorijsko-ideološki sadržaj "Zajedničke izjave" (*Joint Statement*) Međunarodnog studentskog pokreta (*International Student Movement*) i tvrdi da je riječ o otvorenom povratku egalitarnog univerzalizma koji je u suvremenoj teoriji nazivan prosvjetiteljskim projektom. Zahtjev za emancipacijskim obrazovanjem u kontekstu borbe protiv komercijalizacije visokog obrazovanja vraća se, zahvaljujući utjecaju Konrada Paula Liessmanna, liberalnom *bildung* individualizmu, a ovaj u kombinaciji s inzistiranjem na obrazovanju kao ljudskom pravu čini temelj "emancipacijskog obrazovanja". Autor se koristi Popperovom idejom postupnog socijalnog inženjeringa kako bi povezoao Liessmannov zahtjev za odbacivanjem radikalnih reformi u visokom obrazovanju sa zahtjevom Briana Barryja za uzdizanjem liberalnih principa pravednosti na globalnu razinu. Barry zagovara revolucionarne promjene u redistribuciji prava, mogućnosti i resursa, ali misli da bi ih trebalo provesti u nekoj formi globalnog socijalnog inženjeringa. Autor tvrdi da je studentski zahtjev u temeljnim elementima sukladan egalitarno-liberalnom argumentu za globalnu socijalnu pravdu.\*

**Ključne riječi** *International Student Movement*, egalitarni liberalizam, postupni socijalni inženjering, Konrad Paul Liessmann, Brian Barry

"(R)adikalni *laissez-faire* bio bi kao totalitarna država, ugrožavao bi svaku drugu sferu, dominirao nad svakim drugim distributivnim procesom. Pretvorio bi svako društveno dobro u robu. To je tržišni imperijalizam" (Walzer, 1983: 119-120).

Tako je već daleke 1983. godine Michael Walzer, pišući *Spheres of Justice*, odredio američku "tiraniju novca". Dva deset i dvije godine kasnije u *Why Social Justice Matters?* Brian Barry ustvrdio je da globalni ekonomski poredak reflektira najodvratnije karakteristike

\* Ovaj tekst drugi je dio mojega rada "Socijalna pravda i 'blokada'"; počeo sam ih pisati kada sam 2009. pripremao *in memoriam* za te godine preminulog profesora Barryja. *In memoriam*, koji je trebao biti objavljen u *Političkoj misli*, na kraju nikad nisam napisao. U ova dva rada nastojao sam se poslužiti s nekoliko koncepcija koje sam naučio na Barryjevu magistarskom seminaru. Barry je o svakom poglavlju svoje knjige i svakom konferencijskom referatu uvijek diskutirao sa svojim seminaristima. U mojemu dugogodišnjem poslijediplomskom studentskom životu nisam susreo profesora, osim Chucka Tillyja, koji je s takvom lakoćom ujedinjavao istraživanje i podučavanje.

Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politički deficit Europske Unije i njegove posljedice za Hrvatsku" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

američkog društva i da principe socijalne pravednosti domišljene za pravednu redistribuciju prava, resursa i mogućnosti u liberalnim demokracijama poput SAD-a treba uzdići na planetarnu razinu. Jedno od dobara koje treba distribuirati pravedno i koje se ne smije prepustiti tržišnom imperijalizmu jest obrazovanje.

Naslov ovog rada, koji na hrvatskome glasi "Jedan svijet, jedna borba", namjerno je napisan na engleskome iz dva razloga. Prvo, kako bi se vidjela sličnost i razlika u odnosu na parolu *One World – One Struggle* i, drugo, zbog toga što je internacionalnost izvornog poziva osigurana engleskim jezikom. *One World – One Struggle* parola je *International Student Movementa, on-line* pokreta protiv "komercijalizacije obrazovanja", dok je *One World One Fight* moj opis onoga što Brian Barry zove globalna socijalna pravda.

Rad je podijeljen u dva segmenta. U prvome (A) predstavljam i interpretiram zajedničku izjavu mrežno povezanih članova ISM-a i pokazujem kako je vrlo bliska i djelomično inspirirana kritikom društva znanja Konrada Paula Liessmanna. Pokazujem kako se radi o povratku univerzalističkog egalitarnog liberalizma i shvaćanja obrazovanja kao izgradnje autonomnog individuuma. U drugome segmentu (B) predstavljam Barryjev argument za globalnu socijalnu pravdu i pokazujem kako zahtjev za borbom za univerzalno pravo na obrazovanje ima važno mjesto u pokušaju oživljavanja egalitarno-liberalnog zahtjeva za radikalnom transformacijom globalne konstelacije ekonomskih odnosa kontroliranih od IMF-a, WTO-a i Svjetske banke.

Pokušat ću pokazati kako bi uspostavljanje globalne uprave sposobne osi-

gurati pravedan opstanak čovječanstva istovremeno bilo radikalno i postupno djelovanje. Globalni socijalni inženjering, iako postupan, pretpostavlja radikalno proširenje socijalne pravde na čitav planet, revolucionarni *switch* koji se nije dogodio u glavama građana razvijenih i bogatih zemalja.

## A

Studentski zahtjev za besplatnim obrazovanjem iz 2009. godine širu je javnost upoznao s međunarodnim pokretom protiv "komercijalizacije obrazovanja". *International Student Movement*, pokrenut u Njemačkoj kao studentski pokret protiv reformi visokog obrazovanja, sakupio je popriličnu listu prigovora reformama koje se provode u Europi i svijetu. Studenti hrvatskih sveučilišta složili su se s većinom prigovora i zahtjeva ISM-a.<sup>1</sup> *Joint Statement*, odnosno

<sup>1</sup> Nekoliko naših autora komentiralo je ISM, kao i odnos naših i međunarodnih studentskih protesta. Slaven Letica u tekstu "Pobuna generacije noći" piše: "Treba biti iskren i jasan. Hrvatska studentska buna koja je na Filozofskom fakultetu u Zagrebu počela 20. travnja 2009. nije izvorno, ni isključivo hrvatska. Ideju za bunu i njezina pravila hrvatski su studenti uvezli po logici *copy-paste*. Dio je to svjetskoga virtualnog pokreta prosvjedovanja liberalnih, antiglobalističkih, socijalno osjetljivih i ekološki osviještenih studenata. Njihovi javni prosvjedi počeli su 2007., a ove su pretvoreni u desetodnevni događaj pod parolom *Ponovno traži tvoje obrazovanje – svjetski akcijski tjedan 2009*. S trunčicom ironije, mogli bismo kazati da je povijest još jednom zakasnila u Hrvatsku: u polasku i u dolasku." *Vijenac* 396, 7. svibnja 2009. [http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac396.nsf/AllWebDocs/Pobuna\\_generacije\\_noci](http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac396.nsf/AllWebDocs/Pobuna_generacije_noci)

Darko Polšek u tekstu "Uzroci studentskih protesta u Europi i kod nas" piše: "Studenti-

“Zajednička izjava” vrlo detaljno pokazuje protiv čega i za što se studenti bore. Međunarodni studentski pokret bori se *protiv*:

---

ma današnja svjetska ekonomska kriza dokazuje upravo ono što su na mitinzima protiv globalizacije (u Genovi, Seattleu i drugdje) već odavno tvrdili: ‘kapitalizam je truli sustav koji treba srušiti’. (Danas se više ne protestira protiv globalizacije, jer se organizirane mreže studenata koriste upravo njezinim brojnim – komunikacijskim i drugim – dobrim stranama.) Zbog toga se protest mladih protiv globalizacije pretvorio u nešto **potencijalno mnogo opasnije**: sad kada je i studentima jasno da globalizacija može biti i nešto dobro, taj se razlog pobune, ne samo na Balkanu, počeo povezivati s percepcijom da su **demokratske zemlje postale nepravedne** (ili čak da je demokracija = nepravda), jer imaju korumpiranu vlast, jer su se političke ‘elite’ okoristile ‘neoliberalizmom’ za privatne ciljeve (vlastite interese), a račun ispostavljaju ‘narodu’: radnicima, seljacima i inteligenciji. ‘Ako su se donedavno nekima mogle besplatno dijeliti tvornice, drugima besplatni stanovi, zašto studenti ne bi smjeli dobiti besplatno školovanje’, (politikantski) je rekao neki dan kolega s mog fakulteta (jer dvije nepravde ne čine treće pravdom) (izjavio je nekorektno na javnoj televiziji jedan kolega s mojeg fakulteta).”

Polšek inzistira na anarhističkom aspektu protesta jer je on bio izrazito značajan na Filozofskom fakultetu u Zagrebu, ali napad na ustavne demokracije nije bio naročito zanimljiv plenumu Fakulteta političkih znanosti. Šaroliko društvo koje podržava ISM uključuje i anarhiste, ali je ideološki raznoliko, a sam je *Joint Statement* egalitarističko-liberalni. Naravno, i liberalni egalitaristi drže da su države demokratskog zapada postale nepravedne, ali smatraju da ih treba učiniti pravednima, a ne uništiti. Vidi <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/45156/Uzroci-studentskih-protesta-u-Europi-i-kod-nas.html>

Utjecaja trenutne ekonomske situacije na ljude i obrazovne sustave, školarina, podčinjavanja javnog obrazovanja tržištu rada, pretvaranja obrazovanja u robu, povećavanja utjecaja privatnog biznisa na proračune za javno obrazovanje, rezanja proračuna za javno obrazovanje širom svijeta, komodifikacije i eksploatacije rada u obrazovnim institucijama, diskriminacije i isključivanja iz obrazovnog procesa na temelju: nacionalne pripadnosti, rezultata i ocjena (*performance*), političke aktivnosti, roda (*gender*), seksualne orijentacije, vjere, etničke pripadnosti i socio-ekonomskog položaja (sadašnji sustavi ustrojeni su tako da siromašnima priječe pristup visokom obrazovanju).

Pokret se bori za:

Slobodno emancipatorsko obrazovanje kao ljudsko pravo, a to znači da obrazovanje prvenstveno služi interesu pojedinca da bude emancipiran, da bude sposoban kritički reflektirati i razumijevati strukture moći koje ga okružuju. Obrazovanje treba biti javno dobro u službi javnog interesa, a uz to treba osigurati akademske slobode i slobodan odabir znanstvene discipline.

Borba za emancipatorsko obrazovanje odvija se globalno jer se neželjeni utjecaj ekonomskog sustava osjeća globalno.<sup>2</sup>

Jasno je da izjavu ovog tipa nije moguće analizirati kao teorijski tekst te da se u njoj nalaze svi zahtjevi koje se suvislo moglo staviti zajedno na jednu stranicu. Kako zajednička izjava mora biti prihvatljiva studentima s različitih kontinenata, različitih obrazovnih tradicija,

---

<sup>2</sup> Za čitavu izjavu vidi [http://emancipating-education-for-all.org/international\\_joint\\_statement](http://emancipating-education-for-all.org/international_joint_statement)

kultura i političkih sistema, na trenutke ona zvuči nezgrapno. To se nije moglo izbjeći.<sup>3</sup> Ono što odmah upada u oči jest liberalno univerzalistički karakter kritike nejednakosti pristupa obrazovanju. Jasno je da sve tradicije koje ne poštuju individualnost, rodne, spolne, nacionalne, etničke i druge razlike te koje na bilo koji način ograničavaju pristup obrazovanju trebaju biti transformirane i politički emancipirane. To je jedan od temeljnih aspekata borbe. Drugi je nejednakost zasnovana na socijalnim razlikama. Ta nejednakost prisutna je i u visokorazvijenim zemljama u kojima je politička emancipacija ostvarena, a građanska prava zajamčena. Zahtjev za eliminiranjem socijalnih zapreka u pristu-

<sup>3</sup> Milan Mesić u tekstu "Hrvatski studentski pokret – pokušaj teorijske analize" komentira središnju parolu ISM-a *One World – One Struggle* i kaže: "Ta parola koju je, kao pokušaj najšireg 'uokvirenja', iznjedrio svjetski studentski pokret samo je floskula. Svijet je naime podijeljen po raznim interesnim linijama i razinama. Globalno na 'kapitalistički centar' i 'kapitalističku periferiju'" (2009: 94). Mesićev je rad poučan na mnogo razina, pogotovo u prikazu i analizi događanja na Filozofskom fakultetu u Zagrebu, ali je u procjeni parole prestrog. Naravno da ona uokviruje najrazličitije pokušaje da se ostvari pravedno obrazovanje u političko-ekonomski različitim porecima. To se radi na prilično smislen način koji vraća vokabular tzv. "prosvjetiteljskog projekta" u središte diskusije o komercijalizaciji obrazovanja. Obrazovanje postaje dobro koje treba pravedno distribuirati bez obzira na kulturu ili naciju u kojoj se distribuira, što je anti-komunitarni i anti-multikulturalni potez egalitarnog univerzalizma. Naravno da različite sredine vode različite forme borbe, od borbe za uspostavu temeljne političke emancipacije do obrane europske liberalne države blagostanja od neoliberalnih politika konzervativnih vlada.

pu obrazovanju nosi snažnu egalitarnu crtu pokretu i posebno je važan u trenutku kad se troškovi visokog obrazovanja i u mnogim europskim državama prebacuju iz javne u privatnu potrošnju. Vrlo su jasne formulacije koje se opiru ukidanjima programa i rezanju dijela proračuna za znanost i obrazovanje. Iz formulacija je jasno da su ih pisali studenti i vjerojatno neki njihovi profesori koji se bave društveno-humanističkim znanostima.

U kontekstu ovoga rada posebno me zanima određenje emancipatorskog obrazovanja kao obrazovanja koje stvara kritičkoga građanina ili građanku. Obrazovanje je određeno kao ljudsko pravo pojedinca koje treba biti kako u pojedinčevu tako i u općem interesu. Obrazovanje dakle ima dimenziju izgradnje osobe koja nadmašuje osposobljavanje za obavljanje nekog posla na tržištu rada.

Nije tajna da je knjiga Konrada Paula Liessmanna *Teorija neobrazovanosti* odigrala značajnu ulogu u kritici suvremenih europskih reformi visokog obrazovanja i da je posebno čitana na njemačkom govornom području. Neobrazovanost iz naslova je *Unbildung*, iz čega nedvosmisleno slijedi zagovor pojma *bildung* kako ga u njemačkoj tradiciji uspostavlja utemeljitelj tradicionalnog sveučilišta Wilhelm von Humboldt. Prema Liessmannovu mišljenju, suvremeno društvo znanja ne teži izgradnji osoba sposobnih razumijevati svijet oko sebe, već proizvodi, obučava fleksibilne sudionike proizvodnje u modernim ekonomijama. Obrazovni sustavi prilagođavaju se potrebama tržišta rada.

"Odvraćanje od ideje obrazovanja najjasnije se pokazuje tamo gdje se to možda ponajprije pretpostavlja: u središtima samog obrazovanja. Već poodavno pokrenuto preusmjeravanje obrazovnih



ciljeva na sposobnosti i kompetencije (*skills*) bremenit je indikator za to. Onaj tko kao obrazovne ciljeve naviješta sposobnost za timski rad, fleksibilnost i komunikacijsku spremnost, zna o čemu govori: o suspendiranju one individualnosti koja je nekoć bila adresat i akter obrazovanja. ... (U)očljivo je da metaforičke prosvjetno-političke vodilje naših dana demonstrativno dovode u pitanje one ciljeve koji su svojedobno motivirali klasični obrazovni diskurs: autonomiju subjekta, suverenost pojedinca, odgovornost jedinke” (Liessmann, 2008: 61).

U komentaru zahtjeva za odvajanjem javnog obrazovanja od tržišta *Zajednička izjava* kaže da Bolonjski proces implementira obrazovni sustav kojemu je prvenstveni cilj davanje kompetencija i umijeća u službi tržišta rada. Dakle upravo ono što tvrdi i Liessmann. Isto tako, pojam obrazovanja kao prava individuumu da postane autonomni subjekt gotovo je identičan kod ISM-a. U dva navrata pisao sam zašto držim da je izjednačavanje Bolonjskog procesa s ekonomizmom društva znanja krnja interpretacija samoga procesa. Bolonjski proces ima snažnu političku dimenziju i relevantan je za uspostavu europskog identiteta i europskog građanstva koliko i za tržište rada.<sup>4</sup> Bilo kako bilo, ako se u implementaciji pogrešno inzistira na trogodišnjim bakalaureatima, ishod takvog manevra upravo je onakav kakvim ga *Teorija neobrazovanosti* opisuje. Ubrzano obrazovani čovjek društva znanja samo je karikatura humanistički obrazovanog čovjeka.

<sup>4</sup> Vidi moje tekstove “Socijalna pravda i ‘blokada’”, *Politička misao* (48) 1, Zagreb, 2011, str. 171-185, i “How Not to Defend Your Tradition of Higher Education”, *Politička misao* (46) 5, Zagreb, 2009, str. 9-20.

U visokoobrazovnim sustavima u kojima su diplome tradicionalno bile četverogodišnje zbijanje preddiplomskog studija u tri godine rezultiralo je transformacijom obrazovanja u izobrazbu. To je važno naglasiti jer, naravno, postoje i trogodišnji bakalaureati sposobni pružiti obrazovanje, što jasno pokazuju sveučilišta u Velikoj Britaniji. Liessmanna prvenstveno brinu reforme u Austriji koja je reformom pokvarila četverogodišnju diplomu.<sup>5</sup> Isto tako treba naglasiti da ekonomizam koji mijenja karak-

<sup>5</sup> Liessmann kaže: “Znanstveno-politički smisao bakalaureata koji se mnogim ministrima prosvjete čini toliko atraktivnim lako je uočljiv: skraćivanje vremena studiranja i porast stope akademski obrazovanih građana. Politički rečeno: bakalaureat je okončanje studija za one koji prekidaju studij”, *Teorija neobrazovanosti*, str. 91. Prigovor je točan, ali samo iz perspektive austrijskog skraćivanja četverogodišnje diplome na trogodišnji bakalaureat. Trogodišnji i četverogodišnji B.A. programi u zemljama koje tradicionalno imaju te programe uvijek su bili završetak studija za većinu onih koji su ih upisivali i u pravilu su garantirali zapošljivost, inače ih nitko ne bi ni upisao. Na M.Sc. i M.A. programe ide manjina studenata. Mnogi trogodišnji B.A. programi Oxforda i Cambridgea obrazuju svoje studente za tri godine bolje nego Liessmannovo sveučilište za četiri, ali nije u tome problem, već u političkoj odluci da se tradicionalni četverogodišnji programi pretvaraju u trogodišnje, što Bolonjska reforma ne zahtijeva. Reforma zahtijeva studiranje godinu za godinu (3+2, 4+1), a to je potpuno prihvatljiv zahtjev ne samo ministrima prosvjete, jer su primjerice u Hrvatskoj studenti četverogodišnju diplomu stjecali šest-sedam godina, uz ogroman broj onih koji su odustali ne stekavši ništa. Nikakve sile kapitala nisu natjerale sveučilišta da skraćuju preddiplomski studij. Mogli su ga pročistiti i učiniti završivim u četiri godine. Reformski idiotizam ne krije se samo u ekonomizmu, već i u djelovanju idiota.

ter visokog obrazovanja nikako ne bi bio manji kad bi se od Bolonjskoga procesa odustalo, te da do radikalnih rezova u proračunima za znanost, kao i do ukidanja društveno-humanističkih programa dolazi i u zemljama s trogodišnjim bakalaureatima. Najbolji primjer za to nedavne su studentske demonstracije u Londonu.<sup>6</sup>

Liessmannova je pozicija vrlo zanimljiva jer se on protiv "obrazovnih ciljeva neoliberalnih prosvjetnih političara (fleksibilnosti, mobilnosti i sposobnosti za zapošljavanje)" (2008: 64) bori zagovaranjem Humboldtova liberalnog *bildung* individualizma. Taj tip shvaćanja odnosa obrazovanja i razvoja pojedinca, središnji za liberalnu koncepciju dobra kao autonomije, koji je u angloameričku tradiciju stigao preko Humboldtova štovatelja J. S. Milla, od presudnog je značaja i za Liessmannova zemljaka Karla Poppera. Na gotovo iznenađujući način Popper se pojavljuje na kraju *Teo-*

*rije neobrazovanosti*. Liessmann tvrdi da reforma visokog obrazovanja nije prava reforma, već prevrat, nasilna, politički nametnuta promjena obrazovne paradigme, pa nedvosmisleno kaže:

"Još donedavno 'reformist' je bila pogrdna riječ; tko je držao do sebe, nije tada htio provesti reformu, nego revoluciju: seksualnosti, obitelji, kulture, prije svega škole, a onda sveučilišta i društva općenito. Tko je tada, tj. šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća istupao protiv samozvanih revolucionara za reforme, bio je za polagano, za promišljeno, za građenje društva dio po dio, bio je za evolucijski proces – prije svega, dakle, za provjetranje društva korak po korak i za demokratizaciju društva, za otvaranje škola i sveučilišta, za emancipaciju do sada zapostavljenih ljudskih skupina i društvenih slojeva, za više suodlučivanja, za transparentnost, sigurnost i socijalnu dobrobit.

Kad je danas riječ o reformama, u pravilu se namjerava suprotno. Natuknice za sve to su deetatizacija, privatizacija, spremnost na rizik, vlastita odgovornost i vlastita skrb, fleksibilizacija, smanjivanje socijalnih izdataka, povećanje socijalnih doprinosa, elitno obrazovanje i ograničenje pristupa" (*ibid.*: 141).

Po Liessmannovu mišljenju, postupni socijalni inženjering zamijenjen je utopijskim projektom tržišnoj ekonomiji podvrgnutog visokog obrazovanja. Ono što je posebno zanimljivo u kontekstu ovog rada jest oživljavanje koncepcije postupnog socijalnog inženjeringa. U uvodu sam rekao da Brian Barry pokušava misliti globalnu socijalnu pravdu kao proširenje principa socijalne pravde na čitav planet. Je li to proširenje mislivo kao postupni globalni inženjering?

<sup>6</sup> Kao što je poznato, Bolonjski proces nije uhvatio korijena u Velikoj Britaniji, a u bliskoj budućnosti i neće. Većina onog protiv čega se bune studenti pridruženi ISM-u zbiva se u zemlji "neokaljanoj" Bolonjskom reformom. U profesorskom pismu podrške studentima, objavljenom u *Guardianu* 22. 11. 2010, stoji:

"Mi ne branimo samo naše poslove, već i vrijednosti koje su nas dovele u visoko obrazovanje, imajući u vidu širi značaj obrazovanja za društvo. Prijedlog koalicije da se skrešu fondovi za umjetničke akademije, humanističke i društvene znanosti ne dovodi u pitanje samo novu generaciju umjetnika, već i kritičkih kreativnih mislilaca."

Za cijelo pismo vidi: <http://www.guardian.co.uk/education/2010/nov/22/we-will-fight-with-students>

Prilično je jasno da nasilna angloamerikanizacija nije problem u Velikoj Britaniji.

## B

U konferencijskom referatu "Justice, Freedom and the Case for a Global Basic Income" napisanom 1993. godine Barry se poziva na Popperov postupni socijalni inženjering pa kaže: "(T)rebamo ograničiti utopijsko mišljenje na promjene koje ne traže totalnu transformaciju bilo kojeg društva. ... Trebamo uvesti promjene na način koji nam omogućuje da učimo iz iskustva i radimo modifikacije dok djelujemo." Kada je riječ o globalnoj socijalnoj pravdi, to znači da u realizaciji pokušaja uspostave pravednijeg čovječanstva trebamo krenuti od uvida koje imamo o stanju civilizacije i od institucija globalne uprave koje trenutno postoje. To bi bio postupni globalni inženjering, koncepcija i formulacija koju sam Barry nikad nije upotrijebio.

Još u tekstu iz 1993. Barry otvoreno tvrdi da koherentna liberalno-egalitarna pozicija ne može ostati u okvirima nacionalne države niti može važiti samo za liberalne demokracije. Dakle ako je redistribucija prava (*rights*), mogućnosti (*opportunities*) i resursa (*resources*) subjekt socijalne pravde, onda redistribucija ne staje na granici države. Globalna pravednost zahtijeva međunarodnu redistribuciju, što podrazumijeva sustavne transfere iz bogatih u siromašne zemlje. Redistribuciju koju bi na nacionalnoj razini trebala raditi država blagostanja, na globalnoj razini radile bi institucije međunarodnog poretka. Cilj njihova djelovanja

na obje razine trebao bi u prvoj fazi biti otklanjanje siromaštva, a u drugoj smanjivanje socijalnih razlika među pojedincima, kao i između razvijenog i nerazvijenog dijela svijeta. Barry je potpuno svjestan da je njegov zahtjev utopijski, ali nadu da je ostvariv daje mu svijest o planetarnoj krizi. U zadnjoj knjizi koju je napisao, *Why Social Justice Matters?* (2005), u prilično dramatičnom poglavlju "Justice of Bust" Barry kaže:

"Očito da vodeće stranke u vladama zapadnih demokracija nisu spremne poduzeti hrabre i odlučne akcije. Trebat će ih ili transformirati ili zamijeniti. Kao što sam argumentirao, tu ideje imaju presudnu ulogu, jer jedino alternativna vizija budućnosti može pokrenuti stvari. I ja tvrdim da ta vizija mora biti izgrađena oko ideje socijalne pravde. Dopustite mi da se vratim na analogiju s tridesetima. Snažno razočaranje glavnim partijama manifestira se smanjivanjem broja glasača na izborima i prebacivanjem glasača na manje stranke. No razočaranje može, kao što znamo, biti kanalizirano u rasizam i ksenofobiju umjesto u potragu za novim socijaldemokratskim programom djelovanja. Ne znam na koju će stranu stvari otići, ali tvrdim da samo drugi put vodi preživljavanju ljudskog roda" (Barry, 2005: 270).

Barryjev je polazni uvid da konstelacija globalnog kapitalizma, u kojemu je globalno tržište slobodno dok je u interesu najbogatijih, sustavno proizvodi kako povećavanje nejednakosti na planetu Zemlji generalno, tako i među građanima u pojedinim razvijenim zemljama zapada. To je najočitije upravo u SAD-u, tvorcu trenutnoga globalnog poretka. "Trenutni međunarodni ekonomski režim uobličeni je tako da na svjetskoj razini replicira najogavnije karakteristike američkog društva" (*ibid.*: 216).

<sup>7</sup> Citiram iz tipkanog primjerka koji nikad nije objavljen. Rečenice se nalaze u uvodu. Barry ga je 1993. dao seminaristima na LSE-u kao predložak za raspravu. Objavljen je kasniji pročišćeni nacrt, "Justice, Freedom and Basic Income", u *Ethical Foundations of the Market Economy* (ur. H. Seibert), University of Michigan, Ann Arbor, 1994, str. 61-89.

Za pravednu redistribuciju u okvirima liberalnih demokracija moguće je koristiti postojeće institucije, ali za ostvarenje globalne pravednosti treba izgraditi nove. Ako se nastave postojeći trendovi i ne učine ozbiljni politički koraci, iscrpljivanje prirodnih resursa, kao i dramatično povećanje stanovništva uz permanentnu devastaciju okoliša rezultirat će katastrofom. Sličnost s Popperovim manevrom očita je. Kao što je Popper zahtijevao institucionalnu kontrolu “neobuzdanog kapitalizma” na razini države, Barry traži uspostavu institucionalnog okvira globalne uprave sposobnog transformirati planetarnu konstelaciju kojom dominiraju IMF, WTO i prateće institucije. Washingtonski konsenzus kao uvjet za pomoć od zemalja traži da ne ograničavaju kretanje kapitala i stvara uvjete za osiguravanje globalnog neobuzdanog kapitalizma. Barryjev zahtjev vođen je utopijskom željom za pravednom redistribucijom bogatstva na planetu, ali koraci su postupni jer se kreće od postojeće mreže globalne uprave koju se želi transformirati i dograditi. Ne dođe li do svijesti o nužnosti kooperacije, solidarnosti i želje za pravednim preživljavanjem, već do vojne otimačine preostalih resursa, civilizacija će nestati. Svijest za koju se zalaže Barry razumijevanje je opstanka na planetu kao kooperativnog pothvata. Pravednost na globaliziranom planetu gdje lokalne interakcije imaju planetarne konzekvencije nerijetko uopće nije ostvariva lokalnim djelovanjem. Jedan svijet, jedna zajednička borba nije parola, već stanje stvari. Za to u knjizi daje mnoštvo odličnih primjera. Ja ću ovdje navesti tri.

Prvi je najočitiiji i najbolje poznat i minimalno informiranom građanstvu europskih zemalja. Radi se o poticajima za poljoprivredu u EU-u i Americi. Eu-

ropljani subvencijama po grlu stoke plaćaju više nego što nerazvijene zemlje troše po glavi stanovnika. To samo po sebi ne zvuči naročito pravedno, ali veći je problem u tome što poticajima zaštićena poljoprivredna proizvodnja u SAD-u i EU-u proizvodi viškove koji se ispod cijene prodaju na međunarodnom tržištu i tako upropaštavaju nesubvencionirane poljoprivrede slabije razvijenih zemalja. Demonstracijama, proljevanjem mlijeka po birokratskim centrima Europske Unije i traktorskim blokadama prometa poljoprivrednici nacionalnih država članica Unije mogu izboriti nešto što se njima, njihovim matičnim državama ili čitavoj Europskoj Uniji može učiniti pravednim, ali radi se o socijalnoj nepravdi na globalnoj razini.

Drugi se primjer odnosi na mogućnost provođenja pravednih socijalnih politika na nacionalnoj razini u globalnim uvjetima koji trenutno postoje. Ako Indija želi ući u projekt potpunog otklanjanja siromaštva, treba povećati poreze vrlo uspješnoj klasi novih obrazovanih poduzetnika. Sada se Amerika javlja kao problem na potpuno drugačiji način, ističe Barry. Naime ona ne uspijeva obrazovati dovoljan broj traženih profesija, pa je logično rješenje da privlači strane visokoobrazovane građane. Ogromne razlike u zaradama u SAD-u sada djeluju kao “infekcija” na ostatak svijeta, i to tako što “ograničavaju količinu redistribucije koju druge zemlje mogu provesti” (*ibid.*: 217). Borbu za socijalnu pravdu u jednom dijelu svijeta ograničava socijalna nepravda u drugom.

Treći primjer posebno je drag Barryju, te je o njemu pisao u nekoliko navrata. U referatu iz 1993. “Justice, Freedom and the Case for a Global Basic Income” tvrdi da bi univerzalno uvođenje osnovnog dohotka za svakog

Zemljanina smanjilo natalitet i ublažilo jedan od najdramatičnijih problema čovječanstva u budućnosti. Posebno je važna veza između obrazovanja žena i nataliteta. Znalo se već tada da obrazovanje žena doprinosi smanjenju broja novorođene djece. Ravnopravan pristup žena obrazovanju temeljni je zahtjev socijalne pravde bez obzira na natalitet, ali u ovom kontekstu on dobiva potpuno novo značenje jer se financiranje obrazovanja žena u nerazvijenim zemljama sredstvima prebačenima iz bogatih zemalja sada može opravdati globalno pravednim pokušajem da uklanjanjem razlika između razvijenih i nerazvijenih zajednički, kao civilizacija, kontroliramo rast stanovništva na planetu.

Zaključno je pitanje bi li se zahtjev za emancipatorskim visokim obrazovanjem mogao shvatiti kao jedna varijanta ili segment pokušaja egalitarno-univerzalističkog odbacivanja ideje da kapitalu treba otkloniti zapreke u svakom kutku planeta Zemlje? Iz dosadašnjeg je teksta jasno da je moj odgovor "da". U slučaju obrazovanja radi se o nastojanju da se ne dopusti da ideologija racionalnog podvrgavanja javnih službi tržištu učini obrazovanje nedostupnim siromašnima. Postoji nekoliko snažnih podudarnosti između ideološkog uporišta "Zajedničke izjave" i Barryjeva zagovora globalne socijalne pravde. Sadržaj emancipatorskog obrazovanja polazi od univerzalne koncepcije ljudskog prava. Razloge za to treba tražiti u ekstenzivnom načinu na koji UN koristi ljudska prava. U svakom pokretu koji u startu želi biti globalan zajednički je postojeći diskurs dragocjen. Prosvjetiteljski antidiskriminacijski ton kojim odiše "Zajednička izjava" inzistira na univerzalnoj političkoj emancipaciji koja podrazumijeva političke promjene u ogromnom broju zemalja i izgradnju institucija sposobnih realizi-

rati građanska prava (to je *liberal justice* po definiciji), a napad na komercijalizaciju obrazovanja napad je na pretvaranje obrazovanja iz javnog u privatno dobro. Bolonjski proces u ovom kontekstu prepoznat je kao amerikanizacija na dvije razine. Prvo u organizaciji nastave, a onda i u načinu plaćanja studija. Protesti u Velikoj Britaniji pokazuju kako Bolonjski proces nije uzrok politici podčinjavanja obrazovanja tržištu, a smirenije čitanje temeljnih dokumenata da je visoko obrazovanje Praškom deklaracijom određeno kao javno dobro, no to samo znači da je Bolonjski proces pogrešno interpretiran od strane ISM-a, a ne da objektivni problem nije prepoznat.<sup>8</sup> Pravedno financiranje obrazovanja na planetu pretpostavlja dramatične političke promjene u mnogim zemljama, kao i promjene u svijesti onih koji bi neke od računa trebali platiti bilo u svom prosvjetljenom interesu, bilo zato što to traži pravednost. ISM se bez poteškoća može interpretirati kao buđenje svijesti o nužnosti globalne socijalne pravde u distribuciji mogućnosti, prava i resursa u području obrazovanja. Koliko god "Izjava" zvučala šlampavo i koliko god nepromišljeni bili neki od zahtjeva hrvatskih studenata izvedeni iz nje, riječ je o praktičnom povratku egalitarnog univerza-

<sup>8</sup> Nakon ozbiljnih rezova u financiranju visokog obrazovanja u Velikoj Britaniji studenti koji više nisu bili u stanju plaćati školarine u svojoj zemlji velikodušno su pozvani da na engleskom jeziku nastave obrazovanje na europskim sveučilištima u potpunosti financiranima iz proračuna. Koliko god lijepa ta gesta bila, ona pokazuje kako će sudbina pojedinih nacionalnih država blagostanja u Europi ovisiti o tome kako će EU biti organiziran. Trenutno je moguće dio troška rezova u jednoj zemlji prebaciti na porezne obveznike drugih zemalja. Jedna Europa, jedna borba.

lizma koji je u teoriji desetljećima bio maltretiran kao eurocentrični kulturno-politički imperijalizam. Da ga je doživio, Barry bi ga pozdravio.<sup>9</sup>

Pravednija civilizacija zahtijeva univerzalnu političku emancipaciju i stvaranje funkcionalne globalne uprave sposobne za transfere potrebne kako bi se užasavajuće socijalne razlike u državama i među njima smanjile koliko je to moguće. Isto tako neophodan je institucionalni autoritet sposoban pravedno

redistribuirati prirodne resurse koji iščekavaju.

Želja za uspostavom globalnog postupnog socijalnog inženjeringa pretpostavlja revolucionarni *switch* na kooperativnu civilizaciju. Sličan onom kojemu se Marx nadao nakon ukidanja tržišta, jer "slonovi ne proizvode za tigrove". Do takvih obrata, kaže Kuhn, dolazi u trenucima krize. Ova je naša poprilična, hoće li biti dovoljna?

<sup>9</sup> Magistar Hrvoje Cvijanović, doktorski kandidat na UMass-u, odmah me, čim je u programu Politoloških razgovora ugledao naslov mogega referata, *mailom* upozorio da koncepcija *One World* za Adorna predstavlja izvedenicu dijalektike prosvjetiteljstva i "teleološki vrhunac buržoaskog racionalnog društva". Cvijanović, kao štovatelj Johna Graya, osnažen kritičkom teorijom prepoznao je opasnost povratka na previde "prosvjetiteljskog projekta". "Jedan svijet" u ovom kontekstu nije mišljen kao buduća Svjetska vlada, World Government, već kao neizbježni prostor koordinirane akcije. I kod Barryja i kod ISM-a radi se o uvjerenju da mogućnost obrazovanja treba biti univerzalna i dostupna svima bez obzira na to kojoj kulturi ili etničkoj skupini pripadali. Kako zajednička izjava nije teorijski tekst, razumljive su

unutrašnje nelogičnosti tog dokumenta. Barry ne koristi "prepucane" koncepcije prava proizašle iz tradicije UN-a. Jasno je da "Zajednička izjava" nema ambiciju da bude prihvatljiva svakoj racionalnoj osobi. Bilo kako bilo, epistemološka nedokazivost liberalnog univerzalizma u ovome kontekstu nije problem zagovarateljima emancipacijskog obrazovanja, jer se radi o dobrovoljnom mrežnom organiziranju najrazličitijih skupina nezadovoljnih studenata od kojih su neki antiliberali. Kod Barryja, naravno, nema ničeg buržoaskog jer on drži da oskudne resurse, uključujući vodu, šume i ribe u teritorijalnim vodama, ne samo da ne bi smjeli kontrolirati pojedinci i korporacije već to ne bi smjele činiti ni pojedine države. Zato je izgradnja funkcionalne globalne uprave sposobne za pravedne transfere neophodna. Vidi Barry, 2005: 264.

## LITERATURA

- Barry, Brian (1991) *Liberty and Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, Brian (1995) *Justice as Impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, Brian (2005) *Why Social Justice Matters?*. Cambridge: Polity Press.
- Budak, Neven (2009) Znanje nije roba?. *Revija za socijalnu politiku* 16 (2): 177.
- Crosier, David, Purser, Lewis, Smidt, Hanne (2007) *Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area*. European University Association. Dostupno na: [http://www.eua.be/fileadmin/user\\_upload/files/Publications/Final\\_Trends\\_Report\\_\\_May\\_10.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Final_Trends_Report__May_10.pdf)
- Farnell, Thomas (2007) Ljudsko pravo na visoko obrazovanje u Hrvatskoj. *Političko obrazovanje* 3 (3-4): 103-110.
- Farnell, Thomas (2009) Jamči li besplatno obrazovanje i jednak pristup obrazovanju? *Revija za socijalnu politiku* 16 (2): 186.
- Farnell, Thomas, Kovač, Vesna (2010) Ukidanje nepravednosti u visokom obrazovanju: prema politici "proširivanja sudjelovanja" u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku* 17 (2): 257-275.
- Horvat, Srećko, Štiks, Igor (2010) *Pravo na pobunu*. Zagreb: Fraktura.
- Kurelić, Zoran (1994) Rawls na planini?. *Politička misao* 31 (2): 183-192.
- Kurelić, Zoran (2003) Postoji li "naša" i "vaša" znanost? *Politička misao* 40 (4): 163-167.
- Kurelić, Zoran (2009) How Not to Defend Your Tradition of Higher Education. *Politička misao* 46 (5): 9-20.
- Letica, Slaven (2009) Pobuna generacije noći. *Vijenac* 396, 7. svibnja. Dostupno na: [http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac396.nsf/AllWebDocs/Pobuna\\_generacije\\_noci](http://www.matica.hr/Vijenac/vijenac396.nsf/AllWebDocs/Pobuna_generacije_noci), 24. 4. 2011.
- Liessmann, Konrad Paul (2008) *Teorija neobrazovanosti, zablude društva znanja*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Mesić, Milan (2009) Hrvatski studentski pokret – pokušaj teorijske analize. *Politička misao* 46 (4): 79-101.
- Petak, Zdravko (2009) Je li obrazovanje javno dobro?. *Revija za socijalnu politiku* 16 (2): 198-199.
- Polšek, Darko (2011) Uzroci studentskih protesta u Europi i kod nas. Dostupno na: <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/45156/Uzroci-studentskih-protesta-u-Europi-i-kod-nas.html>, 24. 4. 2011.
- Reinalda, Bob (2007) The Ongoing Bologna Process and its Implementation: Progress and Implications for Political Science. *epsNet Kiosk Plus THE NET Journal of Political Science* (5) 1.
- Reinalda, Bob, Kulescza, Ewa (2005) *The Bologna Process – Harmonizing Europe's Higher Education*. Opladen & Bloomfield Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Rodin, Siniša (2005) Discourse and Authority in European and Post-Communist Legal Culture. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 1.
- Rodin, Siniša (2009) Higher Education Reform in Search of Bologna. *Politička misao: Croatian Political Science Review* 46 (5): 21-38.
- Scanlon, T. H. (1982) Contractualism and Utilitarianism, u: A. Sen, B. Williams,

- ur., *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sedgwick, Robert (2003) The Bologna Process: As Seen From the Outside. *World Education News and Reviews*, September/October. Dostupno na: <http://www.wes.org/ewenr/03sept/pfeature.htm>, 29. 11. 2003.
- Štulhofer, Aleksandar (2009) Zašto zahtjev za potpuno besplatnim (javno financiranim) visokoškolskim obrazovanjem ne smatram dobrom idejom?. *Revija za socijalnu politiku* 16 (2): 186.
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.

### One World – One Fight

**SUMMARY** In this paper, the author analyses the theoretical-ideological substance of the "Joint Statement" of the International Student Movement, and argues that it is basically an overt return of egalitarian universalism which the modern theory has called the Enlightenment project. The request for emancipatory education in the context of a fight against the commercialisation of higher education returns, as a result of the influence of Konrad Paul Liessmann, to the liberal *Bildung* individualism, and the latter, in combination with the insistence on education as a human right, forms a foundation for "emancipatory education". The author uses Popper's idea of piecemeal social engineering in order to link Liessmann's request for the rejection of radical reforms in higher education to Brian Barry's request for the extension of the liberal principles of justice to the global level. Barry advocates revolutionary changes in the redistribution of rights, opportunities and resources, but he deems that they should be carried out in the form of global social engineering. The author claims that the student demand is in its fundamental elements consistent with the egalitarian-liberal argument for global social justice.

**KEYWORDS** International Student Movement, egalitarian liberalism, piecemeal social engineering, Konrad Paul Liessmann, Brian Barry



# CIVILNO DRUŠTVO I DEMOKRACIJA: ŠTO BI TOCQUEVILLE I PUTNAM VIDJELI U HRVATSKOJ?

**Berto Šalaj**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: srpanj 2011.

**Sažetak** U suvremenim politološkim raspravama o ulozi civilnog društva u promoviranju demokracije moguće je prepoznati nekoliko mehanizama preko kojih civilno društvo i njegovi glavni akteri, nevladine organizacije, utječu na djelotvornost i kvalitetu demokratskih političkih sustava. Prvi dio rada fokusirat će se na eksplikaciju tih mehanizama, a potom će u drugom dijelu posebna pozornost biti posvećena jednom od tih mehanizama. Prema autorima koji ističu važnost tog mehanizma, nevladine organizacije predstavljaju svojevrsne škole demokracije u kojima članovi stječu znanja, sposobnosti i stavove potrebne za informirano i odgovorno sudjelovanje u demokratskim političkim procesima. Od suvremenih politologa tu funkciju u svojim radovima posebice ističe poznati američki politolog Robert Putnam, pri čemu se njegova promišljanja uvelike temelje na uvidima o važnosti civilnog društva za demokraciju koje je još sredinom 19. stoljeća iznio francuski politički teoretičar Alexis de Tocqueville. U kojoj mjeri Tocquevilleovi i Putnamovi uvidi vrijede i za suvremenu Hrvatsku? U trećem i četvrtom dijelu rada, korištenjem podataka prikupljenih u okviru znanstvenoistraživačkog projekta Fakulteta političkih znanosti provedenog 2007. godine, propitat će se koliko teze o pozitivnom utjecaju članstva u nevladinim organizacijama na generiranje demokratske političke kulture vrijede i u slučaju Hrvatske.\*

**Ključne riječi** civilno društvo, demokracija, članstvo u udrugama, politička kultura, civilno društvo u Hrvatskoj

## Uvod

U recentnim raspravama o socijalnom, ekonomskom i političkom razvoju suvremenih demokratskih društava ci-

vilno je društvo nezaobilazna tema. Značajan broj autora ističe upravo organizacije civilnoga društva kao važan element podizanja kvalitete socijalnih, ekonom-

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatska u regionalnom okruženju" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

skih i političkih procesa. Brojni su načini na koje civilno društvo, to jest udruga koje pridonose razvoju, pa se tako navodi kako one promoviraju slobodu udruživanja, provode kritički nadzor nad funkcioniranjem vlasti, osiguravaju dodatni prostor za promoviranje i zastupanje određenih interesa, pridonose kvalitetnijem javnom diskursu o zajedničkim problemima, sudjeluju u kvalitetnijem formuliranju i implementiranju javnih politika itd. Ipak, možda je najčešće ističani doprinos udruga njihov utjecaj na kvalitetu funkcioniranja demokratskih političkih sustava. Na tragu promišljanja Alexisa de Tocquevillea, francuskoga političkog teoretičara iz 19. stoljeća, koji je, proučavajući funkcioniranje demokracije u Sjedinjenim Američkim Državama, pokazao kako udruge pozitivno pridonose razvoju stabilne i učinkovite demokracije, i suvremeni teoretičari ističu tu funkciju udruga kao izrazito važnu. Ta teorijska promišljanja i teze o doprinosu udruga demokraciji u posljednja se dva desetljeća sve više propituju i na empirijskoj razini, pa smo tako svjedoci sve većeg broja istraživanja koja pokušavaju ustanoviti u kojoj mjeri stvarnost odgovara vizijama i očekivanjima, odnosno uspijevaju li udruge svojim djelovanjem zaista pridonositi razvoju demokracije. Prethodna konstatacija o sve većem broju istraživanja u puno se manjoj mjeri, nažalost, odnosi na Hrvatsku.<sup>1</sup> U Hrvat-

skoj djeluje relativno velik broj udruga koje provode čitav niz programa i projekata putem kojih žele ojačati demokraciju, no istodobno ne postoji sustavna znanstveno-stručna analiza djelovanja udruga i djelotvornosti projekata i programa koje one provode. U nedostatku takvih istraživanja gotovo je nemoguće vrednovati djelovanje udruga na području promoviranja demokracije. Tek nam istraživanja omogućuju da se analiza stanja u civilnom društvu pomakne iz sfere intuitivnih ocjena i generaliziranja na temelju osobnih iskustava prema ključcima utemeljenima na konkretnim indikatorima.

Stoga je glavni cilj ovoga rada propitati u kojoj mjeri naširoko rasprostranjena teza o pozitivnom utjecaju civilnog društva na razvoj demokracije vrijedi za Hrvatsku. S ciljem da se pokuša odgovoriti na to pitanje rad je strukturiran u nekoliko dijelova. U prvom i drugom dijelu tematiziraju se, pregledom najvažnije teorijske i empirijske literature iz tog područja, funkcije civilnog društva u suvremenim demokratskim društvima, odnosno načini na koje civilno društvo pridonosi kvalitetnijem razvoju i funkcioniranju demokracije. Pritom se, s obzirom na ciljeve rada, kao posebno zanimljivo ističe viđenje prema kojemu udruge predstavljaju svojevrsne škole demokracije u kojima se "uči" demokratska politička kultura. Upravo je ta, socijalizacijsko-edukativna funkcija civilnog društva polazna osnova za empirijsku analizu. Tako se u empirijskom dijelu rada nastoji utvrditi postoji li u Hrvatskoj, u teorijskim radovima toliko isticana, veza između članstva u udrugama i pojedinih dimenzija demokratske političke kulture. Treći dio sadrži opis izvora podataka i načina operacionalizacije varijabli, a četvrti prikaz rezulta-

<sup>1</sup> Pritom međutim treba napomenuti kako postoje i vrijedne iznimke, pa tako svakako treba istaknuti radove Gojka Bežovana i Siniše Zrinščaka (primjerice Bežovan, 2004; Bežovan i Zrinščak, 2008) koji se mogu smatrati začetnicima empirijskih istraživanja civilnog društva u Hrvatskoj. Njihova metodologija drugačija je od one koja će biti korištena u ovom radu, te stoga njihovi radovi neće biti detaljnije tematizirani.

ta i njihovu interpretaciju, kao i naznaku smjerova budućih istraživanja o civilnom društvu u Hrvatskoj.

### Funkcije civilnog društva

Što uopće razumijevamo pod civilnim društvom? U posljednjih 10 do 15 godina objavljen je čitav niz značajnih i poticajnih radova o civilnom društvu (primjerice Gellner, 1993; Perez Diaz, 1993; Seligman, 1995; Gutmann, 1998; Janoski, 1998; Kean, 1998; Rosenblum, 1998; Ehrenberg, 1999; Warren, 2001; Baker, 2002; Fung, 2003; Edwards, 2004; Jobert-Kohler-Koch, 2008; Wright, 2011). Ti radovi neće ovdje biti detaljno analizirani, no potrebno je ukazati na dominantno suvremeno razumijevanje koncepta civilnoga društva. To razumijevanje povezano je s razlikovanjem pojmova građanskoga i civilnoga društva. Prema Reese-Schäferu (2004), izraz građansko društvo upotrebljava se u dualnoj koncepciji koja razlikuje državu i građansko društvo u koje je uključeno i tržište, dok se izrazom civilno društvo radi dodatno diferenciranje, pa se govori o trojnoj koncepciji koja obuhvaća državu, tržište i civilno društvo. On smatra kako "civilno društvo opisuje sve ono što se u društvenoj interakciji može smatrati nedržavnim i neprivrednim. Civilno društvo postoji svagdje gdje postoje posrednički organizacijski oblici između, odnosno pokraj države i privrede" (68). Ta je definicija, kao što kaže i Reese-Schäfer, na tragu Habermasova razumijevanja civilnoga društva iz knjige *Faktizität und Geltung* (1992), gdje Habermas navodi kako "ono što se danas zove civilno društvo više, naime, ne uključuje privatnopravno konstituiranu ekonomiju, kojom se upravljalo preko tržišta rada, kapitala i robe, kao što je to još bilo kod Marxa i u marksizmu. Institucional-

nu jezgru civilnog društva čine, štoviše, ona nedržavna i neprivredna udruženja i asocijacije na dobrovoljnoj osnovi koje ukotvljuju komunikacijske strukture javnosti u društvenim komponentama svijeta života. Civilno se društvo sastoji od onih više-manje spontano nastalih udruženja, organizacija i pokreta koji preuzimaju odjek što ga problematična društvena stanja nalaze u privatnim životnim područjima, kondenziraju ga i s pojačanim naglaskom prosljeđuju političkoj javnosti. Jezgru civilnog društva čini sustav udruženja" (442).<sup>2</sup> U većini suvremenih rasprava o civilnom društvu riječ je dakle o razumijevanju prema kojem je iz područja civilnoga društva isključena država, ali i ekonomija s tržištem, i u kojem se ono reducira na dobrovoljne, i od države autonomne, udruge građana i nove društvene pokrete.<sup>3</sup>

Na koje načine tako shvaćeno civilno društvo utječe na funkcioniranje demokracije? Tematiziranje odnosa između različitih tipova dobrovoljnoga udruži-

<sup>2</sup> Citirano prema: Reese-Schäfer, 2004: 69.

<sup>3</sup> Tome treba dodati kako je dominantan stav teoretičara da se iz područja civilnoga društva također isključuju i intimni odnosi koji uključuju odnose u obitelji i odnose s prijateljima. Prema Warrenu (2001: 57), to je isključivanje opravdano jer je riječ o privatnim odnosima ispod razine zajedničkoga kolektivnog djelovanja. Kenneth Newton (2001) smatra pak da sve sfere suvremenih društava – država, tržište, civilno društvo i obitelj – podrazumijevaju kolektivno djelovanje, ali da se civilno društvo razlikuje od ostalih oblika po tome što je ono jedina sfera u kojoj je djelovanje istovremeno dobrovoljno i kolektivno. Obitelj u kojoj smo rođeni, tržište na kojemu moramo zarađivati za život i država, kako god se zvala, područja su na kojima naše djelovanje nije dobrovoljno i stoga su, po Newtonu, isključena iz civilnog društva.

vanja i funkcioniranja političke zajednice može se pratiti još od radova Platona i Aristotela pa sve do velikog broja suvremenih rasprava koje se pojavljuju početkom 21. stoljeća.<sup>4</sup> Ipak, može se reći kako je Alexis de Tocqueville prvi politički teoretičar koji je sustavno opisivao kako funkcioniranje demokratske vlasti u velikoj mjeri ovisi o navici zajedničkoga djelovanja građana. U svojoj knjizi *O demokraciji u Americi* (1968. [1835]) Tocqueville pokazuje kako je navika zajedničkoga djelovanja kultivirana postojanjem velikog broja udruga u kojima dominiraju horizontalni odnosi udruživanja. Udruge, prema Tocquevilleu, socijaliziraju i educiraju pojedince promovirajući građansku osviještenost i navodeći ih da uske, sebične interese zamijene pravilno shvaćenim interesima, to jest da na svoje interese gledaju kroz prizmu zajedničkoga dobra. Tako na jednome mjestu navodi kako “u svojim političkim udruženjima Amerikanci različitih razmišljanja i godina stječu opći stav prema udrugama i privikavaju se na njih. Tamo se susreću u značajnom broju, tamo raspravljaju, slušaju jedni druge i razvijaju motivaciju prema različitim pothvatima. Nakon toga ta svoja iskustva transferiraju u civilni život” (1968: 30).

Tocqueville smatra, a to će od njega preuzeti niz suvremenih politologa, posebice Robert Putnam, kako će sposobnosti i stavovi stečeni tijekom djelovanja u aktivnostima udruga civilnog društva nadići svoje mjesto nastanka i pridonijeti razvoju demokratske političke kulture na dva načina. Prvo, udruge su brana od osjećaja izolacije i bespomoćnosti koji

prožima znatan dio stanovništva, i, drugo, udruge su brana od paternalistički i autoritarno usmjerene državne vlasti.

Takve Tocquevilleove teze o važnosti civilnog društva za funkcioniranje demokracije bit će polazna osnova brojnim kasnijim politološkim radovima i istraživanjima, no vjerojatno je najpoznatiji “tokvilovac” među suvremenim autorima američki politolog Robert Putnam. Upravo će njegovi radovi o socijalnom kapitalu biti jedan od glavnih poticaja za obnovu rasprave o civilnom društvu koja započinje 1990-ih.<sup>5</sup>

Koncept socijalnog kapitala Putnam je u suvremena politološka istraživanja uveo knjigama *Making Democracy Work* (1993) i *Bowling Alone* (2000). On pod socijalnim kapitalom razumijeva “karakteristike društvene organizacije, poput povjerenja, normi i mreža koje mogu poboljšati učinkovitost društva olakšavanjem koordiniranog djelovanja” (1993: 167). Konceptom socijalnoga kapitala želi se izraziti ideja da postoje karakteristike zajednice koje proizlaze iz kvalitete odnosa među ljudima, a koje mogu djelovati poput kapitala. Ako su one rasprostranjene u zajednici u kojoj živimo, omogućuju nam da budemo produktivniji na čitavom nizu područja. U teoriji socijalnoga kapitala civilno društvo ima posebno važnu ulogu jer je ono, prema Putnamu, ali i prema velikom broju drugih autora, najvažniji izvor, “mjesto rođenja” socijalnoga kapitala. Prema Putnamu, “udruge kod svojih članova potiču razvoj navika suradnje, solidarnosti i usmjerenosti na javno

<sup>4</sup> Vrlo dobar povijesni pregled tematiziranja odnosa između civilnoga društva i demokracije dao je Mark Warren u svojoj knjizi *Democracy and Association* (2001).

<sup>5</sup> Drugi je glavni poticaj, prema Reese-Schäferu (2004), percipiranje civilnog društva kao treće snage koja, uz državu i tržište, treba sudjelovati u upravljanju društvenim, ekonomskim i političkim razvojem.

dobro” (1993: 89). Njegova ga istraživanja navode na zaključak kako je članstvo u udrugama civilnoga društva koje članovima osigurava svakodnevnu, licem u lice, interakciju s drugim članovima ključno za razvoj socijalnoga kapitala.

Prema Putnamovu mišljenju, nije daleko važan sam sadržaj djelovanja udruge, to jest pitanje jesu li one u svom djelovanju više ili manje orijentirane na političke probleme i procese, nego to prihvaćaju li u svom djelovanju načelo horizontalnosti odnosa među članovima. Dapače, Putnam postavlja tezu kako se horizontalnost odnosa, neposredna interakcija i sposobnost da se nadiđu supkulturne podjele mogu lakše ostvariti u nepolitičkim udruženjima jer su politički usmjerena udruženja najčešće i stvorena na temelju rascjepa u određenom društvu. Uz tu distinkciju Putnam, kao izrazito pozitivna, ističe udruženja koja u svom djelovanju presijecaju crte društvenih podjela u nekoj zajednici. Osnovna je njegova ideja da će sposobnosti i stavovi, kao što su tolerancija i povjerenje, stečeni tijekom sudjelovanja u aktivnostima udruge civilnoga društva nadići samo mjesto nastanka i postati značajan element demokratske političke kulture ukupne zajednice.

Razumijevanje udruge koje omogućavaju generiranje socijalnog kapitala Putnam je pojasnio u knjizi *Bowling Alone*. Na primjeru SAD-a pokazao je kako je upravo erozija članstva u udrugama jedan od glavnih uzroka smanjenja socijalnog kapitala. Istodobno priznaje da su stari oblici građanskog organiziranja zamijenjeni novim tipom organizacija, kao što su udruge umirovljenika, koje u SAD-u imaju više od 30 milijuna članova. Putnam smatra da taj tip udruge, koje naziva tercijarnim udrugama, zbog velikog broja članova ima veliku poli-

tičku važnost, no da se u pitanju društvenog povezivanja svojih članova bitno razlikuje od klasičnih udruge koje naziva sekundarnim udrugama.<sup>6</sup> Članstvo u

<sup>6</sup> Putnam navodi kako je razlikovanje sekundarnih i tercijarnih udruge preuzeo od Amy Gutmann. No ona u svojoj knjizi *Freedom of Association* (1998) navodi kako je distinkciju između primarnih, sekundarnih i tercijarnih udruženja prvi izveo Charles Cooley u svojoj knjizi *Human Nature and Social Order* (1964). U primarne oblike udruživanja Cooley ubraja obitelj i prijatelje, a u tercijarna udruženja ubraja interesne grupe, koje se od sekundarnih udruženja razlikuju po tome što se pripadnici tih udruženja međusobno vrlo slabo poznaju i što, osim konkretnog cilja koji slijede, imaju vrlo malo drugih zajedničkih osobina. Razlikovanjem tih tipova bavili su se i Claus Offe i Susanne Fuchs (2002), koji smatraju da se distinkcija između različitih tipova udruženja može izvesti na temelju kombinacije dvaju kriterija. Prvi kriterij odnosi se na ciljeve udruživanja, to jest na pitanje jesu li ciljevi čvrsto zadani ili se relativno lako mogu mijenjati, a drugi je povezan s članstvom, to jest s pitanjem je li ono rigidno zadano ili se lako stječe i gubi. Kod primarnih udruženja, a kao tipičan primjer navode obiteljske odnose, članstvo je rigidno zadano, ono je primordijalno i automatski isključuje sve strance. Taj tip udruženja ima vrlo difuzne, sveobuhvatne ciljeve. Nasuprot tome, tercijarna udruženja, a kao primjere navode poduzeća i političke stranke, imaju čvrsto zadane ciljeve – ostvarenje profita ili osvajanje vlasti – no članstvo u njima lako se stječe i gubi. Kod tercijarnih udruženja članstvo ovisi o spremnosti i sposobnosti da se pridone se glavnom cilju zbog kojega je organizacija uspostavljena, pri čemu je aktivnost članova udruženja ograničena funkcijom udruženja i hijerarhijskom kontrolom. Između tih dvaju tipova nalaze se sekundarna ili civilna udruženja kod kojih ciljevi nisu tako općeniti kao kod primarnih, ali ni tako konkretni kao kod tercijarnih udruženja. Taj tip udruženja ne

tercijarnim udrugama najčešće se svodi na plaćanje članarine i povremeno čitanje glasnika udruge, pri čemu vrlo velik broj članova ne poznaje niti jednog drugog člana udruge. Za razliku od sekundarnih udruga, u kojima postoji gotovo svakodnevna neposredna interakcija članova, tercijarne udruge nisu toliko prikladne za generiranje socijalnog kapitala jer su njihovi članovi “povezani zajedničkim simbolima, zajedničkim vođama i, možda, zajedničkim idealima, ali nisu povezani jedni s drugima!” (2000: 71).<sup>7</sup>

Ta distinkcija povezana je s još jednom razlikom – onom između unutar-njih i vanjskih učinaka udruživanja. Nju

---

teži ostvarenju profita ni institucionaliziranju političke moći, nego svoje ciljeve nastoji postići djelovanjem na različitim područjima, pri čemu se ciljevi koji su u temelju aktivnosti određuju na temelju interakcije članova. Prema tim autorima, rasprava o utjecaju civilnog društva na razvoj demokracije treba se usredotočiti na ta sekundarna udruženja, jer “kod civilnih udruga ne postoje unaprijed zadani ciljevi kao kod tercijarnih organizacija ni unaprijed definirana mogućnost članstva koja je karakteristična za obitelj” (196). Upravo ta dvostruka odsutnost zadanosti, smatraju Offe i Fuchs, omogućava sekundarnim udruženjima da budu činitelji razvoja političke kulture i socijalnog kapitala.

<sup>7</sup> Theda Skocpol u svom radu *From Membership to Advocacy* (2002) navodi kako je jačanje tercijarnih udruga na račun sekundarnih, to jest na račun klasičnoga civilnog društva, jedna od najvažnijih promjena u razvoju civilnog društva u posljednjih nekoliko desetljeća. Ta je promjena gotovo kao univerzalan trend prisutna u etabliranim demokracijama. Prema Skocpol, tercijarne organizacije karakterizira postojanje centraliziranoga plaćenog vodstva, česta hijerarhijska i nedemokratska struktura, a podrška članstva očituje se doniranjem novca, a ne doniranjem vremena.

spominje i Putnam (2000), a detaljno je razrađuje Kenneth Newton (2001). Pod unutarnjim učincima razumijevaju se utjecaji udruga na svoje članove, to jest socijalizacijsko-edukacijski učinci. Pod vanjskim učincima razumijeva se uloga udruga u povezivanju građana s institucijama političkog sustava. Kod vanjskih učinaka riječ je o posredovanju između pojedinaca i države tako da se građanima olakšava pristup procesima utjecaja na donošenje političkih odluka.<sup>8</sup> Newton smatra kako smo u suvremenim uvjetima svjedoci sve većeg broja udruga koje imaju snažne vanjske i slabe unutarnje učinke. To su udruge koje slabo aktiviraju svoje članove, osim što prikupljaju članarinu. Navodi kako postoje dva temeljna tipa tih udruga sa slabim unutarnjim i snažnim vanjskim učincima. U prvi tip građani se učlanjuju jer time osiguravaju određene usluge i koristi, a kao primjer može se navesti automobilski klub. Taj tip udruga ima velik broj članova, koji su međutim gotovo potpuno neaktivni te koji su se u udruhu učlanili kako bi osigurali određene koristi. Unutar udruge interpersonalni odnosi članova vrlo su slabi, no velik broj članova i značajna financijska sredstva čine te udruge potencijalno vrlo moćnim interesnim grupama koje mogu utjecati na oblikovanje određene javne politike. Što se tiče drugog tipa, građani se ne učlanjuju zato što zauzvrat očekuju neke koristi, nego zbog simboličkih razloga, kako bi izrazili identifikaciju s ci-

---

<sup>8</sup> Tu ulogu udruga pregnantno je opisala Amy Gutmann, koja tvrdi kako “bez udruga koje su spremne i sposobne zastupati i iznositi naša mišljenja i vrijednosti imamo, ako nismo bogati ili slavni, vrlo ograničenu mogućnost da izrazimo svoje mišljenje i da nas drugi ljudi čuju, te da utječemo na politički proces” (1998: 3).

ljevima udruge. Oni ne žele biti aktivni i susretati se s drugim članovima udruge, nego plaćanjem članarine čine određenu simboličku gestu. Te udruge sa slabim unutarnjim učincima nemaju, po Newtonu, bitnu ulogu u razvoju političke kulture pojedinaca jer ne potiču razvoj neposrednog povezivanja, no mogu imati važnu ulogu u poboljšanju kvalitete demokratske performanse tako što zastupaju određene interese koji bi bez njih ostali marginalizirani.

Michael Foley i Bob Edwards (1998) također koriste to razlikovanje i navode kako se u suvremenim raspravama o civilnom društvu mogu razlikovati radovi koji se fokusiraju na unutarnje učinke, što nazivaju Civilno društvo I (*Civil Society I*), od radova koji se fokusiraju na vanjske učinke, koje nazivaju Civilno društvo II (*Civil Society II*).

Suvremene rasprave o civilnom društvu i ulozi udruge u promoviranju i razvoju demokracije ne zaustavljaju se, naravno, na razlikovanju tih dviju funkcija. Tako Archon Fung u svom radu *Associations and Democracy* (2003) nabraja šest načina na koje udruge mogu pridonositi kvalitetnom funkcioniranju demokracije. I on smatra najvažnijom, i u literaturi najviše tematiziranom, socijalizacijsko-edukativnu funkciju. Druga funkcija, na koju se obično fokusiraju liberalni teoretičari, sastoji se u tome što su udruge samim svojim postojanjem dobro po sebi, to jest one su izraz slobode udruživanja koja je jedan od središnjih elemenata individualne slobode. Prema toj interpretaciji, bez obzira na to hoće li određena udruga doživjeti uspjeh ili neuspjeh u svom radu, vrijedno je samo iskustvo osnivanja i djelovanja u udruzi. Drugim riječima, bez obzira na sadržaje kojima se udruge bave, sloboda udruživanja vrijednost je po sebi i pred-

stavlja temelj demokracije. Treća funkcija udruge sastoji se od kontrole i nadzora vlasti. Suprotstavljanje autoritarnoj i antidemokratskoj vlasti u nedemokratskim sustavima klasičan je primjer te funkcije. No i u demokracijama udruge služe kao "osigurači" protiv zloupotrebe vlasti, i to najčešće, prema Fungu, tako što od vlasti i državnih službenika zahtijevaju visok stupanj transparentnosti. Sljedeća je funkcija udruge da budu dodatni kanali kojima se mogu poboljšati načini na koje su određeni interesi zastupljeni i predstavljeni zakonodavcima. Fung tvrdi kako zastupanje interesa putem udruge može biti sadržajnije i informacijama bogatije od klasičnih načina zastupanja određenih interesa, kao što je glasovanje. Peta je funkcija udruge, koju Fung najdosljednije opisano pronalazi u radovima Jürgena Habermasa, sudjelovanje u promoviranju ideala deliberativne demokracije. Udruge civilnog društva pomažu da se konstituiraju prostor koji se može nazvati javnom sferom u kojoj se odvijaju procesi komunikacije i deliberacije, koji bi trebali isključivati svaki oblik prisile i uvažavati samo snagu argumenata.

Fung misli kako svih pet funkcija koje je opisao ima zajednički element, a to je da ne pretpostavljaju neku bitnu transformaciju organizacije suvremene države. Kod svih se funkcija radi o tome da udruge mogu poboljšati kvalitetu *inputa* u demokratski politički proces. Posljednja, šesta funkcija povezana je s mogućnošću da udruge preuzmu izravnu ulogu u formuliranju i implementiranju javnih politika. Kao autora koji zagovara tu funkciju Fung navodi Paula Hirsta (1994) i njegovu ideju asocijativne demokracije. Hirstova je temeljna teza da područja države i tržišta moraju biti restrukturirana tako da se udrugama dađe

veća uloga u političkom i ekonomskom upravljanju. Time bi se smanjio demokratski deficit koji postoji na *output* strani upravljanja, kao što su slabosti u rješavanju javnih problema i sl. Slične teze zastupaju i Joshua Cohen i Joel Rogers (1995), koji udruge također promatraju kao alternativne kanale upravljanja. Za razliku od Putnama oni smatraju da je s demokratskoga gledišta samo članstvo u udrugama trivijalno ako udruge ne dobiju mogućnost aktivnijeg sudjelovanja u donošenju važnih političkih i ekonomskih odluka.<sup>9</sup>

### Civilno društvo kao škola demokracije

Iz ranije navedenog očito je kako većina suvremenih teoretičara i dalje navodi socijalizacijsko-edukacijsku funkciju civilnoga društva, onu koju je prvi sustavno elaborirao Tocqueville, kao vrlo važnu. U kojoj mjeri aktualno stanje u suvremenim demokratskim porječima odgovara takvim normativnim ocjenama?

Prvu sustavnu provjeru Tocquevilleovih teza proveli su američki politolozi

<sup>9</sup> Postoje, naravno, i drugačije klasifikacije, ali su prilično slične. Tako Goran Hyden (1997) navodi osam glavnih funkcija udruga civilnog društva: ograničavaju moć države javnim nadzorom vlasti, stimuliraju političku participaciju građana, potiču razvoj određenih demokratskih stavova kao što su tolerancija i spremnost na kompromis, omogućavaju prostor za artikuliranje, agregiranje i reprezentiranje interesa izvan političkih stranaka, ublažavaju konflikte stvaranjem višestrukih pripadnosti, omogućavaju regrutaciju novih političkih vođa, potiču reforme postojećih demokratskih institucija i procedura te omogućavaju širenje informacija o političkim događanjima.

Gabriel Almond i Sydney Verba u svojoj knjizi *Civilna kultura* (2000. [1963]) u kojoj su na temelju komparativne analize pet država pokazali kako funkcioniranje demokracije u velikoj mjeri ovisi o postojanju demokratske političke kulture, to jest o rasprostranjenosti posebnog tipa orijentacija prema politici među građanima. Glavni rezultati njihova istraživanja pregnantno su izraženi u sljedećim rečenicama: "Državnici koji pokušavaju stvoriti političku demokraciju vrlo često se usredotočuju na stvaranje formalnog skupa institucija vlasti i na pisanje ustava. No razvoj stabilne i djelotvorne demokratske vlasti ne ovisi o ustroju vlasti i politike; on ovisi o orijentaciji ljudi prema političkom procesu – o političkoj kulturi. Ako politička kultura ne može podržati demokratski sustav, mršave su šanse za uspjeh tog sustava" (2000: 365). U nastojanjima da analiziraju činitelje političke socijalizacije koji utječu na razvoj političke kulture Almond i Verba fokusirali su se i na civilno društvo. Zanimalo ih je ima li članstvo u dobrovoljnim organizacijama pozitivan utjecaj na razvoj demokratske političke kulture. Glavni je njihov nalaz da udruge civilnoga društva imaju značajnu ulogu u izgradnji demokratske političke kulture. Najprije su pokazali kako je članstvo u udrugama važno jer će se "pojedinaac koji pripada nekoj organizaciji, u usporedbi s onim koji ne pripada nijednoj, osjećati kompetentnijim utjecati na vlast" (2000: 230). Nakon toga fokusirali su se na još nekoliko dimenzija članstva u udrugama. Tako su ustanovili da udruge koje se u svojem djelovanju usredotočuju na političke sadržaje imaju snažniji utjecaj na razvoj demokratske političke kulture od organizacija formiranih oko nekih nepolitičkih sadržaja. Ipak, i "nepolitičke" organizacije imaju



važnu socijalizacijsku funkciju, pa tako njihovi podaci pokazuju kako “organizacijsko članstvo, čak i ako je eksplicitno nepolitičko, povećava vjerojatnost da će pojedinac imati osjećaj sposobnosti participacije u politici i da će doista i sudjelovati u političkim diskusijama. Član, za razliku od ne-člana, bliže je onom što smo nazvali demokratskim građaninom” (2000: 232). Druga dimenzija koja ih zanima jest razlika između aktivnoga i pasivnoga članstva u udrugama, pri čemu su ustanovili kako “aktivno članstvo u organizaciji ima veći utjecaj na političku kompetentnost od pasivnog članstva” (2000: 239). Posljednja dimenzija koju smatraju važnom jest pitanje višestrukoga članstva, pri čemu zaključuju kako se “višestruki članovi razlikuju u političkoj kompetentnosti od članova jedne organizacije otprilike jednako, ako ne i više, kao što se članovi jedne organizacije razlikuju od ne-članova” (2000: 241).

Upravo se te dimenzije koje su dakle koristili već Almond i Verba – članstvo u udrugama, sadržaji djelovanja udruga, tip članstva i višestruko članstvo – koriste i u većini suvremenih istraživanja o ulozi civilnog društva u generiranju demokratske političke kulture.

Tako su, primjerice, Dag Wollebaek i Per Selle u svom radu *Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type* (2002) odlučili propitati vrijede li u Norveškoj teze o povezanosti između članstva u udrugama i socijalnog kapitala. Socijalni kapital operacionalizirali su preko njegove kulturalne dimenzije, dakle socijalnog povjerenja. Nakon što su ustanovili da povezanost između članstva u udrugama i viših razina socijalnog povjerenja vrijedi i u Norveškoj, dodatno su odlučili analizirati utjecaj pojedinih elemenata članstva

u udrugama, i to, kako navode u naslovu rada, utjecaj intenziteta, opsega i tipa članstva. Pod intenzitetom razumijevaju razliku između aktivnoga i pasivnog članstva, pod opsegom utjecaj višestrukog članstva, a pod tipom razliku između članstva u političkim i nepolitičkim udrugama.

Kod dimenzije tipa udruga u koje se građani učlanjuju nisu ustanovili bitnu razliku u razinama socijalnog povjerenja između nepolitičkih i političkih udruga, pri čemu u posljednje svrstavaju političke stranke i sindikate. Drugi važan rezultat njihova istraživanja odnosi se na razliku između aktivnoga i pasivnog članstva. Rezultati do kojih su došli Wollebaek i Selle pokazuju da u Norveškoj postoje vrlo male razlike između aktivnih i pasivnih članova u pitanju socijalnog povjerenja. Na temelju toga zaključuju kako, makar što se tiče Norveške, i pasivno članstvo može biti važan izvor socijalnog kapitala.<sup>10</sup> Možda se najvažniji rezultat njihova istraživanja odnosi na ulogu višestrukog članstva. Njihovi podaci pokazuju kako je “višestruko članstvo u udrugama, neovisno o tome je li riječ o aktivnom ili pasivnom djelovanju, najproduktivniji izvor socijalnog povjerenja” (2002: 46). Analiza pokazuje da je višestruko članstvo mnogo važniji prediktor razina socijalnog povjerenja od intenziteta djelovanja, pa pa-

<sup>10</sup> Utjecaj udruga i na pasivne članove oni objašnjavaju na dva načina. Prema prvome, udruge djeluju kao socijalni sustavi u kojima se socijalizacija događa čak i kada pojedinci ne komuniciraju s drugim članovima. Prema drugome, koji slijedi razmišljanja Benedicta Andersona o nacijama kao “zamišljenim zajednicama”, udruge treba promatrati kao svojevrsne zamišljene zajednice u kojima članovi dijele osjećaj identifikacije s određenim ciljem.

sivni članovi s višestrukim članstvom imaju više razine socijalnog povjerenja od aktivnih koji su članovi samo jedne udruge. Autori smatraju da postoje dva temeljna mehanizma kojima višestruko članstvo ostvaruje te pozitivne utjecaje: prvo, višestruko članstvo čini vjerojatnijim susretanja ljudi iz različitih društvenih grupa, što umanjuje izgleda za razvoj konflikta u nekoj zajednici; drugo, riječ je o kumulativnom učinku, odnosno o činjenici da višestruko članstvo istodobno znači veću i širu interakciju.

Većina empirijskih istraživanja uloge civilnoga društva u razvoju političke kulture uglavnom se koristi sličnom metodologijom, a ona će, na ponešto modificiran način, biti korištena i u ovom radu.

#### **Izvori podataka i operacionalizacija varijabli**

U kojoj mjeri Tocquevilleove i Putnamove teze vrijede i za Hrvatsku? U pokušaju odgovora na to pitanje propitao će se postojanje veze između članstva u udrugama i određenih dimenzija političke kulture.

Pritom će se kao izvor koristiti podaci prikupljeni u anketnom istraživanju "Izbori 2007.". Navedeno istraživanje provedeno je u sklopu znanstvenoistraživačkog projekta Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj 2000-2010". Terenski dio istraživanja proveden je u studenome 2007. na reprezentativnom uzorku od 1081 punoljetnoga građanina Hrvatske. Istraživanje je provedeno neposredno uoči parlamentarnih izbora i glavni mu je cilj bio prikupiti podatke koji omogućavaju analizu izbornog ponašanja hrvatskih građana. Međutim budući da je upitnik sadržavao i pitanje

o članstvu u udrugama te pitanja o određenim dimenzijama političke kulture, neki od rezultata mogu se iskoristiti i u ovom radu.

Pitanje o članstvu u nevladinim organizacijama formulirano je na način da je ispitanicima ponuđeno 13 vrsta nevladinih organizacija te se od njih tražilo da se izjasne jesu li članovi tih organizacija. Navedene su ove organizacije: religijske ili crkvene organizacije, organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata, sindikati, organizacije mladih ili organizacije koje se bave mladima, organizacije za očuvanje okoliša, organizacije koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima, ženske grupe, organizacije koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima, humanitarne organizacije, profesionalna udruženja, organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava, sportsko-rekreacijske organizacije i klubovi te organizacije koje se bave specifičnim lokalnim problemima, a uz to je bila navedena i kategorija ostalih organizacija.<sup>11</sup> Kao dodatna opcija uz pitanje o članstvu u svakoj od navedenih organizacija ispitanicima je ponuđena mogućnost da se izjasne jesu li u toj organizaciji aktivni ili pasivni članovi.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Nedostatak je takvog načina mjerenja članstva u udrugama to što neki pojedinac može istovremeno biti član dviju udruga s istog područja, primjerice dvaju profesionalnih udruženja, a da to istraživanjem nije zahvaćeno kao višestruko članstvo. Laura Morales (2002) napominje kako to znači da mi zapravo ne dobivamo ukupan broj udruga u koje su građani uključeni, već članstvo u različitim tipovima udruga, što znači da je moguće da podcjenjujemo ukupan broj udruga u kojima su građani članovi.

<sup>12</sup> Vidljivo je da se ovim pitanjem zahvaća samo članstvo u formalnim, registriranim organi-

Politička kultura, koja je kompleksan i višedimenzionalan koncept, bit će, s obzirom na pitanja u upitniku, operacionalizirana preko tri dimenzije: socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju.<sup>13</sup>

U slučaju socijalnog povjerenja korištena je klasična mjera, odnosno pitanje koje glasi: “Općenito govoreći, smatrate li da se većini drugih ljudi može vjerovati ili držite da u odnosima s drugim ljudima treba biti oprezan?”. Pritom su ponuđena tri odgovora: “većini ljudi se može vjerovati”, “u odnosima s drugim ljudima treba biti oprezan” i “ne znam, nisam siguran”. Klasična mjera socijalnog povjerenja jest postotak ispitanika koji bira odgovor da se većini drugih ljudi može vjerovati. Odgovori na to pitanje govore nam o razinama socijalnoga, generaliziranog povjerenja, to jest o stavovima prema pouzdanosti drugih ljudi. Rasprave o generaliziranom socijalnom povjerenju i njegovu mjerenju (primjerice Putnam, 2000; Rothstein, 2005; Šalaj, 2007) pokazale su kako se dobiveni rezultati mogu interpretirati kao izraz aktualnih socijalnih iskustava ispitanika.

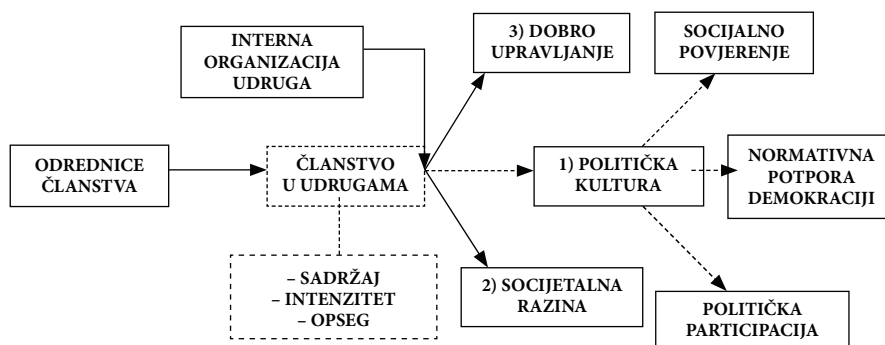
zacijama, dok nam izmiče sudjelovanje građana u djelovanju neformalnih grupa, koje također mogu biti važan izvor generiranja demokratske političke kulture. Neformalne grupe vrlo su brojne i velik broj pojedinaca troši znatan dio svoga slobodnog vremena na neformalne oblike povezanosti i druženja. One su sveprisutne, no istodobno su i vrlo nestalne, promjenjive i amorfne, te ih je vrlo teško proučavati, to jest vrlo ih je teško obuhvatiti standardnim istraživačkim pristupima.

<sup>13</sup> Detaljno tematiziranje kompleksnosti i višedimenzionalnosti koncepta političke kulture može se pronaći u knjizi *Politička kultura i demokracija* (Vujčić, 2001).

ka. Logično je pretpostaviti da stavovi ispitanika izražavaju aktualno socijalno iskustvo, a ne neku psihičku predispoziciju da se vjeruje ili ne vjeruje. Kada ljudi izjavljuju kako se većini drugih ljudi može vjerovati, oni ne haluciniraju, nego zapravo govore o nečemu što je izraz njihova iskustva. Druga je korištena dimenzija normativna potpora demokraciji. Ona je, prema Pippi Norris (1999), tip političkog povjerenja koje se ne odnosi na zadovoljstvo aktualnim funkcioniranjem demokracije, nego obuhvaća povjerenje u sama načela režima. U upitniku je korištena ova formulacija: “Ponekad demokracija teško funkcionira. Neki misle da su nam potrebni jaki vođe koji će srediti stvari. Drugi misle da je demokracija najbolje rješenje čak i kad stvari teško funkcioniraju. Što vi o tome mislite?”. Ponuđeni odgovori bili su: “potrebni su jaki vođe”, “demokracija je uvijek najbolja” i “ne znam, nisam siguran”. Za potrebe ovog rada primarno nas zanimaju građani koji iskazuju normativnu potporu demokraciji, to jest smatraju kako je demokracija, bez obzira na okolnosti, uvijek najbolja. Treća dimenzija odnosi se na spremnost građana na političko sudjelovanje, pri čemu je korišteno pitanje o spremnosti na izlazak na predstojeće izbore. Od pet ponuđenih odgovora o izlasku na izbore – “sigurno neću”, “vjerojatno neću”, “vjerojatno hoću”, “sigurno hoću” i “ne znam” – zanima nas postotak onih koji su sigurni da će izaći na izbore.

Pritom treba napomenuti kako se ovakvim istraživačkim dizajnom zahvaća samo jedan dio mogućih istraživačkih pitanja povezanih s civilnim društvom i nevladinim organizacijama, njihovim djelovanjem i mogućim utjecajem na demokraciju. Jedan mogući obuhvatniji istraživački nacrt, koji može poslužiti

**Shema 1.** Civilno društvo i demokracija: prijedlog istraživačkog dizajna



kao predložak za buduće analize, prikazan je u shemi 1.

Ovakav istraživački dizajn uključuje niz istraživačkih pitanja. Prvo je deskriptivno i glasi: u kojoj su mjeri građani uopće članovi nevladinih organizacija. S tim su povezana dodatna pitanja o članstvu koja se odnose na prirodu uključenosti građana, to jest je li uključenost dominantno aktivna ili pasivna, na tip udruga u koje se građani najčešće uključuju te na broj građana koji su istodobno uključeni u veći broj udruga. Tome treba dodati i pitanje o samoj internoj organizaciji i djelovanju udruga. Sljedeći skup pitanja tretira, uvjetno rečeno, članstvo u udrugama kao nezavisnu varijablu, pri čemu se pokušava analizirati utjecaj koji civilno društvo vrši na demokraciju. Pritom se, na tragu onoga što je prikazano u teorijskom dijelu rada, utjecaj civilnog društva na demokraciju može analizirati kroz tri dimenzije. Preko prve analizira se utjecaj civilnog društva u procesu generiranja demokratske političke kulture, druga tematizira važnost civilnog društva za agregiranje, artikuliranje i reprezentiranje određenih interesa, to jest njegovu važnost u poboljšavanju kvalitete javnog promišljanja na socijetalnoj

razini, a treća obuhvaća pitanje doprinosa civilnog društva procesima dobrog upravljanja. Svaka od tih dimenzija može sadržavati niz daljnjih istraživačkih pitanja, pa se, primjerice, odnos između civilnog društva i demokratske političke kulture može pratiti kroz odnos između članstva u udrugama i pojedinih dimenzija političke kulture, kao što su socijalno povjerenje, normativna potpora demokraciji i spremnost na političku participaciju. S druge strane, članstvo u udrugama moguće je promatrati i kao zavisnu varijablu, te propitivati glavne odrednice članstva. Istraživačka pitanja koja su analizirana u ovoj studiji u shemi su naznačena isprekidanim crtama.

### Rezultati i interpretacija podataka

Rezultati za navedena pitanja prikazani su u tablicama 1, 2, 3 i 4. Iako nisu od primarnog interesa za ovaj rad, podaci nude sliku stanja određenih dimenzija civilnog društva i političke kulture u Hrvatskoj. U tablici 1 prikazani su rezultati koji govore o članstvu u nevladinim organizacijama, pri čemu brojevi u tablici izražavaju postotak ispitanika koji su članovi, odnosno aktivni članovi navedenih organizacija.

**Tablica 1.** Članstvo u nevladinim organizacijama

NEVLADINE ORGANIZACIJE	ČLANOVI	AKTIVNI ČLANOVI
Crkvene ili religijske organizacije	16	7
Sportsko-rekreacijske organizacije ili klubovi	15	6
Sindikati	14	3
Organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata	9	4
Profesionalna udruženja	8	4
Humanitarne organizacije	8	3
Organizacije koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima	7	4
Organizacije koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima	5	2
Organizacije za očuvanje okoliša	4	2
Organizacije koje se bave specifičnim lokalnim problemima	3	2
Organizacije mladih ili organizacije koje se bave mladima	3	1
Ženske grupe	2	1
Organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava	2	1
Ostale organizacije	7	4

Podaci pokazuju da u Hrvatskoj dominira članstvo u crkvenim ili religijskim organizacijama, sportsko-rekreacijskim organizacijama i klubovima te u sindikatima. Takvo stanje vrlo je slično situaciji u drugim demokratskim državama (Dekker–Van den Broek, 1998; Curtis–Baer–Grabb, 2001; Morales–Geurts, 2007) gdje upravo te organizacije imaju najveći broj članova. Specifičnost je hrvatskoga civilnog društva relativno brojno članstvo u organizacijama branitelja ili stradalnika Domovinskog rata, što je, naravno, posljedica recentne hrvatske povijesti.

Podaci prikazani u tablici 1 mogu se organizirati na način da se izračuna ukupan postotak građana koji su u članstvu bar jedne organizacije, što je vrlo često korištena mjera u komparativnim istraživanjima članstva u nevladinim organizacijama. Podaci pokazuju da je 48 posto

hrvatskih građana u članstvu bar jedne nevladine organizacije. To je u odnosu na rezultate iz 2000. godine (Šalaj, 2007: 190-192) porast za pet posto. Ako se taj podatak uvrsti u komparativni okvir drugih europskih država, onda recentna istraživanja (Morales–Geurts, 2007) sugeriraju da se Hrvatska, s obzirom na članstvo u udrugama, nalazi u sredini ljestvice. Na vrhu su države s izrazito visokim postotkom članstva, kao što su Danska s 92 posto, Švedska s 90 posto, Norveška s 88 posto i Švicarska s 86 posto građana koji su u članstvu bar jedne udruge. Pri dnu su Rusija s 25 te Rumunjska i Moldavija sa samo 20 posto građana koji su u članstvu bar neke od nevladinih organizacija. Hrvatska, s 48 posto, u grupi je država, zajedno sa Slovenijom, Španjolskom i Portugalom, u kojima je oko polovina stanovništva u članstvu neke od druga civilnoga društva.

**Tablica 2.** Socijalno povjerenje

	VEĆINI LJUDI SE MOŽE VJEROVATI	U ODNOSIMA S DRUGIM LJUDIMA TREBA BITI OPREZAN	NE ZNAM, NISAM SIGURAN
POVJERENJE	14	81	5

**Tablica 3.** Normativna potpora demokraciji

	POTREBNI SU JAKI VOĐE	DEMOKRACIJA JE UVIJEK NAJBOLJA	NE ZNAM, NISAM SIGURAN
JAKE VOĐE ILI DEMOKRACIJA?	32	49	19

**Tablica 4.** Spremnost na političku participaciju

	SIGURNO NEĆU	VJEROJATNO NEĆU	NE ZNAM	VJEROJATNO HOĆU	SIGURNO HOĆU
IZLAZAK NA IZBORE	7	3	5	18	67

Rezultati za socijalno povjerenje prikazani su u tablici 2; brojevi u tablici izražavaju postotak ispitanika koji su odabrali svaki od ponuđenih odgovora.

Ovi rezultati potvrđuju prethodne ocjene (Štulhofer, 2004; Šalaj, 2007) kako je Hrvatska država s izrazitom niskim razinama socijalnog povjerenja, pa tako samo 14 posto ispitanika iskazuje povjerenje u druge ljude.

Tablica 3 prikazuje postotak ispitanika koji su odabrali pojedine odgovore na pitanje o normativnoj potpori demokraciji. Pritom nas posebno zanima postotak onih koji su odabrali odgovor da je demokracija uvijek najbolja. To su građani koji u određenoj zajednici čine pričuvu demokratske legitimnosti i koji su važni za opstanak demokracije i u razdobljima kada aktualno funkcioniranje nije zadovoljavajuće.

S 49 posto onih koji smatraju da je demokracija uvijek najbolja Hrvatska je,

uzimajući u obzir komparativni okvir drugih europskih država (Thomassen, 2007), država s niskim razinama normativne potpore demokraciji. Podaci su naročito zabrinjavajući ako se promatraju iz perspektive politološke literature koja tematizira pitanje konsolidacije novouspostavljenih demokracija. Tamo se često može pronaći tvrdnja kako je nužan preduvjet konsolidiranja demokracije u nekoj tranzicijskoj državi to da, u jednom dužem razdoblju, postoji kontinuirana podrška demokraciji kao načelu od strane značajnog dijela stanovništva. Neki autori (primjerice Diamond, 1999) govore o brojcima od najmanje 70 posto građana.

U tablici 4 prikazani su rezultati za dimenziju političke participacije, iz kojih je vidljivo da je 2007. godine oko dvije trećine građana izrazilo potpunu sigurnost u svoje sudjelovanje na predstojećim izborima.

Analiza odnosa između članstva u nevladinim organizacijama i navedenih dimenzija političke kulture (socijalno povjerenje, normativna potpora demokraciji i spremnost na političku participaciju) odvijat će se putem odgovora na nekoliko pitanja, pri čemu će za sve navedene dimenzije biti primijenjen isti model.

Prvi je korak utvrditi postoji li povezanost između članstva u udrugama i političke kulture. Nakon toga slijedi analiza koja se usredotočuje na nekoliko elemenata članstva u nevladinim organizacijama. Prvi element odnosi se na pitanje utjecaja tipa organizacije na političku kulturu, to jest nastoji se utvrditi postoji li određeni tip udruga koji je posebno snažno povezan s višim razinama socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju. Zbog toga je u analizu uvršteno i članstvo u političkim strankama. Političke se stranke u većini teorijskih rasprava ne tretiraju kao dio civilnog društva, ali se članstvo u njima ovdje koristi kako bi se procijenilo postoji li razlika u utjecajima članstva na političku kulturu s obzirom na razliku između političkih i nepolitičkih organizacija. Drugi element odnosi se na razlikovanje aktivnoga i pasivnog članstva, pri čemu se nastoji provjeriti u kojoj mjeri intenzitet članstva utječe na generiranje viših razina socijalnog povjere-

nja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju. Treći element povezan je s višestrukim članstvom, to jest s pitanjem pridonosi li članstvo u nekoliko udruga više generiranju socijalnog povjerenja, stvaranju viših razina normativne potpore demokraciji i sklonosti političkoj participaciji od članstva u samo jednoj udruzi. Nastoji se dakle istražiti na koji su način tip udruživanja, intenzitet članstva i opseg članstva u udrugama povezani s političkom kulturom.

Kako bi se odgovorilo na temeljno pitanje, ono o postojanju povezanosti između članstva u udrugama civilnog društva i navedenih dimenzija političke kulture, odgovori na pitanje korisno u upitniku kategorizirani su tako da se za svakoga ispitanika utvrdilo pripada li makar jednoj od navedenih organizacija. Tako su dobivene dvije kategorije: u prvoj su oni koji su članovi najmanje jedne od navedenih udruga, a u drugoj oni koji nisu članovi ni jedne udruge. Rezultati dobiveni takvim kategoriziranjem prikazani su u tablicama 5, 6 i 7. Brojevi u tablici izražavaju postotak ispitanika u ukupnoj populaciji određene kategorije koji smatraju da se većini drugih ljudi može vjerovati (tablica 5), onih koji smatraju da je demokracija uvijek najbolja (tablica 6) i onih koji su sigurni da će izaći na izbore (tablica 7 na slj. str.).

**Tablica 5.** Članstvo u udrugama i socijalno povjerenje

	ČLANOVI	NISU ČLANOVI
VEĆINI LJUDI SE MOŽE VJEROVATI	15	12

**Tablica 6.** Članstvo u udrugama i normativna potpora demokraciji

	ČLANOVI	NISU ČLANOVI
DEMOKRACIJA JE UVIJEK NAJBOLJA	51	48

**Tablica 7.** Članstvo u udrugama i spremnost na političku participaciju

	ČLANOVI	NISU ČLANOVI
SIGURNO HOĆU	69	65

Rezultati u tablicama pokazuju kako su kod sve tri navedene dimenzije političke kulture članovi skloniji iskazivati stavove bliže idealu demokratske političke kulture od onih koji nisu članovi, što bi potvrdilo Tocquevilleove i Putnamove teze o pozitivnom učinku članstva u nevladinim organizacijama. Međutim ni u jednom od tri slučaja ta razlika nije statistički značajna.

Možda povezanost postoji samo u slučaju nekog od elemenata članstva u nevladinim organizacijama? Prvi od tri moguća elementa odnosi se na sadržaje udruživanja, odnosno na tipove udruga. U toj analizi nastoji se utvrditi utječe li članstvo u različitim tipovima udruga različito na određene dimenzije politič-

ke kulture, to jest postoji li određeni tip udruga koji je posebno važan za generiranje socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju.

U tablicama 8, 9 i 10 prikazani su odnosi između članstva u različitim tipovima udruga i triju navedenih dimenzija političke kulture. Prvi broj u tablici izražava postotke, odnosno razine povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju koje iskazuju oni ispitanici koji su članovi određenog tipa udruge, a broj u zagradi izražava koeficijent povezanosti, Cramerov V, između članstva u određenom tipu udruge i određene dimenzije političke kulture.

**Tablica 8.** Članstvo u različitim tipovima udruga i socijalno povjerenje

TIP UDRUGE	ČLANOVI
Crkvene ili religijske organizacije	16(-)
Sportsko-rekreacijske organizacije ili klubovi	16(-)
Sindikati	13(-)
Organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata	10(-)
Profesionalna udruženja	16(-)
Humanitarne organizacije	19(-)
Organizacije koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima	17(-)
Organizacije koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima	24(.07)*
Organizacije za očuvanje okoliša	27(.08)*
Organizacije koje se bave specifičnim lokalnim problemima	23(-)
Organizacije mladih ili organizacije koje se bave mladima	19(-)
Ženske grupe	17(9)
Organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava	28(.06)*
Političke stranke	12(-)

\*p < 0.05



Iz tablice je vidljivo da kod najvećeg broja udruga članovi iskazuju više razine povjerenja od prosječne razine. Međutim povezanost, i to vrlo slaba, statistički je značajna u samo tri slučaja: kod organizacija koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima, kod organizacija za očuvanje okoliša te kod organizacija za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Rezultati sugeriraju da članstvo u organizacijama koje su izrazito fokusirane na sferu politike, a to su političke stranke, nije važno za generiranje socijalnog povjerenja. Zanimljiv slučaj, koji sugerira potrebu daljnjih istraživanja, predstavljaju organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata, kod kojih članovi iskazuju niže razine povjerenja od nečlanova, pri čemu treba napomenuti kako razlika nije statistički značajna.

U slučaju dimenzije normativne potpore demokraciji članstvo u različitim tipovima udruga također ne nudi neki

tip udruga koji bi bio posebno učinkovit u generiranju viših razina potpore. Pozitivna povezanost, koja je statistički značajna, prisutna je samo u slučaju profesionalnih udruženja.

Spremnost na političku participaciju, to jest sudjelovanje na izborima, pozitivno je, na statistički značajnoj razini, povezana s članstvom u slučaju organizacija koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima te, što je logično i očekivano, s članstvom u političkim strankama. U slučaju drugih tipova udruga doprinos članstva nije značajan.

Glavni je zaključak koji se može izvesti iz rezultata u tablicama 8, 9 i 10 kako članstvo u različitim tipovima udruga nije element civilnoga društva koji je važan za raspravu o poticanju razvoja demokratske političke kulture. Pozitivna povezanost, i to vrlo slaba, postoji tek u nekoliko slučajeva, a ni u tim slučajevi-

**Tablica 9.** Članstvo u različitim tipovima udruga i normativna potpora demokraciji

TIP UDRUGE	ČLANOVI
Crkvene ili religijske organizacije	46(-)
Sportsko-rekreacijske organizacije ili klubovi	46(-)
Sindikati	55(-)
Organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata	47(-)
Profesionalna udruženja	61(.07)*
Humanitarne organizacije	46(-)
Organizacije koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima	56(-)
Organizacije koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima	54(-)
Organizacije za očuvanje okoliša	44(-)
Organizacije koje se bave specifičnim lokalnim problemima	58(-)
Organizacije mladih ili organizacije koje se bave mladima	52(-)
Ženske grupe	44(-)
Organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava	50(-)
Političke stranke	49(-)

\*p < 0.05

**Tablica 10.** Članstvo u različitim tipovima udruga i spremnost na političku participaciju

TIP UDRUGE	ČLANOVI
Crkvene ili religijske organizacije	67(-)
Sportsko-rekreacijske organizacije ili klubovi	70(-)
Sindikati	70(-)
Organizacije branitelja ili stradalnika Domovinskog rata	74(-)
Profesionalna udruženja	70(-)
Humanitarne organizacije	74(-)
Organizacije koje se bave obrazovnim, umjetničkim ili kulturnim aktivnostima	82(.09)*
Organizacije koje se bave zdravstvom i pomoći oboljelima	62(-)
Organizacije za očuvanje okoliša	78(-)
Organizacije koje se bave specifičnim lokalnim problemima	73(-)
Organizacije mladih ili organizacije koje se bave mladima	68(-)
Ženske grupe	78(-)
Organizacije za zaštitu i promicanje ljudskih prava	78(-)
Političke stranke	91(.19)**

ma nije vidljiv neki koherentan obrazac u smislu postojanja određenih tipova udruga koje bi bile posebno učinkovite u generiranju viših razina socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političko sudjelovanje.

Što je s intenzitetom članstva? Postoje li značajne razlike između aktivnih i pasivnih članova? Koliko za Hrvatsku vrijedi Putnamova teza o važnosti neposredne komunikacije i interakcije među članovima udruga, to jest o važnosti aktivne participacije u udrugama kao glavnog mehanizma kreiranja demokratske političke kulture? Pitanje koje je korišteno u upitniku omogućava razvrstavanje ispitanika u dvije grupe s obzirom na intenzitet članstva. U prvoj su ispitanici koji su članovi neke od navedenih organizacija, no ni u jednoj nisu aktivni, dok su u drugoj oni koji su aktivni u nekoj od udruga u čijem su članstvu. Rezultati su

prikazani u tablici 11, pri čemu brojevi u tablici izražavaju postotak ispitanika u ukupnoj populaciji određene kategorije.

Iz tablice je vidljivo kako u sva tri slučaja aktivni članovi iskazuju stavove koji su bliži idealu demokratske političke kulture, no ni u jednom od tri slučaja razlika između aktivnih članova i onih koji to nisu nije statistički značajna, što navodi na zaključak kako ni intenzitet članstva nije element civilnoga društva koji je važan za raspravu o poticanju razvoja demokratske političke kulture u Hrvatskoj.

Posljednji element u analizi utjecaja civilnog društva na političku kulturu jest pitanje opsega članstva. Riječ je o pitanju utječe li višestruko članstvo, odnosno istodobno članstvo u više različitih udruga, na razvoj socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju. Originalno pitanje iskorišteno je na način da

**Tablica 11.** Intenzitet članstva u udrugama i socijalno povjerenje, normativna potpora demokraciji i spremnost na političku participaciju

	AKTIVNI ČLANOVI	NISU AKTIVNI ČLANOVI
POVJERENJE	16	13
DEMOKRACIJA JE SIGURNO NAJBOLJA	53	48
SIGURNO HOĆU	70	66

**Tablica 12.** Opseg članstva u udrugama i socijalno povjerenje, normativna potpora demokraciji i spremnost na političku participaciju

	NITI JEDNA	JEDNA	DVIJE ILI TRI	ČETIRI I VIŠE
POVJERENJE	12	15	14	19
DEMOKRACIJA JE SIGURNO NAJBOLJA	48	51	50	53
SIGURNO HOĆU	65	64	72	75

su formirane četiri moguće kategorije opsega članstva u udrugama. U jednoj su ispitanici koji nisu članovi ni jedne udruge, u drugoj ispitanici koji su članovi jedne udruge, u trećoj ispitanici koji su članovi dviju ili triju udruga te u četvrtoj oni koji su članovi četiriju ili više udruga. Takva kategorizacija pokazuje da u Hrvatskoj, kao što je već rečeno, 52 posto građana nije u članstvu niti jedne nevladine organizacije. Od građana koji su u članstvu, a njih je 48 posto, 23 posto članovi su jedne, 18 posto dviju ili triju, a 7 posto četiriju i više organizacija.

Odnos između opsega članstva u udrugama i razina socijalnog povjerenja, normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju prikazan je u tablici 12. Brojevi u tablici izražavaju postotak ispitanika u ukupnoj populaciji određene kategorije.

Rezultati pokazuju da je istodobno članstvo u četiri ili više nevladinih organizacija izrazito pozitivno povezano s višim razinama socijalnog povjerenja,

normativne potpore demokraciji i spremnosti na političku participaciju. To znači da je višestruko članstvo potencijalno vrlo moćno sredstvo generiranja demokratske političke kulture. Nažalost, rezultati istraživanja pokazuju da relativno mali broj hrvatskih građana pripada kategoriji s četiri ili više članstava. Osim toga, uzmu li se u obzir i ostale kategorije, pokazuje se da razlika između pojedinih kategorija nije statistički značajna, što sugerira kako ni opseg članstva nije bitan element za raspravu o poticanju razvoja demokratske političke kulture.

Ovdje prikazana analiza sugerira da se u slučaju Hrvatske ne potvrđuju Tocquevilleove i Putnamove teze o članstvu u udrugama kao važnom generatoru razvoja demokratske političke kulture. Prva razina analize, odnos između članstva u udrugama i odabranih dimenzija političke kulture, pokazala je kako članovi iskazuju "bolje" rezultate, no kako razlika između članova i ne-članova nije statistički značajna. Mogućnost da po-

zitivnan utjecaj članstva postoji samo u nekom od elemenata članstva u udrugama propitana je na drugoj razini, analizom odnosa između tipa udruživanja, intenziteta članstva i opsega članstva te odabranih dimenzija političke kulture. Ta analiza pokazuje kako niti jedan od navedenih elemenata članstva nije, statistički značajno, pozitivno povezan s "boljim" rezultatima na odabranim dimenzijama političke kulture.

### Zaključak

Prethodno izneseni zaključak, o nepostojanju povezanosti između članstva u udrugama i demokratske političke kulture u Hrvatskoj, odstupa od Tocquevilleovih i Putnamovih teza, ali i od empirijskog stanja u većini drugih demokratskih država (Šalaj, 2007). Rezultati su dakle suprotni normativnim očekivanjima klasičnih i suvremenih teoretičara civilnog društva, ali i empirijskom stanju u većini drugih suvremenih demokratskih društava.

Nekoliko je mogućih razloga za takve odstupajuće rezultate. Prvi je metodološke prirode i odnosi se na mogućnost da se odnos između članstva u udrugama i demokratske političke kulture u hrvatskom kontekstu ne može zahvatiti ovdje korištenim istraživačkim dizajnom. Međutim tijekom dosadašnjih komparativnih istraživanja nije uočeno da se ovdje korišteni istraživački dizajn ne bi mogao primjenjivati u različitim demokratskim društvima. Drugo, treba uzeti u obzir da su u ovom radu korištene tek tri dimenzije političke kulture: socijalno povjerenje, normativna potpora demokraciji i spremnost na

političku participaciju, pri čemu se kod političke participacije tematiziralo samo pitanje spremnosti na glasovanje. Moguće je da je članstvo u udrugama pozitivno povezano s "boljim" rezultatima kod nekih drugih dimenzija političke kulture kao što su, primjerice, politička tolerancija, politička efikasnost, spremnost na protestnu političku participaciju itd. Ta dva razloga sugeriraju, uz potrebu osmišljavanja dodatne metodologije, nužnost daljnjeg propitivanja odnosa između civilnoga društva i demokratske političke kulture u Hrvatskoj.

Treće je moguće objašnjenje rezultata da je civilno društvo u Hrvatskoj zaista "podbacilo" u svojoj socijalizacijsko-edukacijskoj funkciji te da su ovakvi rezultati samo odraz stvarnoga stanja. To još uvijek ne znači da je civilno društvo nevažno za razvoj demokratske političke kulture i za ukupni socijalni i politički razvoj. Primjerice, možda smo u Hrvatskoj svjedoci situacije u kojoj udruge imaju snažne vanjske i slabe unutarnje učinke? Kao što je i u ovom radu navedeno, civilno društvo ima i brojne druge važne funkcije, koje također treba istražiti.

Na kraju treba istaknuti kako ovakvi rezultati, ako prihvatimo njihovu vjerodostojnost, nameću i novo istraživačko pitanje, ono o uzrocima takvoga stanja u Hrvatskoj. Koji su razlozi što udruge u Hrvatskoj nisu generator stvaranja demokratske političke kulture? To pitanje pretpostavlja drugačiji istraživački pristup, koji bi se usredotočio na analizu interne organizacije i djelovanja udruga, ali i na propitivanje šireg socijalnog, ekonomskog i političkog konteksta u kojemu udruge djeluju.

## LITERATURA

- Almond, G., Verba, S. (2000. [1963]) *Civilna kultura*. Zagreb: Politička kultura.
- Baker, G. (2002) *Civil Society and Democratic Theory*. London: Routledge.
- Bežovan, G. (2004) *Civilno društvo*. Zagreb: Globus.
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2008) *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Cohen, J., Rogers, J. (1995) *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Cooley, C. (1964) *Human Nature and Social Order*. New York: Schocken Books.
- Curtis, J., Baer, D., Grabb, E. (2001) Nations of Joiners: Explaining Voluntary Associations in Democratic Societies. *American Sociological Review* 66: 783-805.
- Dekker, P., Van den Broek, A. (1998) Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9 (1): 11-38.
- De Tocqueville, A. (1968. [1835]) *Democracy in America*. London: Collins.
- Diamond, L. (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. London: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Edwards, M. (2004) *Civil Society*. London: Polity Press.
- Ehrenberg, J. (1999) *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: NYU Press.
- Foley, M., Edwards, B. (1998) Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective. *American Behavioral Scientist* 42 (1): 5-20.
- Fung, A. (2003) Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology* 29: 515-539.
- Gellner, E. (1994) *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Hamish.
- Gutmann, A. (1998) *Freedom of Association*. Princeton: Princeton UP.
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hirst, P. (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Hyden, G. (1997) Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse. *Studies in Comparative International Development* 32 (1): 2-30.
- Janoski, T. (1998) *Citizenship and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jobert, B., Kohler-Koch, B., (2008) *Changing Images of Civil Society: from protest to governance*. New York: Routledge.
- Keane, J. (1998) *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press.
- Morales, L. (2002) Associational membership and social capital in comparative perspective: the problems of measurement. *Politics and Society* 30 (3): 497-523.
- Morales, L., Geurts, P. (2007) Associational involvement, u: J. van Deth, J. Montero, A. Westholm, ur., *Citizenship and Involvement in European Democracies: A comparative analysis*. London: Routledge, 135-158.

- Newton, K. (2001) Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy. *International Political Science Review* 22 (2): 201-214.
- Norris, P. (1999) The Growth of Critical Citizens?, u: P. Norris, ur., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Offe, C., Fuchs, S. (2002) A Decline of Social Capital? The German Case, u: R. Putnam, ur., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 189-244.
- Perez Diaz, V. (1993) *The Return of Civil Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton UP.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon&Schuster.
- Reese-Schäfer, W. (2004) Civilno društvo i demokracija. *Politička misao* 41 (3): 65-79.
- Rosenblum, N. (1998) *Membership and Morals: The Personal Uses of Pluralism in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, B. (2005) *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seligman, A. (1995) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T. (2002) From Membership to Advocacy, u: R. Putnam, ur., *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 103-137.
- Šalaj, B. (2007) *Socijalni kapital: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Štulhofer, A. (2004) Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj. *Politička misao* 41 (3): 156-169.
- Thomassen, J. (2007): Democratic values, u: R. Dalton, H. D. Klingemann, ur., *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 418-436.
- Vujčić, V. (2001) *Politička kultura demokracije*. Zagreb: Panliber.
- Warren, M. (2001) *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Wollebaek, D., Selle, P. (2002) Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31 (1): 32-61.
- Wright, E. (2011) *Vizije realističnih utopija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## **Civil Society And Democracy: What Would Tocqueville And Putnam See In Croatia?**

**SUMMARY** In the contemporary political-science debates over the role of civil society in promoting democracy it is possible to distinguish several mechanisms through which civil society and its principal actors, non-governmental organisations, affect the effectiveness and quality of democratic political systems. The first part of the paper is focused on the explication of these mechanisms, and afterwards, the second part pays particular attention to one of these mechanisms. According to the authors who emphasize the significance of this mechanism, non-governmental organisations represent peculiar schools of democracy where members acquire knowledge, skills and attitudes necessary for informed and responsible participation in democratic political processes. Among modern political scientists, this function is particularly stressed in the work of the famous US political scientist Robert Putnam, and his reflections are largely based on the insights about the importance of civil society for democracy that were advanced as early as mid-nineteenth century by the French political theoretician Alexis de Tocqueville. To what extent do Tocqueville's and Putnam's insights apply to contemporary Croatia? The third and fourth part of the paper examine, by using the data collected during the scientific research project of the Faculty of Political Science implemented in 2007, how much the theses about the positive impact of membership in non-governmental organisations on generating a democratic political culture are valid in the Croatian case as well.

**KEYWORDS** civil society, democracy, membership of associations, political culture, civil society in Croatia





# TO EAT A CAKE AND TO HAVE A THREE-QUARTER OF IT: IS IT POSSIBLE TO HAVE THE BEST OF BOTH WORLDS OF ELECTORAL SYSTEMS?

**Miljenko Antić**

*Građevinski fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

**Jadranka Vlahovec**

*Sveučilište u Zagrebu,  
Poslijediplomski studij  
"Advanced Master in European  
Studies" (AMES)*

Pregledni rad

Primljeno: listopad 2011.

**Summary** The article investigates whether it is possible to combine the advantages of two groups of electoral systems – PR and pluralitarian (or majoritarian) – or not. It analyzes the existing mixed electoral systems and suggests possible improvements thereof. The main conclusion is that it is not possible to eliminate all disadvantages of PR and pluralitarian electoral systems, but it is possible, at least theoretically, to eliminate most of them by combining attributes of both worlds of electoral systems. In short, the electoral system proposed in this article would make it possible to “eat the entire cake and have a three-quarter of it”.

**Keywords** electoral system, proportionality, plurality, majority, district, threshold

## 1. Introduction

The main purpose of this article is to answer the following question: is it possible to combine the advantages of both proportional and pluralitarian electoral laws? The same question can also be formulated in another way: does the mixed-member electoral system allow “nations

to tailor their electoral systems so as to potentially have their cake and eat it too” (Shugart and Wattenberg, 2005: 10)?

The next section defines the two main electoral systems: proportional and pluralitarian, and explains the main advantages of the two systems. The third section defines and analyzes the mix-

ed-member electoral system and compares it with pluralitarian and PR systems. This section also explains the main variances of mixed electoral systems. The fourth section analyzes one of the two variances of the mixed-member electoral system: the mixed-member proportional (MMP) system, on the basis of investigation of the German electoral system. The fifth section examines, theoretically, possible improvements of MMP electoral system. In the section that follows, an electoral system is proposed. Finally, in section seven, advantages and disadvantages of the proposed electoral system are analyzed.

## 2. Proportional Electoral Law Versus Plurality Electoral Law

Electoral systems are usually classified into two groups – plurality systems and proportional electoral systems (PR). However, there are no universally accepted definitions of the two systems in political science. According to Dieter Nohlen (1990: 79), the plurality electoral system is traditionally defined as a system in which the elected candidate must win the plurality or majority of votes, whereas in the PR system, the distribution of seats tends to mirror the distribution of votes for parties. Similarly, according to Shugart and Wattenberg (2005: 9), pluralitarian (majoritarian) systems

usually employ exclusive single-seat districts with plurality rule (or sometimes a two-round majority formula) and tend to give greater representation to the two parties that receive the most votes. Proportional systems must employ multi-seat districts, usually with party lists, and typically produce parliamentary representati-

on that largely mirrors the vote shares of multiple parties.

Arend Lijphart (1999: 143) defines the plurality method of elections as a “winner-take-all method (the candidate supported by the largest number of votes wins, and all other voters remain unrepresented)... In sharp contrast, the basic aim of proportional representation is to represent both majorities and minorities and... to translate votes into seats proportionality.” Ferrer and Russo (1984) define the pluralitarian electoral system as a system in which only one representative is elected from one electoral district. In contrast, in the proportional electoral system more than one representative is elected from one electoral district. Nohlen (1990) criticizes Ferrer and Russo’s definition by arguing that the pluralitarian electoral system allows the election of more than one person in an electoral district. For example, in the United Kingdom, several electoral districts elected more than one representative to the Parliament up until 1948. However, nobody argues that the electoral system in the UK was not pluralitarian prior to this year.

From the analysis above it is obvious that all the most important definitions of plurality and PR electoral systems are very similar. They differ only in nuances. However, probably the most precise definition of the two electoral systems is given by Nohlen (1990: 83). He defines the two electoral systems in the following way: “In the pluralitarian electoral system, a candidate(s) or a party – in order to be elected – must get the plurality or majority of votes in an electoral district... In the proportional electoral system, the distribution of mandates depends on the percentage of votes received by candidates or political parties

in electoral districts.” Therefore, this article accepts Nohlen’s definition of electoral systems.

Proponents of plurality law (for example, Maurice Duverger (1954) and Ferdinand Hermens (1972)) cite its following advantages. Firstly, plurality law creates a stable, usually one-party government. Secondly, plurality electoral law creates clear responsibility for the policies, and enables people to choose a government. Thirdly, plurality law enables close and clear contact between members of the parliament and their constituencies. Furthermore, it produces a simple voting method. In addition, plurality law neutralizes the disproportionately strong influence of small parties. Finally, under plurality law, extreme parties have much less of a chance to be represented in the parliament.

According to the well-known Duverger’s law (1954), plurality electoral law tends to produce a two-party system, while proportional law (PR) tends to produce a multiparty system. Some authors (Sartori, 1986; Nohlen, 1990) have challenged Duverger’s law. However, empirical evidence shows that, in the long run, plurality law causes overrepresentation of the two strongest parties at the national level. According to Lijphart (1999: 13), on the basis of pluralitarian electoral law,

the bulk of the seats are captured by the two major parties, and they form the cabinets: the Labour party from 1945 to 1951, 1964 to 1970, 1974 to 1979, and from 1979 on, and the Conservatives from 1951 to 1964, 1970 to 1974, and in the long stretch from 1979 to 1997. The hegemony of these two parties was especially pronounced between 1950 and 1970: jointly they never won less than 87.5

percent of votes and 98 percent of the seats in the House of Commons in the seven elections held in this period.

Overrepresentation of the strongest party and a small number of parties create a stable government in countries with plurality electoral law. Frequently, one party has an absolute majority in the parliament. Accordingly, this party may form a stable government because the parliamentary majority has an interest in supporting its own government. For example, in the United Kingdom, general elections have failed to produce an absolute majority of one party only twice since 1945 (Steiner, 1991: 109). Therefore, a one-party government is almost an inevitable consequence of plurality electoral law. Paul Brass (1977: 1388) found that “one-party governments were more stable than coalition governments, that majority governments were more stable than minority governments, and that government stability correlated negatively both with the number of parties in the cabinet and governmental fragmentation”. Stability is not only a goal in and of itself, but it may also produce higher GDP per capita growth. According to Haggard and Kaufman (1995: 356), “two-party systems appear to have had a good long term record in maintaining stable macro-economic policies”.

PR may produce instability in government. The failure of the Weimar Republic is almost a cliché in the literature. However, many modern countries have also experienced government instability. For example, Italy – because of PR – has had over 50 cabinets since World War II (Osiatynski 1999: 10). In Poland, 31 parties won seats in the October 1991 parliamentary election. The largest par-

ty won only 13.5 percent of the seats (Lijphart, 1992: 210). It is extremely difficult to form a governing coalition with such a strong dispersion of parliamentary seats. The situation is even worse if a strong party is considered to be an anti-system party. For example, in Italy, the communist party never entered into a governing coalition even though it was the second largest political party for a long period of time. The government coalition in Italy very often consisted of five or more parties with a very weak majority in the parliament. France, which also had PR systems, faced similar problems in the 3<sup>th</sup> and 4<sup>th</sup> Republics (as well as in 1986).

One-party government (which is usually a product of plurality law) has an additional advantage. It enables clear responsibility in politics. The governing party is responsible for political success and failure. As a result, the electoral process is essentially a referendum on the incumbent. If people are satisfied, they may vote not only for the same government, but also, indirectly, for the same politics. Moreover, plurality electoral law *de facto* enables voting on the government as a whole. In contrast, if a country has a multiparty government, it is not clear which party is responsible. In addition, people usually do not have the opportunity to decide on the government under a PR system, because typically, no party receives an absolute majority in the parliament. The governing coalition is a result of bargaining among parties. Many times, one party receives much fewer votes than in the previous election. Despite this, the party continues to run the country, changing only portfolios, as a member of the governing coalition.

Plurality law allows for the election of people, not only parties. Each candi-

date represents not only a party, but also his/her constituency. Equally important, people know who represents them in the parliament. In other words, plurality law enables a strong connection between members of the parliament and their constituencies. The majority of countries with PR have a system with a closed list of candidates. Thus, people elect parties and not candidates. The party bureaucracy decides the position of candidates on the list. People who have a high position on the list have a very good chance of being elected, while people who are low on the list have almost no chance of being elected to the parliament. Consequently, party bureaucracies actually decide in advance on the majority of the members of the parliament.

PR sometimes allows a small party to have a significant influence in the government because it is not possible to form a coalition government without the support of the small party. "In Germany, the party with the *most* government experience is the *smallest* of the three main parties, the Free Democrats. This party has been in coalition with one or the other of the two largest parties, the Social Democrats and Christian Democrats, for twenty-seven out of thirty-four years in the period 1950-1983" (Taylor, 1984: 58).

As was noted earlier, political scientists agree that a government formed by only one party is the most stable form of democratic government. Since this type of government is usually a result of plurality electoral law, it follows that PR systems produce a less stable government. However, a more stable government is not necessarily a more efficient one. Efficiency can be measured according to economic and political criteria. The most objective economic criteria are

economic growth, inflation, unemployment, and distribution of income. Consequently, economic results show the efficiency of a government. Lijphart's data (1991: 78) indicate that countries with a parliamentary system and PR (these countries usually have coalition governments) had an average economic growth rate of 3.5 percent per year in the 1961-1988 period. The same figure is 3.4 percent for countries with a parliamentary system and plurality law (these countries usually have a one-party government).

PR countries had a lower inflation than countries with plurality law (6.3 percent / 7.5 percent), and a lower rate of unemployment (4.4 percent / 6.1 percent). In addition, economic equality is higher in countries with PR, because 20 percent of the richest people earn 39 percent of the income, while in countries with plurality law the richest people earn 42.9 percent. Countries with a presidential system and a plurality electoral law had economic growth of 3.3 percent per year, inflation of 5.1 percent per year, unemployment of 6.1 percent per year, and the richest 20 percent of the population earned 39.9 percent of the national income. Even though the differences are not very large, it is clear that countries with coalition governments (mainly countries with PR) have more efficient economies.

The data discussed above raise the question: how is it possible that less stable governments are more efficient? One of the possible explanations is that PR provides better control of government. If one party has an absolute majority in the parliament, it is much more difficult to control the government. Since party discipline is very strong in the parliamentary system, parliament members rarely dismiss the government controlled by

their own party. "In the first place, the political strength of the British Prime Minister comes, today, from his position as head of a disciplined majority party, and from the appointive powers that his office gives him" (Needler, 1962: 382). Consequently, a one-party government can usually be changed only with a new election. Frequently, a majoritarian government is stable even if its policies are inefficient. In contrast, inefficient policies may lead to resignation of a coalition government. If a party considers actual policies as harmful, it will most likely leave the coalition government in order to enhance its chances in the next election.

In a majoritarian system, the real decision-maker is the prime minister. According to Steiner (1991: 115), "the Prime Minister can define the consensus as being what he thinks fit. Even though a majority of the opinions expressed were against him, that would not necessarily prevent him deciding as he wishes." In such a system, ministers are more like executors than decision-makers. In contrast, in a coalition government, the prime minister must respect the opinions of all ministers, especially the opinions of ministers from other parties in the coalition. Otherwise, other parties will leave the coalition and the government will lose its majority in the parliament. In a coalition government, the prime minister is controlled not only by the parliament, but also by his/her own ministers in the cabinet. If political policies are inefficient, it is much easier to change a coalition government than a majoritarian one. Therefore, even though coalition governments are less stable, they are not necessarily less efficient. After World War II, the British Government was one of the most

stable governments among the western democracies, while Italy had one of the most unstable governments. However, since 1945, Italy's growth rate has been much higher than Britain's, even though Britain discovered oil in its territory (Lijphart, 1991: 80). Obviously, the instability of the government did not produce a lower level of efficiency.

Some additional facts may also help explain the success of coalition governments. Majoritarian governments represent the majority in the parliament. However, they do not necessarily represent the majority of the voters, because plurality electoral law can produce an artificial majority in the parliament. Often, a party with less than 40 percent of the votes has an absolute majority in the parliament. In addition, real support for the governing party is lower than the percentage of votes. Many voters vote strategically, knowing that only the two strongest parties have a real chance of winning in a constituency. An artificial majority in the parliament produces legality, but not legitimacy for a policy. Since the PR system produces fair representation in the parliament, a coalition government represents not only the majority in the parliament, but also the majority of the people. (Of course, this statement is not valid for minority governments.) In other words, a coalition government has legality and legitimacy. In order to enhance support among voters, coalition governments sometimes have even more parties in the coalition than is necessary for majority support in the parliament. According to Laver and Schofield (1991: 69), "larger coalitions, all other things being equal, may possibly have more legitimacy and authority than smaller ones".

Coalition governments are politically less stable, but they have more sta-

ble policies. Frequently, a new coalition has some parties and ministers from the previous government. This fact enables a certain degree of continuity in policies. On the contrary, if a party loses an election in a majoritarian system, a new one-party government will replace all ministers from the previous government. Finally, plurality electoral law sometimes produces an abrupt change of government and policies.

To take a concrete instance, post-war Labour governments in Britain have nationalized certain industries, some of which subsequent Conservative governments have denationalized; Labour proclaims its intention, when it regains power, of renationalizing these without compensation. This has led worried industrialists to seek a remedy for such repeated reversals, which make it impossible for them to plan ahead beyond the next election (Lakeman, 1984: 48).

From the above analysis, it is obvious that both electoral systems have, theoretically, advantages and disadvantages. Lijphart (1984: 208) summarizes these advantages in the following way:

The main advantage the plurality advocates cite for their system is that it encourages a two-party system – which, in turn, makes stable one-party governments in parliamentary regimes possible... The secondary advantages of plurality are its great simplicity, the fact that it allows a vote for individual candidates instead of party lists... and that it permits close contact between each representative and his or her constituents... The overriding advantage that PR partisans see in PR is that it yields more or less proportional results. This is regarded as a value in

and of itself, but it is also considered to be especially important because it allows minority representation.

Of course, one may challenge Lijphart's above-mentioned arguments. For example, is stability of government good or bad? The previous analysis in this section has shown that more stable governments are not necessarily more efficient. Furthermore, Antić (2010: 134) has shown that communist countries have had the most stable governments and they, certainly, cannot be considered as democratic role models. However, in spite of the fact that stability and efficiency of a system are not directly correlated, there is no doubt that extreme instability of a political system (which might be a consequence of a pure PR electoral system) may contribute not only to inefficiency, but also to a collapse of democracy as such. According to Susan Scarrow (2005: 58-59),

during the Weimar years Germany used a very pure form of proportional representation to elect the lower house of its national parliament... Although these very open rules did not create Weimar's fragmented party system... they certainly helped to sustain partisan divisions, since they offered almost no incentives for parties to cooperate or conglomerate in order to win elections. This fragmentation made it hard for parties to build and sustain governing coalitions. Contemporary as well as later observers concluded that this hyper representative electoral system itself bore significant responsibility for undermining Weimar democracy.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> See pages 75, 76 and 85-86 in this article.

It is also logical to ask whether fair representation of minorities is good or bad. The above quotation shows that inclusion of representatives of all minorities could be harmful for the functioning of democracy. However, the opposite is also true: exclusion of minorities could undermine the legitimacy of the parliament because it does not reflect preferences of voters. It is obvious that the main question is whether elections should enable stable, one-party government, or representation of all main interest groups in a society. According to the functional theory of democracy, the main function of elections is to enable a stable government. Consequently, the functional theory prefers plurality electoral law. In contrast, the participative theory of democracy argues that the function of elections is to enable fair representation in a parliament. Therefore, this theory prefers the PR system.<sup>2</sup> However, no matter what is considered as a *more* important value, it is certain that fairness in the distribution of mandates is a value in and by itself because it increases the legitimacy of a parliament. In other words, fairness (which is easier to achieve in a PR system) is a positive element of a political system (though it is questionable whether this particular quality is more important than others). Furthermore, representation of minorities in the parliament, especially ethnic minorities, enables better protection of their rights. According to Lijphart (1991: 81), "divided societies... need peaceful coexistence among contending ethnic groups. This requires conciliation and

<sup>2</sup> For a discussion about the relationship between political theories and electoral systems, see Kasapović, 1991 (especially page 12), and Nohlen, 1991.

compromise, goals that in turn require the greatest possible inclusion representative of these groups in the decision-making process. Such power sharing can be arranged more easily in... PR systems than in... plurality systems.”

To conclude, stability and fair representation of minorities are *good* for a system. However, these two values are frequently in conflict because fair representation of all minorities may undermine the stability of a political system.

### 3. Mixed Electoral Systems

Since both electoral systems (pluralitarian and proportional) have advantages and disadvantages, it is logical that many countries tried to combine their elements, minimizing the negative consequences of the two systems and taking the main advantages of them.<sup>3</sup> As a result, they established the *mixed-member* system. According to Shugart and Wattenberg (2005: xxi), “in the view of many electoral reformers, the mixed-member system offers the best of both worlds – the direct accountability of members to the districts in which they are elected, and the diverse partisan preferences”. In other words, the mixed-member electoral system was supposed to enable “eating a cake and having it”. So, is it possible to take the advantages of both worlds? Before answering this question, it is neces-

sary to define the mixed-member electoral system and to classify it.

There are three main definitions of mixed electoral systems. Blais and Massicote (1996) define mixed electoral systems in terms of inputs: a system where plurality/majority and PR are used simultaneously in a single election and where at least 5% of the total members are elected under a different system. Giovanni Sartori (2000) focuses on the output: a mixed system provides a plurality-proportional mix and must not be fully proportional. According to Blais and Massicote’s definition, Israeli elections in 1996 and 1999 – when the prime minister was directly elected, on the basis of majoritarian electoral law, and members of the parliament were elected on the basis of PR electoral law – were not based on mixed electoral law. On the basis of Sartori’s definition, Germany does not have mixed electoral law because electoral results in this country are almost fully proportional.<sup>4</sup> Since these two classifications are too restrictive, this article uses Shugart and Wattenberg’s (2005: 10) definition: “Mixed-member systems are thus a variant of such multiple-tier systems with the specific proviso that one tier must entail allocation of seats *nominally* whereas the other must entail allocation of seats by *lists*.” This article also follows the authors’ classification of mixed electoral systems in two groups:

We identify two broad subtypes, which we call mixed-member majoritarian (MMM) and mixed-member proportional (MMP)... The primary variable in mixed-member systems

<sup>3</sup> Of course, in reality, mixed-member electoral systems usually emerged as a compromise between parties that wanted pluralitarian electoral law and those that wanted PR. However, it is out of the scope of this paper to analyze the origins of these systems. For a comprehensive analysis of the origins of mixed-member electoral systems, see Shugart and Wattenberg (eds), 2005: 55-278.

<sup>4</sup> Interestingly, Lijphart (1984: 207) also does not classify the electoral system of Germany as a mixed one.



that separates MMM and MMP systems is the presence or absence of linkage between tiers. If the tiers are not linked, then the typical majoritarian boost received by a large party in the nominal tier is not likely to be wiped away by proportional allocation from the list tier. Thus, the principle behind majoritarian systems – giving an advantage to a large party – remains in the MMM system. On the other hand, MMP systems prioritize the list-PR tier, such that large parties do not receive a boost in overall seat allocation, or receive a smaller one than they would in an otherwise similar MMM system (Shugart and Wattenberg, 2005: 13).

It is out of the scope of this article to analyze all existing mixed-member electoral systems.<sup>5</sup> Therefore, an overall assessment will be made. Since the main purpose of this article is to find out whether it is possible to have “the best of both worlds”, it will be analyzed first whether MMM electoral systems enable both fairness in the distribution of mandates and direct accountability of members to the districts in which they are elected. From the experience of countries that have had MMM electoral systems, the following conclusion can be made: an MMM system indeed increases fairness in distribution of mandates in comparison with a pure pluralitarian system and enables more accountability of members of parliaments (MP) to the districts in comparison to a pure PR electoral system. However, the opposite is also true: an MMM system produces

less fairness in the distribution of mandates than a pure PR system and less accountability of MPs to the districts than a pure pluralitarian electoral system. In other words, MMM enables eating half of a cake. However, the direct consequence is that one does not have the other half of the cake. According to Sartori (1975: 75), while MMM advocates may believe “that they are bringing together the best of two worlds”, they are, in fact, more likely to obtain “a bastard-producing hybrid which combines [the] defects” of PR and pluralitarian electoral systems. So, if the MMM system does not offer the best of both worlds, does the MMP system offer that? In order to answer that question, the next section analyzes the German electoral system, which has been a model for all other MMP electoral systems.

#### 4. Electoral System of Germany

(West) Germany was the first country to choose the MMP electoral system. This electoral system was chosen as a result of bargaining between main political parties, but also as a result of prevalent will among the establishment for a stable but also democratic political system.<sup>6</sup> The MMP system has been used in Germany since 1949. Since then, the electoral system was slightly changed several times, but the main characteristics of this system have remained the same for 62 years. According to the electoral law, half of representatives are elected in single-member districts (SMD), and the other half from the party lists. Voters have two votes: one for the district,

<sup>5</sup> For an overview of existing mixed electoral systems, see Massicote and Blais, 1999. See also analyses on country by country bases in Shugart and Wattenberg, 2005.

<sup>6</sup> Scarrow (2005) explains how the German electoral system was adopted. Consequences of the German electoral system are examined in Klingemann and Wessels, 2005.

and another for lists. However, in contrast to the MMM system, the overall number of seats for one party depends on the percentage of votes on the second ballot (party lists). In other words, one party gets approximately equal percentage of seats as percentage of votes (parties with less than 5 percent of votes or less than three SMD winners are excluded). If the number of seats won in SMD is lower than the number of seats one party should get as a result of the second vote, additional MPs are elected from closed party lists (parties decide about positions on the lists). However, if the number of SMD won by a party is higher than the number of seats allocated by the party's proportion of list votes, the party may keep the additional seats. In SMD it is enough to get the plurality of votes.

So, what are the consequences of the MMP electoral system? Does this electoral system enable the best of both worlds? The first thing that should be noted is that the MMP system has the main attribute of PR systems – fairness in the distribution of mandates. One party gets approximately the same percentage of seats and votes.<sup>7</sup> Actually, the main obstacle for full proportionality in the distribution of votes and seats are not SMD, but the 5% threshold (as in PR electoral systems). In other words, MMP enables the eating of a cake. However, does it allow also having a cake? Or, does the MMP system have attributes of plurality electoral law? One of the attributes of the plurality system is accountability of MPs to districts, and in the German elector-

al system, half of representatives (elected in SMD) are accountable to the electorate in districts. Hence, voters choose half of their representatives on their own and party bureaucrats decide – forming party lists – only about half of representatives. This means that the MMP system enables better personalization of politics than the classical PR system and, thus, more accountability of MPs than the PR system. Consequently, the MMP system – keeping almost all advantages of the PR system – allows some advantages of the plurality system.

However, it is also obvious that Germany's MMP system does not allow all the advantages of the plurality system. It does not allow people to elect their prime minister,<sup>8</sup> and the formation of government is a consequence of inter-party bargaining. Furthermore, half of representatives are not accountable to their districts. The voting method is more complicated than in plurality electoral law and enables strategic voting.<sup>9</sup> Finally, as mentioned earlier, German electoral law does not allow full proportionality – because of the threshold and extra seats in SMD – between percentage of votes and percentage of seats.

<sup>7</sup> This is the main reason why Lijphart considers the electoral system of Germany as a variant of the PR system (see Lijphart, 1984 and Lijphart, 1999).

<sup>8</sup> In countries with plurality electoral law, people also do not elect the prime minister directly but, since one party usually has an overall majority, people know that by voting for one party they also vote for the leader of this party to become the prime minister.

<sup>9</sup> Strategic voting means that voters may split their votes and vote for one party in SMD and for another with the second ballot. Since a party may keep extra seats won in SMD, strategic voting may produce a better result for a coalition of parties than voting for the same party in SMD and in the second ballot.

Nevertheless, experience with German electoral law shows that it is possible to have some advantages of one electoral system without eliminating all the advantages of another. Germany has a fair distribution of seats, having at the same time direct accountability of half of their MPs to their districts. In other words, the German electoral system shows that it is possible to eat a cake and still have at least a part of it. Nevertheless, is it possible to have a bigger part of the cake than German electoral law enables? In other words, is it possible to further improve the MMP system in order to have more advantages of both worlds? This issue will be analyzed in the next section.

### **5. Is It Possible to Improve the MMP Electoral System?**

The previous section has shown that German electoral law enables personalization of elections. Half of representatives are elected from SMD. However, is it possible to have an electoral system in which voters decide also about the other half of representatives? The German system has a closed list and voters cannot decide about the position of candidates on the list. This means that candidates who are low on the list do not have much chance to be elected, while those who are high on the list have secured membership in the parliament prior to the elections (if the party passes the threshold). However, some variances of the MMP system enable voters to decide also about candidates on the list. The most logical solution is that the position on the list depends on the number of votes a candidate receives in SMD. This means that the “best losers” in SMD (since winners in SMD are directly elected) are also elected in the par-

liament. And these “best losers” assure proportional distribution of seats in the parliament. According to Shugart and Wattenberg (2005: 12-13),

There is no reason why a mixed-member system could not employ open lists in the list tier... Mixed-member systems lend themselves to lists ordered on the basis of which candidates prove to be the “best losers” in the nominal-tier districts in which they are nominated. Variations on the best-loser provision have been used in Mexico (1964-76), as well as by the Italian senate since 1993 and Japan’s lower house since 1996... Best-loser lists do provide candidates with the incentive to be popular within their districts – even in districts that are “hopeless” for their party to win in the nominal tier – because more popular candidates will be elected from the list tier ahead of less popular copartisans. In a system that employs a best-loser provision on the list tier, there is no list, per se. Rather, parties simply nominate candidates in the nominal tier. Once nominal-tier winning candidates have been determined, any seats that a party may obtain from the list are taken from its pool of nominated candidates who did not win their races. Thus, under this system, the nominal-tier districts serve as de facto nominating districts for the list tier.

There are three possible criteria for deciding who the “best losers” are. The first criteria is the percentage of votes, the second is the difference in number (or percentage) of votes between winner and loser. However, probably the best solution is the overall number of votes. Such a criterion would stimulate a high

voting turnout, because districts with a higher turnout would have a better chance of being represented with more than one representative.

One of the possible disadvantages of the MMP system is, as mentioned earlier, strategic voting: voters split their votes in order to increase, artificially, the number of seats for a **collation** of parties they support.<sup>10</sup> An easy solution against strategic voting is one vote instead of two. This vote decides who wins in SMD, but also the overall number of votes for a party or coalition. Simply, votes for all candidates, in all SMD, can be summed up **and** in order to check the overall number and percentage of votes for a party or coalition on the national level.<sup>11</sup> Such a system eliminates the possibility of strategic voting and possible manipulation with such a voting. If a voter has only one vote, he/she cannot split votes in order to have additional seats in the nominal tier. With such a solution, simplicity of voting in the plurality electoral system can be combined with the fairness of the PR electoral system. Furthermore, each party would be motivated to run with the most popular candidate because they run not only for themselves but also for the party as a whole. In addition, voters would be able to vote for individuals as in the classical plurality electoral system. Consequently,

<sup>10</sup> According to Klingemann and Wessels (2005: 287), approximately 20% of voters are ticket-splitters, and this splitting is now predominantly in favor of Christian Democrats (see Farrell, 2001: 111).

<sup>11</sup> Italy uses such an electoral system for election of Senate (see Katz, 2005: 115). Germany also utilized the MMP electoral system in which voters had only one vote in the 1949 elections (see Scarrow, 2005).

voters would be able to eliminate party candidates that are not popular among voters, which is not the case with PR systems with a closed list, where the position on the list and chances for getting seats in the parliament are decided by party bureaucrats.

The MMP system may also solve an additional problem with the PR system – overrepresentation of cities. According to Farrell (2001: 80), “there is a danger the geographical location of MP... may be concentrated in the urban, more populated areas, leaving whole swathes of the population ‘unrepresented’”. However, the MMP system with SMD prevents such a problem, because all regions are represented in the parliament.

To summarize, an appropriate MMP electoral system may enable both: a fair distribution of seats and a clear contact between members of the parliament and their constituencies. In other words, the MMP system enables fully personalized proportional representation. To return to the mantra of this article, it enables eating a cake and still having half of it.

But, what about the other half? Is it possible to have some additional advantages of plurality electoral law, but on the basis of a fair (proportional) distribution of mandates? It has been mentioned above that plurality electoral law usually enables people to choose the government. In contrast, in PR systems, the governing coalition is a result of bargaining among parties. So, is it possible to allow people to elect the head of the government having, at the same time, a proportional distribution of seats in the parliament? The answer to this question is positive. Israel had, from 1992-1999, an electoral system which was almost fully proportional (the legal threshold was only 1.5%, and the entire coun-

try was one constituency), having at the same time direct elections for prime minister.<sup>12</sup> Such a system was a variance of MMP because it combined a nominal and a list tier in the elections, and it enabled, obviously, even more direct influence of voters on the head of government than plurality electoral law.<sup>13</sup> However, Israel had a system with a closed party list. This means that, under the law that existed from 1992-1999, voters had an opportunity to vote personally only on the prime minister, without having influence on candidates on the list for the parliament. However, it is obvious that a personalized electoral system for the parliament (the above-described MMP system) can be combined with direct election of the prime minister.

The above analyses have shown that it is possible to combine the main advantage of PR – fairness in distribution of seats – with almost all advantages of plurality electoral law: connection between people and MPs, simple voting method, elimination of strategic voting, and even direct election of prime minister. Nevertheless, is it possible to eliminate the last two advantages of plurality electoral law: neutralization of small parties and a stable one-party government? Before these questions are answered, it should be noted that even plurality electoral law enables representation of small parties in the parliament if they have regional strongholds. Parties that have disproportionately weak performance are usually national parties, with the exception of two strongest parties. The prime example of

a party which is disadvantaged by plurality electoral law is Liberal Democrat Party in the United Kingdom.<sup>14</sup> So, plurality electoral law virtually eliminates small national parties without regional strongholds. However, as mentioned above (see page 75), plurality electoral law usually produces a stable one-party government. So, is it possible to have the PR system and the prevalence of a stable one-party government? Here, the answer is negative. The very essence of the PR system is fair representation. So, on the basis of the PR electoral system, no party has the majority in the parliament without getting close to 50% of votes. Therefore, it is not possible to have ALL the best elements from both electoral systems. More precisely, it is not possible to have – on the basis of an artificial majority – a stable one-party government and a fair distribution of seats at the same time. Similarly, it is not possible to have proportional distribution of seats and to eliminate all small parties. In other words, in this respect, it is not possible to eat a cake and have one.

Since the PR system may allow dozens of parties to have their representatives in the parliament (see page 75-76) and since such a situation may cause very instable government, all countries with the PR system have certain instruments that reduce the number of parties. Even the Netherlands, the country with the most proportional electoral system<sup>15</sup> – because of a nationwide district and almost full proportionality – still has a 0.67 percent threshold. Numerous

<sup>12</sup> For the origin of the Israeli electoral system, see Rahat, 2005; for consequences of this system, see Hazan, 2005.

<sup>13</sup> Croatia has a similar electoral system for local elections.

<sup>14</sup> For example, in the 1992 elections this party received 17.8% of votes, but just 3.1% of seats (Farell, 2001: 27).

<sup>15</sup> For the degree of (dis)proportionality, see Lijphart, 1999: 162.

devices may boost the representation of largest parties in the PR system. The most effective are: threshold, small district magnitude, and D'Hondt electoral formula. However, these devices also decrease the degree of proportionality and tend to eliminate small parties. So, can the MMP system contribute to the stability of government keeping fairness in the distribution of seats?

Brams and Fishburn (1984) proposed such an electoral system.<sup>16</sup> The authors' proposal has three main features:

1. The number of seats for each party would be determined by the sum of votes for all party candidates in SMD.

2. The legislature would consist of all representatives who win in the districts *plus* largest vote-getters among the losers, necessary to achieve PR.

3. The size of the legislature would be *variable*, with a lower bound equal to the number of districts (if no adjustment is necessary to achieve PR) and an upper bound equal to twice the number of districts.

The most important for this discussion is the fourth main provision:

4. *The addition of extra seats can never make the minority's proportion in the legislature to exceed its proportion in the electorate.*

However, it is questionable how to decide who won the majority? Usually, the party that receives the most votes also wins the most seats. However, sometimes the second largest party, in terms of votes, wins the most SMD (for example, in Britain in 1974 and in New Zealand in 1978 and 1981; see Lijphart and Grofman, 1984: 11). Furthermore, small

regional parties may have an even better ratio between votes and seats in SMD than the winner of the elections. So, how to decide on who the winner is? This article has already proposed an electoral system which combines the MMP electoral system with the direct election of prime minister/governor/mayor. Therefore, Brams and Fishburn's (1984) proposal can be adjusted in the following way: no one party/coalition may have a better ratio between percentage of votes and percentage of seats than the party that wins the race for prime minister/governor/mayor. The only exception would be when a party receives majority in more SMD than according to the ratio between votes and seats. In order to clarify this provision, a proposal for an electoral law will now be formulated.

## 6. Proposed Electoral System

1. Voters vote directly for prime minister/governor/mayor. If a candidate gets more than 50% of votes, he/she is elected.
2. If no candidate receives more than 50% in the first round of voting, there is a run-off between the top two candidates, and the winner of the run-off is elected prime minister/governor/mayor.
3. Voters vote in SMD for members of the parliament (local assembly). Candidates who get more than 50% of votes in SMD are elected.
4. All the candidates from the same party as elected prime minister/governor/mayor (MGM) who receive plurality of votes in SMD are also elected.
5. Votes in all SMD for candidates from the same party as elected MGM are summed up and divided by the

<sup>16</sup> This system has already been used in Puerto Rico (Still, 1984).

number of seats that this party won in SMD (on the basis of both plurality and majority of votes). On the basis of this calculation, a ratio between votes and mandates is calculated.<sup>17</sup>

6. The number of votes for other parties is calculated (sum of all the votes for candidates in SMD). Then, the number of votes is divided by the above-mentioned ratio in order to calculate the number of seats one party deserves, with the provision that no one party/coalition may have a better ratio between percentage of votes and percentage of seats than the party that won the race for chief of the executive.<sup>18 19</sup>
7. If one party wins more SMD by majority of votes then this party deserves seats (on the basis of overall votes), the party keeps extra seats.
8. When the number of seats for each party is calculated, the distribution of seats follows the following order:

---

<sup>17</sup> For example, if candidates from the party that won the election for chief of the executive received, altogether, 400,000 votes and 40 seats in SMD, the ratio is 10,000 votes for one seat.

<sup>18</sup> For example, if one party receives 53,000 votes, this party is entitled to 5 seats in the parliament or local assembly (see note above).

<sup>19</sup> Theoretically, it is possible that no one candidate from the party that won the election for chief of the executive wins the plurality in SMD. In this case, the most logical solution is that the ratio between votes and seats is decided on the basis of the result of the party that wins the most SMD. However, even in this case the party that won the election for chief of the executive should have the best ratio between votes and seats, getting extra seats in the distribution of mandates for “best losers”.

- a) Candidates that win SMD by majority of votes;
- b) Candidates that win SMD by plurality of votes (if not all of them can get a seat then those candidates who receive most votes are elected);
- c) Losers in SMD who receive most votes.<sup>20</sup>

### 7. Advantages and Disadvantages of the Proposed Electoral System

The proposed electoral system would have the following attributes:

1. Voters would be able to elect directly the chief of the executive branch.<sup>21</sup>
2. Voters would be able to elect directly members of the legislative branch.
3. Voters would be able to vote for candidates rather than for parties.
4. Since all candidates would be elected in SMD, the system would enable a close connection between voters and their representatives.
5. The electoral system would assure representation of local interest and fair regional distribution of representatives.
6. Consequently, the system would eliminate unpopular politicians no matter which party they belong to. Similarly, it would promote party members who are popular among voters, which means that the electoral system would promote intraparty democracy. Furthermore, all SMD

---

<sup>20</sup> Concerning the overall number of seats in legislature, see Brams and Fishburn's (1984) proposal.

<sup>21</sup> Direct election of the chief of the executive increases the legitimacy of this institution. For a discussion on advantages of presidentialism and parliamentarism, see Lijphart, 1992a.

would be important – even those in which it is very difficult to win – because the number of seats would depend on the sum of votes in all SMD.

7. The system would enable a fair distribution of seats, in accordance with the percentage of votes for each party.
8. Independent candidates would have a chance to run for the parliament if able to win majority in their electoral districts.
9. Minorities would have chances to be represented because this system either does not demand a threshold or the threshold can be very low.
10. Since voters would choose the chief of the executive, it would be relatively easy to form a government because the position of prime minister would not depend on bargaining among parties (this usually happens in countries with the PR electoral system).
11. Since no one party may get a better ratio between votes and mandates than the party that wins the election for chief of the executive,<sup>22</sup> the system would enable a higher level of stability of government than other PR systems.
12. The system would stimulate a high electoral turnout, because SMD with high turnout would have better chances of having more than one representative.
13. Voters would be able to show their real preferences without fearing to lose their votes (as it is the case in the

<sup>22</sup> Except in the case where one party receives extra mandates as a result of majority in SMD (see previous section).

plurality electoral system). In other words, the system would eliminate the need for strategic voting.

However, the system would also have some disadvantages. Firstly, if members of the parliament were unable to vote on confidence in the government (in the case of the presidential system), the parliament would have limited chances to control the government. In contrast, if the parliament were able to vote on confidence,<sup>23</sup> the government may have problems with stability (as in other countries with the PR electoral system). However, as mentioned above, the system would enable a higher level of stability than other PR systems because of the provision that no one party may have a better ratio between votes and seats in the parliament than the party of the elected chief of the executive. Furthermore, it would be possible to increase stability by provision that the vote of no-confidence cannot be held at least a year after the elections. Such a provision is logical, because there is no reason to allow the parliament to challenge the voters' decision immediately after the elections, and elected officials should have time to show their qualities in office. In addition, same sort of qualified majority (for example, the majority of all members of the parliament should vote against prime minister or mayor in order to remove him/her from office) may also increase stability. In addition, stability can also be upheld by removing the possibility that the chief of the executive may dissolve the parliament before the

<sup>23</sup> In Israel, from 1992-1999, the parliament was able to vote on confidence for the prime minister in spite of the fact that the prime minister was directly elected by the people (see Hazan, 2005).



end of the mandate (as it was the case in Israel). Finally, a modest level of instability can be an advantage because it stimulates the chief of the executive to cooperate with the parliament and enables control of the former.

Secondly, an additional disadvantage may be the fact that a winner in SMD (by plurality of votes) may not be elected, while a loser in SMD may be elected. However, such a provision already exists in countries with majoritarian electoral systems (where winners from the first round are not always elected), and it is a trade-off for a much more important advantage – fairness in the distribution of seats. Furthermore, it can be expected that very few winners in SMD would fail to be elected. Finally, the very fact that a candidate did not get the majority of votes shows that it is not unfair if he/she does not get a seat in the parliament.

Thirdly, it can also be argued that the proposed system is complicated. However, the system would not be complicated for voters at all. They should just select a candidate for the parliament and

a candidate for the executive they favor most. Furthermore, electoral commissions would also have no problem with “deciphering” who won mandates.

Finally, the system would not allow full proportionality (as a matter of fact, no system enables full proportionality). However, this system would be very proportional (and fair), with a higher level of stability than similar PR systems.

To conclude, the MMP electoral system which would combine the improved German electoral system with the former Israeli electoral system (from 1992-1999) would offer the best of both worlds – direct accountability of MPs to their districts and diverse partisan preferences.<sup>24</sup> Of course, this system would not eliminate all disadvantages of PR and pluralitarian systems, but it would eliminate most of them. In short, to repeat the mantra of this paper, the proposed electoral system would enable eating the entire cake and keeping a three-quarter of it. However, only a practical implementation of this system would make possible a real test of its advantages and disadvantages.

---

<sup>24</sup> The proposed electoral system also includes some advantages of the majoritarian system (see pp. 86-87). Furthermore, there are some similarities between the proposed system and the single transferable vote electoral system because votes for candidates that are not elected are transferred to other candidates from the same party. In other words, the proposed electoral system incorporates attributes of all existing electoral systems. Of course, it also includes some of their disadvantages.

## REFERENCES

- Antić, M., 2010. *Democracy versus Dictatorship: Political Systems and Development*. Lambert Academic Publishing, Saarbrücken.
- Blais, A., Massicote, L., 1996. Electoral Systems. In: LeDuc, L., Niemi, R., Norris, P. (eds), *Comparing Democracies*. Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 49-82.
- Brams, S. J., Fishburn, P. C., 1984. A Note on Variable-Size Legislatures to Achieve Proportional Representation. In: Lijphart, A., Grofman, B. (eds), pp. 175-177.
- Brass, P. R., 1977. Party Systems and Government Stability in the Indian States. *The American Political Science Review* 71 (4), 1384-1405.
- Duverger, M., 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley, New York.
- Farell, D. M., 2001. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Palgrave, New York.
- Ferrer, C., Russo, J., 1984. Sistemas electorales parlamentarios alternativos: un analisis para Chile. *Estudios Públicos* 13, 141-152.
- Grofman, B., Lijphart, A. (eds), 1986. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Aghaton Press, New York.
- Haggard, S., Kaufman, R. R., 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton University Press, Princeton.
- Hazan, R. Y., 2005. The Israel Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences. In: Shugart and Wattenberg (eds), pp. 351-379.
- Hermens, F. A., 1972 (<sup>1</sup>1940). *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Johnson Reprint Corp., New York.
- Kasapović, M., 1991. Introduction. In: Nohlen (1991), pp. 5-14.
- Katz, R. S., 2005. Reforming the Italian Electoral Law, 1993. In: Shugart and Wattenberg (eds), pp. 96-122.
- Klingemann, H. D., Wessels, B., 2005. The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots? In: Shugart and Wattenberg (eds), pp. 279-298.
- Lakeman, E., 1984. The Case for Proportional Representation. In: Lijphart and Grofman (eds), pp. 41-52.
- Laver, M., Schofield, N., 1991. *Multi-party Government*. Oxford University, Oxford.
- Lijphart, A., 1984. Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems. In: Lijphart and Grofman (eds), pp. 207-216.
- Lijphart, A., Grofman, B. (eds), 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Praeger, New York.
- Lijphart, A., 1991. Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy* 2 (1), 72-84.
- Lijphart, A., 1992. Democratization and Constitutional Choice in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91. *Journal of Theoretical Politics* 4 (2), 207-223.
- Lijphart, A., 1992a. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Lijphart, A., 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven and London.

- Massicote, L., Blais, A., 1999. Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey. *Electoral Studies* 18, 341-366.
- Needler, M., 1962. On the Dangers of Coping from British. *Political Science Quarterly* 77 (3), 379-386.
- Nohlen, D., 1990. *Wahlrecht und Parteiensystem: Über die Politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Leske und Budrich, Opladen.
- Osiatynski, W., 1999. The Distribution of Legislative and Executive Power. Unpublished manuscript. In: *Comparative Constitutionalism and Rights: Reader*. Central European University, Budapest.
- Rahat, G., 2005. The politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be. In: Shugart and Wattenberg (eds), pp. 123-151.
- Sartori, G., 1986. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method. In: Grofman and Lijphart (eds), pp. 43-68.
- Sartori, G., 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan, London.
- Sartori, G., 2000. The Party Effects of Electoral Systems. In: Hazan, R.Y., Maor, M. (eds), *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*. Frank Cass, London.
- Scarrow, S. E., 2005. Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise. In: Shugart and Wattenberg (eds), pp. 55-69.
- Shugart, M. S., Wattenberg, M. P. (eds), 2005. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, Oxford.
- Steiner, J., 1991. *European Democracies*. Longman, New York.
- Still, E., 1984. Alternatives to Single Member Districts. In: Davidson, C. (eds), *Minority Vote Dilution*. Joint Center for Political Studies, Washington D.C.
- Taylor, P. J., 1984. The Case of Proportional Tenure: A Defense of the British Electoral System. In: Lijphart and Grofman (eds), pp. 53-58.

## **Imati ovce i sačuvati najveći dio novca: mogu li se imati glavne prednosti dvaju izbornih sistema?**

SAŽETAK Članak istražuje je li moguće kombinirati prednosti proporcionalnog i većinskog izbornog sistema. Analizira postojeće mješovite izborne sisteme i sugerira moguća poboljšanja istih. Glavni je zaključak da nije moguće eliminirati sve mane proporcionalnog i većinskog izbornog sistema ali je moguće, barem teorijski, eliminirati većinu mana kombiniranjem glavnih prednosti ta dva izborna modela. Zbog toga članak, u završnom dijelu, predlaže poboljšani model mješovitog izbornog sistema koji bi omogućio da se "ima ovce ali i sačuva najveći dio novca".

KLJUČNE RIJEČI izborni sistem, proporcionalnost, većina, izborna jedinica, izborni prag

# RADIKALNO DESNE STRANKE U BIVŠIM KOMUNISTIČKIM DRŽAVAMA: IZAZOVI LIBERALNOJ DEMOKRACIJI ILI SOCIOEKONOMSKI PROTEST?

**Vedran Obućina**

*Sveučilišni specijalist  
komparativne politike Srednje  
i Jugoistočne Europe, Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: listopad 2011.

**Sažetak** Gospodarske i društvene krize prilika su za protestne stranke da dignu svoj glas i da se izbere za nove pozicije na političkoj sceni. Mnogi analitičari smatraju da su stranke radikalne desnice dobile zamah upravo na protestima građana protiv globalizacije, ekonomske deprivacije i utjecaja gospodarske krize. Pomnijim proučavanjem radikalizacije politike vidi se da pojednostavljivanje te teze nema naročito čvrsto uporište. U nedostatku jasnih metodologija politolozi i drugi društveni znanstvenici pokušavaju uobličiti teorije zasnovane na empirijskim istraživanjima. Jedan je od čestih teorijskih okvira odnos populističkih stranaka prema socioekonomskom stanju u zemlji. Prema toj tezi, u vremenu globalne krize postotak glasača za radikalne političke opcije raste, većinom iz protesta, a ne antisustavnosti. Ovo izlaganje prati i stanje u Srednjoj Europi, odnosno rezultate ovogodišnjih izbora u Mađarskoj, Latviji i Slovačkoj kao zemljama sa snažnom radikalnom desnicom. Na primjerima tih zemalja nastoji se utvrditi može li se socioekonomska teorija aplicirati ili se radi o većim izazovima liberalnoj demokraciji s krajnjeg desnog pola.

**Ključne riječi** radikalno desne stranke, politički sustavi Srednje Europe, protestne stranke, socioekonomski pristupi istraživanju politike

## Teorijski pristupi istraživanju radikalne desnice

Radikalna desnica izrazito je heterogena stranačka obitelj, s vrlo različitim nacionalnim osobitostima, stranačkim uspjesima i razlozima postojanja. Opće-

nita razlika između zapadnoeuropskih i postkomunističkih radikalno desnih stranaka jest u društveno-političkom razvoju koji daje niz posebnosti i jednoj i drugoj skupini radikala. Politolozi i drugi društveni znanstvenici smatraju

da je u postkomunističkim državama radikalizacija stranačkog prostora rezultat nekoliko procesa. Prvo, ideološko nestajanje lenjinističkih formacija ostavilo je za sobom vakuum koji su ispunile sinkretičke konstrukcije nastale na idejama iz pretkomunističkih vremena te iz vremena komunizma. Drugo, u mnogim se državama obistinila ideja o transformaciji političkih stranaka prema političkom centru (Beyme, 2002). Tako u postkomunističkoj Europi postoje radikalno desne stranke koje su izdanci komunizma, potom stranke koje se temelje na reminiscenciji spram autoritarne i fašističke prošlosti iz vremena između dvaju svjetskih ratova i Drugog svjetskog rata, te novostvorene stranke koje se temelje na samoprojiciranoj tradiciji, ukorijenjenosti svojih poruka u društvu i žestokom etničkom nacionalizmu obojenom ksenofobijom i šovinizmom. I tu se pronalaze dodirne točke sa zapadnoeuropskim radikalnim strankama, pa se stoga stvara "magloviti" skup stranaka koje imaju slične ideje, ali koje se također i razlikuju po nizu ključnih elemenata. Sličnosti se očituju u snažnom etnonacionalizmu, ekstremističkim idejama, karizmatičnom populizmu, rasizmu i ksenofobiji (u postkomunističkoj Europi naročito prema Židovima, Romima i nacionalnim manjinama), antidemokratskim stavovima, traženju snažne države, a ponegdje i antisustavnosti. Prema Muddeu (2007), koji je pregledao 58 različitih definicija radikalne desnice, najučestaliji su opisi nacionalizam, rasizam, ksenofobija, antidemokracija i jaka država.

Budući da među politolozima nema čak ni osnovne sloge oko definicije radikalne desnice, danas imamo čak 58 različitih definicija, što ukazuje na heterogenost stranaka radikalne desnice te

uzrokuje velike teškoće prilikom metodološkog promatranja i oblikovanja teorija o njihovu razvoju. U literaturi se barata s čak 23 termina.<sup>1</sup> Nastojanje da se tim pojmovima obuhvate sve stranke te stranačke obitelji mora biti osuđeno na propast. Primjerice, nastojanje Van der Bruga i suradnika (2005) da se upotrebljava naziv anti-imigrantske stranke može pomoći kad je riječ o specifičnim strankama u Zapadnoj Europi, ali zbog odsutnosti imigracije u zemljama postkomunističke Europe takav naziv nije prikladan za sve stranke koje primjerice sjede u istom klubu u Europskom parlamentu. Također, radikalna desnica po-

<sup>1</sup> Ekstremna desnica (Schain *et al.*, 2002a; Perrineau, 2001; Hainsworth, 2000a; Ignazi, 1994; Pfahl-Traughber, 1993; Stouthuysen, 1993), krajnja desnica (Jungerstam-Mulders, 2003; Roxburgh, 2002; Marcus, 2000; Cheles *et al.*, 1995), radikalna desnica (Ramet, 1999a; Minkenberg, 1998; Kitschelt & McGann, 1995; Merkl & Weinberg, 1993), desnica (Betz & Immerfall, 1998; Hockenos, 1993), radikalni desni populizam (Zaslave, 2004a; Betz, 1994), desni populizam (Eismann, 2002; Decker, 2000; Pfahl-Traughber, 1994), nacionalni populizam (Backes, 1991; Taguieff, 1984), novi populizam (Lloyd, 2003; Taggart, 1995), neopopulizam (Betz & Immerfall, 1998), ekskluzivistički populizam (Betz, 2001), ksenofobni populizam (DeAngelis, 2003), populistički nacionalizam (Blokker, 2005), etno-nacionalizam (Rydgren, 2004a), anti-imigrantske stranke (Gibson, 2002; Fennema, 1997), nativizam (Fetzer, 2000), rasizam (MacMaster, 2001; Husbands, 1988; Elbers & Fennema, 1993), rasistički ekstremizam (Mudde, 2005), fašizam (Ford, 1992; Laqueur, 1996), neofašizam (Fenner & Weitz, 2004; Karapin, 1998; Cheles *et al.*, 1991), postfašizam (Mell, 2002), reakcionarni tribalizam (Antonio, 2000), integralizam (Holmes, 2000) i antiistranačje (Belanger, 2004), sve u: Mudde, 2007: 11, 12.

**Tablica 1.** Uspjeh radikalno desnih stranaka na parlamentarnim izborima u postkomunističkoj Europi (izuzevši Rusiju) u pojedinim razdobljima

STRANKA	1998-2005.	2006-2008.	2009-2010.
Nacionalna unija Ataka (Bugarska)	21/240 (2005)		21/240 (2009)
Za domovinu i slobodu (Latvija)	17/100 (1998) 10/100 (2002)	8/100 (2006)	8/100 (2010)
Pravo i pravda (Litva)		15/141 (2008)	
MIÉP Jobbik (Mađarska)	14/386 (1998)		47/386 (2010)
Samoobrana	53/460 (2001) 56/460 (2005)		
Liga poljskih obitelji (Poljska)	38/460 (2001) 34/460 (2005)		
Stranka Velike Rumunjske (Rumunjska)	84/345 (2000) 48/332 (2004)		
Slovačka nacionalna stranka (Slovačka)	14/150 (1998)	20/150 (2006)	9/150 (2010)
Slovenska nacionalna stranka (Slovenija)	6/90 (2004)	5/90 (2008)	
Srpska radikalna stranka (Srbija)	23/250 (2000) 82/250 (2003)	81/250 (2007) 78/250 (2008)	

Izvor: <http://www.parties-and-elections.de>

Legenda: tablica označava broj mjesta što ih je određena stranka osvojila u istaknutom razdoblju, broj mjesta u parlamentu određene države te godinu održavanja parlamentarnih izbora.

kazuje sklonost i antiliberalizmu i populističkom nacionalizmu i socijalnom populizmu, tvoreći tako mješavinu radikalno desnih i radikalno lijevih apela, pa se neke stranke i ne mogu lako svrstati u jedan ili drugi tabor. Primjerice, još je uvijek nejasno gdje bi trebalo smjestiti poljsku radikalnu stranku Samoobrona (Samoobrana), pa je neki analitičari smatraju radikalno desnom, dok drugi u njoj vide prvenstveno radikalno lijevu stranku.

Kao posljedica toga pojavljuje se niz teorija koje, svaka na svoj način, objašnjavaju parlamentarni uspjeh radikalne desnice u nizu zemalja. Stoga možemo reći kako ni jedna teorija nije "kriva", ali

se ni jedna ne može aplicirati na sve studije slučajeva. Među tim teorijama česta je socioekonomska determiniranost uspjeha. U postkomunističkoj Europi pojavljuje se niz radikalno desnih stranaka, što pokazuje i tablica 1.

Tablica 1 pokazuje kako postoji trajna sklonost prema glasovanju za radikalno desne stranke u Bugarskoj, Latviji, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj i Srbiji. U nekim slučajevima vidljivi su birački "izleti" u radikalnije vode, primjerice u Litvi i Sloveniji. S druge strane, u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Makedoniji, Albaniji, Estoniji i Češkoj radikalne stranke nisu ostvarile značajniji parlamentarni uspjeh. Razlozi za to

predmet su mnogih istraživanja, no sveobuhvatnih teorija nema, kao ni širokih istraživačkih projekata na području postkomunističke Europe.

Dvije su teze o razvoju radikalno desnih stranaka u postkomunističkoj Europi: prva smatra da se radi o istom tipu stranaka kao i u Zapadnoj Europi, a njihova su glavna obilježja ekskluzivni nacionalizam, odbacivanje liberalizma i autoritarne vrijednosti (Anastasakis, 2002; Van der Brug, Fennema i Tillie, 2005; Minkenberg i Perrineau, 2007). Druga smatra da između Istočne i Zapadne Europe postoje značajne razlike u vidu ekonomske zaostalosti i socijalnih problema koji su posljedica tranzicije iz komunizma u tržišno gospodarstvo i liberalnu demokraciju, drugim riječima, identificira gubitnike tranzicije. Zato se ovdje i govori o postkomunističkoj Europi, a ne uvodi se neki drugi, možda i primjereniji naziv, primjerice Srednja Europa, Ju-goistočna Europa i slično.

Na temelju radova Herberta Kitschelta, koji je ponajviše pratio razvoj radikalno desnih stranaka u postkomunističkoj Europi, ali koji ponekad previše favorizira ekonomske teorije uspjeha tih stranaka, postavljaju se teorije potražnje i ponude. Potražnja označava motive birača za davanje glasa radikalnoj desnici, dok ponuda okuplja niz politika koje nudi radikalna desnica. Teorija ima više, a ovdje donosimo one najvažnije.

### **Teorije sa stajališta potražnje**

#### **1. Sociološki pogled**

Potporna radikalnoj desnici proizlazi iz otuđenja i manjka povjerenja u političke institucije u postmodernizmu; radi se o klasičnoj teoriji gubitnika modernizacije prema kojoj za radikalnu desnicu glasuju nekva-

lificirani radnici i nezaposleni, jako stari i jako mladi glasači (Rydgren, 2004; Betz, 2003).

#### **2. Vrijednosne teorije**

Ove teorije počivaju na sveobuhvatnim promjenama u društvu koje ruše načela i vrijednosti koje su vladale prije. Radikalno desni apel upućen je tradicionalnim nacionalistima, autoritarnim ličnostima, poklonicima ideje vođe i pripadnosti, uz demoniziranje manjina (Gibson, 2002; Eatwell, 1998).

#### **3. Teorija relativne deprivacije**

Borba za resurse između etničke većine i manjine, između građana i useljenika u globaliziranom svijetu prijete radnicima, nezaposlenima, zaposlenima u gospodarskim granama bez budućnosti te općenito radnicima izloženim nesmiljenom djelovanju tržišta i gubitku identiteta u novim ekonomskim uvjetima. Takvi glasači skloniji su glasovati za radikalne populističke stranke nego za one stranke koje se opisuju kao "podupiratelji" globalizacijskih težnji (Gibson *et al.*, 2002; Lubbers i Scheepers, 2000).

#### **4. Protestno glasovanje**

Ova teorija glasovanje za radikalnu desnicu smatra izrazom ekonomskog protesta protiv onih koji su trenutno na vlasti; nesistemska reakcija tradicionalno politički apatičnih građana, bez racionalnog izbora; negativna percepcija trenutne vlasti (bilo osobna bilo zajednička) potiče građane na glasovanje za oporbene stranke, bez obzira na ideološke pozicije (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Rydgren, 2004).

#### **5. Betzova teorija ogorčenosti i potrage za ozbiljnom promjenom i za-**



okretom jedna je od teorija o radikalnoj desnici politologa Hansa-Georga Betza.

### Teorije sa stajališta ponude

#### 1. Teorija političke infrastrukture

Prema ovoj teoriji, potpora radikalima izraz je interakcije struktura političkog oportunitizma i stranačke ponude, a radikalna mobilizacija ovisi o relativnoj otvorenosti političkog prostora. Teorija počiva i na tezi da su radikalne stranke parlamentarno dugotrajno uspješne u onim zemljama koje imaju nizak izborni prag, koje su manje i u kojima postoje institucionalizirani politički rascjepi (Kitschelt, 1986; Tarrow, 1988; Kriesi, 1999).

#### 2. Teorija konvergencije

Kitscheltova teorija konvergencije smatra da uslijed prevladavanja neoliberalnog koncepta i programatskog približavanja ljevice i desnice radikalna desnica nudi "pobjednosnu formulu" konzervativnim glasačima, etničkim nacionalistima, šovinistima i potražiteljima karizmatičnog vodstva, ali i konvergenciju lijevo orijentiranih radnika unutar socijalnog populizma (Kitschelt, 1995).

#### 3. Teorija radikalizacije političkog prostora

Uspjeh radikalne desnice proizvod je političkog oportunitizma uslijed politizacije novih rascjepa u društvu (Koopmans *et al.*, 2005).

#### 4. Teorija jedne teme (*single-issue*)

Uspjeh radikalne desnice temelji se na samo jednoj temi koja je visoko postavljena na agendi javnosti, kao što je imigracija, nezaposlenost, red i mir, regionalna integracija i slično.

#### 5. Teorija političkog oportunitizma

Poduzetnička sposobnost radikalno desnih stranaka razlog je njihova uspjeha.

#### 6. Teorija karizmatičnog vođe

Stranka stavlja naglasak na ulogu stranačkog vođe, čime nadoknađuje i organizacijske nesposobnosti (poznati su slučajevi Jörg Haider, Jean-Marie Le Pen, Corneliu Vadim Tudor).

U ekonomskim krizama uvijek se očekuje rast antisustavnih elemenata, bilo da su oni stvarni ili samo prividni. Prema tezama ekonomskog determinizma, u cijelom procesu stabilizacije i liberalizacije postkomunističkih zemalja postoje gubitnici i dobitnici. Prilikom promjena institucionalnih pravila i socijalnih prava gubitnicima postaju određene ekonomske skupine ugrožene egzistencije koje postaju prijemčive za radikalno desne apele. U toj zatvorenoj skupini za ekonomske probleme optužuje se sociokulturni "Drugi".

Sociološki pristup smatra da potpora radikalnoj desnici proizlazi iz otuđenosti i manjka povjerenja u političke institucije u postmodernizmu. Zapadna su se društva 1980-ih okrenula prema postmaterijalnom društvu u kojem nema više toliko brige za tradicionalne klase i ekonomske interese, ali se povećava zabrinutost za pitanja kvalitete ili načina života, poput feminizma ili environmentalizma. Tradicionalne stranke izgubile su povjerenje, kao i državne institucije, što zorno pokazuje uspon stranaka zelenih. No postmaterijalna politika tiče se prvenstveno mladih i uloge obrazovanja, dok se ostali teško snalaze u novim okvirima. Oni su i dalje zabrinuti za ekonomsku blagodat, pogotovo jer su globalizacija i porast poslovne nesigurnosti

stvorili auru ugroženosti. Uz to su opale tradicionalne vrijednosti obitelji i društva, uz krivnju elita za socijalnu liberalizaciju. Budući da hipoteza počiva na mišljenju da se postmoderne vrijednosti najviše razvijaju u Zapadnoj Europi, napose u Njemačkoj, Nizozemskoj i skandinavskim zemljama, ondje bi radikalno desne stranke trebale biti i najjače. Međutim uzorak glasača ne prati hipotezu, a iz vida se gubi i prisutnost te snažno jačanje tih stranaka u Istočnoj Europi.

Birači koji su relativno deprivirani, pa glasuju za radikale kako bi se oduprli socioekonomskim problemima smatraju da su radikali zapravo zamijenili socijaldemokrate. Zanimljivo je da ta teorija najviše pozornosti posvećuje mladima i zaposlenima u industriji i državnom sektoru, koji pod pritiskom smanjivanja poreza i izdataka države mora smanjiti i broj zaposlenih. Međutim veze između socioekonomskog interesa i glasovanja za radikalnu desnicu nisu jasne. Prema nekim podacima, većina nezaposlenih, siromašnih i depriviranih uopće ne glasuje za radikalnu desnicu, iako se slažu s nekim apelima poput anti-imigracijskih politika ili smanjivanja povlastica, odnosno izjednačavanja svih u državi.

Kitschelt i Shiroky (2008) ekonomskom determinizmu pridodaju potrebu konvergencije *mainstream* ljevice i desnice u liberalni krug. Oni ističu i etnokulturni element u postkomunističkoj Europi, smatrajući da u homogenijim državama uspon radikalne desnice nije pretjerano moguć. S tom se konstatacijom ne možemo posve složiti jer je jedno od najjačih uporišta radikalne desnice Poljska u kojoj živi 97 posto Poljaka, ili Rumunjska u kojoj gotovo devedeset posto stanovništva čine Rumunji. U Rumunjskoj ipak postoji snažna oporba Romima i Mađarima, koji čine značajan

dio ostalih deset posto stanovništva. U tu bismo konglomeraciju mogli uključiti i Mađarsku, gdje ima 95 posto Mađara, a tek 2 posto Roma, koji su izrazito diskriminirani od strane Jobbika ili nekadašnjeg MIEP-a. U svim tim državama vlada snažna antisemitska propaganda koja nema uporišta ni u brojkama. Tako u Poljskoj danas živi oko 3300 Židova, u Rumunjskoj ih, prema nepouzdanim podacima, ima 9000, dok je Mađarska s 50 000 Židova, koji su većinom okupljeni oko Budimpešte, jedini bastion veće židovske zajednice u Srednjoj Europi.

Kitschelt i Shiroky iznijeli su zanimljivo predviđanje uspjeha u postkomunističkim društvima na temelju njihove socioekonomske inačice u komunizmu. Riječ je o Kitscheltovu primijenjenome modelu triju tipova komunističke vladavine koja se potom razlaže na proučavanje pretkomunističke vladavine, komunističke vladavine, načina tranzicije iz komunizma, institucionalnog izbora te posljedica za stranački sustav u pojedinim postkomunističkim državama Europe.

Kitschelt i Shiroky uzeli su spomenuti model kako bi pronašli mjesto radikalno desnim strankama u stranačkom sustavu postkomunističkih zemalja. Pritom su tri skupine sveli na dvije. U jednu skupinu zemalja spadaju ona društva koja su imala nacionalno prilagođen komunizam sredinom osamdesetih, odnosno društva u kojima su komunističke partije dopustile antikomunističkoj opoziciji da se organizira, a socioekonomske dobiti tog poteza bile su slabija cenzura, tržišne reforme, nacionalni konsenzus i potraga za nacionalnom autonomijom bez lustracije. Takvi sustavi bili su bivši SSSR i Jugoslavija, a mogu im se priključiti i Poljska, Mađarska te djelomice Slovenija. Tu su potencijali za radikal-

ne stranke bili mali, pa su one nastojale istaknuti ne-ekonomsku dimenziju svojih apela, preusmjerivši socijalne probleme, neuspjeh ekonomskih reformi i slab gospodarski rast prema, primjerice, ksenofobiji.

Drugu skupinu čine zemlje s patri-monijalnim komunističkim naslijeđem, odnosno birokratsko-autoritarnim komunizmom, gdje su se dvije oprečne struje, komunistička i antikomunistička, sukobile oko strategija ekonomske reforme, sa snažnim disidentima. U nju spadaju Češka, Bugarska, Rumunjska i Srbija. U tim su zemljama socioekonomski problemi pridonijeli razvoju radikalne desnice, koja se mobilizirala i iz neka-đašnjih komunističkih struktura ne bi li se oduprla liberalnim promjenama i učvršćenju liberalne demokracije.

### **Empirijski pogled u Srednju Europu**

Uzevši u obzir da se 2010. godine gospodarska kriza osobito snažno osjetila u cijelom svijetu, a naročito u Europi, bilo je logično očekivati da će radikalno desne stranke postići značajne rezultate na izborima koji su se održavali te godine. Što se tiče Srednje Europe, 2010. godine održani su parlamentarni izbori u Latviji, Mađarskoj i Slovačkoj. Slučajno su to zemlje u kojima su radikalno desne stranke osvajale značajan broj glasova i bile su parlamentarne stranke. No očekivanja su ubrzo splasnula. Te tri stranke nisu pokazale naročitu kompatibilnost s tezom da radikalno desne stranke dobivaju glasove tijekom financijskih kriza, povećanja nezaposlenosti i pada gospodarskog rasta.

U Slovačkoj su parlamentarni izbori održani 12. lipnja 2010. Osamnaest stranaka natjecalo se za 150 mjesta u slovačkom parlamentu, a njih šest prešlo je

izborni prag od **šest posto** glasova. Slovačka nacionalna stranka (SNS) izgubila je čak 11 mjesta u parlamentu (pala je s 20 na 9 mjesta), osvojivši **5,08 posto** glasova, jedva dovoljno da prijede izborni prag. Međutim SNS nije bilo kakva stranka, već jedna od rijetkih radikalno desnih stranaka koja je bila u vladajućoj koaliciji neke zemlje. Od 2006. SNS je bio u koaliciji sa SMER-om, strankom premijera Roberta Fica, koji je zapravo socijaldemokratska stranka, član europske Socijalističke internacionale. U takvoj čudnovatoj koaliciji SNS je isprva imao tri ministra, a nakon rekonstrukcije kabineta još su dva SNS-ovca postala ministri u vladi. Jan Slota, predsjednik SNS-a, nije bio u vladi. Zanimljivo je da je Fico na izborima uspio izboriti pojedinačnu pobjedu, povećavši broj mjesta u parlamentu, međutim peteročlana koalicija u parlamentu nadjačala ga je i formirala novu vladu. SNS je definitivno bio najveći gubitnik slovačkih izbora uslijed velike gospodarske krize i političkih problema u Slovačkoj, a potom i odnosa Slovačke prema Mađarskoj. Unatoč žestokoj kampanji, koja se temeljila prvenstveno na socijalnom populizmu te ksenofobiji prema romskoj i mađarskoj manjini, SNS će morati promijeniti strategiju ako se želi održati kao relevantna politička stranka.

Mađarska je na izborima, održanim u travnju 2010, dobila radikalno desni Jobbik kao treću snagu u zemlji. Stranka koja nije imala parlamentarnog iskustva uspjela je osvojiti 16,67 posto glasova i 47 mjesta u parlamentu. Iako se Jobbik čini iznenađujućim pobjednikom, prema predviđanjima trebao je dobiti više mjesta, međutim golemu i premoćnu pobjedu odnio je Fidesz. Treba istaknuti da su u listopadu iste godine održani i lokalni izbori na kojima su socijaldemokra-

ti potučeni do nogu, ali isto tako i Jobbik, osobito u onim područjima gdje je na parlamentarnim izborima dobio značajan postotak glasova. Fidesz je na neki način ukrao Jobbikove ideje i predstavio ih kao svoje, prije svega ponovnu izradu zakona o mađarskom državljanstvu.

Ni latvijski radikali nisu prošli bolje, ali ni gore. Zadržali su istu razinu političke podrške u parlamentu, premda je bila riječ o koaliciji dviju stranaka. Parlamentarna stranka Za domovinu i slobodu koalirala je s izvanparlamentarnom strankom Sve za Latviju, formiravši Nacionalni savez koji je osvojio 7,67 posto glasova i osam mjesta u parlamentu. Za domovinu i slobodu nestabilna je stranka koja je mijenjala programatske stavove i koalicije, koja se cijepala i sastavljala, ali je stalno zastupala ideju latvijskog nacionalizma i intervencionizam protiv pretjerano liberaliziranog tržišta. Izrazito je proturuskim nastrojena, a ne preže ni od revidiranja povijesti i hvaljenja latvijskih nacističkih legija.

Razlozi za relativan neuspjeh tih triju stranaka različiti su. U Slovačkoj su glasači kaznili SNS koji je bio dio vladajuće koalicije, ali nije uspio ostvariti one ciljeve i programe za koje su njegovi glasači glasovali na prethodnim parlamentarnim izborima. Mađarski se Jobbik, nakon uspjeha na izborima za Europski parlament, prvi put natjecao za mjesta u mađarskom parlamentu i ostvario izvanredne rezultate. Ipak, ti su rezultati više odraz općeg nezadovoljstva socijaldemokratima nego oduševljenja Jobbikom, strankom koju je i na lokalnoj razini ubrzo zasjenio pobjednički Fidesz. Latvijska stranka Za domovinu i slobodu na neki se način još uvijek traži. Nestabilna stranka, s mnogo frakcija, morala je ući u koaliciju, što je znak nepostojanja izbornog tijela za takvu političku op-

ciju u Latviji unatoč kontinuiranom antiliberalnom i antiruskom populizmu.

### *Digresija o Hrvatskoj*

Gornji primjeri također pokazuju da sam gospodarski pad, nezaposlenost i kriza ne moraju nužno biti povezani s jačanjem radikalne desnice, te da cijeli niz drugih okolnosti pridonosi pobjedi njihova populizma: od njihova prijašnjeg sudjelovanja u vlasti do utjecaja najveće desne ili lijeve *mainstream* stranke u državi. S obzirom na to bit će zanimljivo istražiti zašto u Hrvatskoj nema parlamentarno uspješne radikalno desne stranke iako postoje svi preduvjeti za to, od populizma do trajne gospodarske krize, velike nezaposlenosti i razočaranosti političkim strankama.

Naime neke bi teorije trebale predviđati mogućnost izrazitijeg utjecaja snažnije radikalne stranke u Hrvatskoj. Kitscheltova teorija konvergencije smatra da uslijed prevladavanja neoliberalnog koncepta i programatskog približavanja lijevice i desnice radikalna desnica nudi "pobjedonosnu formulu" konzervativnim glasačima, etničkim nacionalistima, šovinistima i potražiteljima karizmatičnog vodstva, ali i konvergenciju lijevo orijentiranih radnika unutar socijalnog populizma (Kitschelt, 1995). Drugi dio teorije naglašava vrijednosnu orijentaciju pitanja koje postavljaju desni radikali, posebno ako oni tvore dio šireg programatskog usmjerenja stranke koje je blisko i neobrazovanim slojevima stanovništva. I teorija radikalizacije političkog prostora mogla bi doprinijeti takvom shvaćanju. Uspjeh radikalne desnice proizvod je političkog oportunitizma uslijed politizacije novih rascjepa u društvu (Koopmans *et al.*, 2005). U tom je smislu osobito važna uloga medija, koji sve više izvještavaju o temama povezanim

s "Drugima", koji su često prikazani u negativnom svjetlu. Tako se prati uloga medija u izvještavanju o kulturnim razlikama (osobito kad je riječ o ne-autohtonim muslimanima), etničkim manjinama, imigraciji, kriminalu i prostituciji te liberalizaciji društva. Iako mediji često negativno prikazuju i radikalne stranke, poduzetni predstavnici radikalne desnice nalaze način da dođu do pozitivne ili barem neutralne medijske slike (talijanski postfašisti uživali su podršku Berlusconijeva medijskog carstva, a Haider je u Austriji pretežno ovisio o tabloidu *Neue Kronen Zeitung*), čime se povećava i karizma stranačkih vođa. Ipak, ta teorija pati od metodološki neprovjerenih veza između medija i birača. Ona također smatra da radikalne stranke najbolje uspijevaju ondje gdje se prikazuju kao prave nasljednice nacionalne tradicije. Teorija političkog oportunitizma pak smatra da je razlog uspjeha radikalno desnih stranaka njihova poduzetnička sposobnost u iskorištavanju sustava. Ona naglašava koliko akcije i programi *mainstream* stranaka pomažu radikalima te koliko su političke institucije otvorene za nove stranke. Prema prvoj hipotezi, radikalne stranke dobivaju moć i glasove kada se ostale stranke okupe oko centra i ne uspiju zahvatiti teme i apele koje radikali iskorištavaju. Kad je javnost pod dojmom teme kao što je npr. imigracija u Zapadnoj Europi ili pitanje manjina u Istočnoj, tada jedina prijetnja radikalima može biti prilagođavanje političkog diskursa velikih stranaka. To radikalima katkada pomaže, a katkada odmaže. Ima i slučajeva, kao što je talijanski AN, da *mainstream* stranke i političari (u ovom slučaju sam talijanski predsjednik Cossiga koji je tražio pomoć od postfašista da slomi demokršćane) uvođe stranke u vladajuću strukturu. Insti-

tucionalni aspekti često se usmjeravaju prema izbornim sustavima, pa se smatra da razmjerna predstavljenost pomaže novim strankama, kao i da federalni sustavi omogućuju veliku regionalnu zastupljenost. Institucije mogu i zabraniti ili obilježiti stranke (kao što se dogodilo u Njemačkoj i Belgiji). No ta teorija pati od *ad hoc* nacionalnih objašnjenja koja ne pružaju previše detalja za sustavnu međunarodnu usporedbu. Naime postoje zemlje u kojima ima prostora za radikalne stranke, gdje je na snazi proporcionalni izborni sustav, ali je unatoč tome glasovanje za radikale minimalno (npr. Španjolska i Portugal).

Ova posljednja teorija čini se djelomično plauzibilnom za Hrvatsku. Odvajanje političkog vodstva od radikalnih struja znači da je otvoren prostor za radikalizaciju na oba politička pola. S druge strane, ako se zauzme pozicija "zamrzavanja" političkog prostora, tada nova politička snaga teško može ući na pozornicu. Naime glasači se uvelike služe stranačkom identifikacijom kao smjernicom za usvajanje stavova i biračkog opredjeljenja, a time se djelomice oslobađaju potrebe za promišljanjem i vaganjem odluka (Campbell i sur., 1960), što znači da se birači često moraju promatrati suprotno teoriji racionalnog izbora. U načelu birači su skloni pojednostaviti svoj izbor birajući na dimenzionalnom prostoru lijevo-desno. Govoreći o složenosti dimenzija političkih različitosti, Benoit i Laver savršeno uočavaju svu iskrivljenost tog pojednostavljivanja:

... Sve ovo pokazuje da je vrlo uobičajeno misliti i govoriti o politici u pozicijskom poimanju. Uistinu je vrlo teško analizirati pravu političku debatu *bez* upotrebe pozicijskog jezika i racionalizacije. Skeptični čitatelj trebao bi to sustavno pokušati

vati nekoliko mjeseci. Ne radi se o tome da stvaramo zahvalnu *analogiju* između politike i fizičkog prostora unutar kojeg živimo naš svakidašnji život. Radi se o puno više stvari. Većina ljudi – uključujući one koji su blaženo nesvjesni misterija političke znanosti, kao i one koji potpuno odbacuju te tajnovitosti – ne uspijeva govoriti o realnoj politici bez upotrebe pojmova pozicije, udaljenosti i kretanja unutar važnih pitanja. Čini se da ti pojmovi imaju duboke korijene u načinu na koji ljudi, iz raznih vidova života, razmišljaju o politici i opisuju je (Benoit i Laver, 2006: 12, istaknuli autori).

Slično je s konceptualizacijom radikalno desnih stranaka. One se smatraju inherentno desnim jer objedinjuju obilježja koja se smatraju desnim, kao što su autoritarnost, nacionalizam, ksenofobija i slično. Međutim problem je u populističkom karakteru tih stranaka i snažnim socijalnim porukama koje ističu (nacionalnu) jednakost. Očito se radi o pokušaju sistematizacije pojmova koji nije dovršen, ali koji stvara određenu zbunjenost među biračima. Tako, na primjer, ako se neki lijevo orijentirani radnik osjeća ljevičarem, teško će, prema teoriji racionalnog izbora, glasovati za radikalno desnu stranku koja međutim ima socijalni program pravde, reda i mira koji se sviđa tom radniku. Općenito, ako birači biraju stranku na temelju svoje pozicije na kontinuumu lijevo-desno, imat će malo ili nimalo interesa glasovati za stranku koja je daleko od njihove pozicije te puno interesa glasovati za stranku koja je bliska njihovoj poziciji. Međutim ako radikalno desna stranka nije doživljena kao sve druge stranke, već prema nekom drugom kriteriju, mijenja se i sama percepcija birača. Van

der Brug i suradnici (2005) zaključili su da ako birač promatra neku stranku kao protestnu, potencijalni protestni glasač mogao bi biti zainteresiran za davanje glasa i onoj stranci koja je daleko od njegova osobnog izbora i doživljava sebe kao participativnoga građanina.

U Hrvatskoj se ambivalentnost desnog političkog pola očituje u odnosu manjih desno orijentiranih stranaka (počevši od Hrvatske stranke prava (HSP) pa udesno) i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), koja se samopercipira kao stranka desnog centra i zapravo glavni takmac ostatku desnice. No samopercepcije stranaka nisu sukladne mišljenjima birača. HDZ-ovi birači često bi se mogli, prema vlastitom mišljenju, smatrati više biračima HSP-a, HČSP-a ili drugih desnijih stranaka nego HDZ-a. Naime pozicija HDZ-a kao stranke desnog centra pretpostavlja prije svega desno-liberalne vrijednosti odnosno vrijednosti klasične konzervativne stranke koja se odlikuje obrazovanošću i za koju glasuje srednji sloj. Međutim HDZ se na lokalnoj razini očito percipira kao desnija stranka jer su njegovi birači prema jednom istraživanju (Milas i sur., 2004) najslabije obrazovani, stariji su od glasača HSP-a, pridaju veću važnost religijskim uvjerenjima i iskazuju manjak seksualne permisivnosti, a sami sebe opisuju kao desno orijentirane i etnički usmjerene. To su inače obilježja radikalno desnog izbornog tijela u nizu promatranja glasača radikalne desnice u Europi.

Bilo bi vrijedno istražiti hipotezu kojim je apelima HDZ uspio zadržati i one glasače koji bi svoj glas inače dali desnijim strankama te kako desnije stranke te apele ne uspijevaju iskoristiti. Ipak, rasipanje glasova na desnici od izbora 2007. do danas pokazuje da se na desnici pojavljuje prostor koji politički ispunja

vaju desni ili regionalni populistu (npr. HDSSB ili Željko Kerum), te da istovremeno medijski jača desnica koja se protivi ulasku u Europsku Uniju. Međutim jedina parlamentarna stranka koja nije za EU, a to je HSP, nije pretjerano glasna u svom negodovanju protiv europskih integracija, već je to više HCSP, stranka poznata i po povijesnom negacionizmu, revizionizmu te otporu pravima seksualnih manjina, što su sve obilježja radikalne desnice.

### Zaključak

Nikada nije zahvalno donositi čvrste zaključke, osobito kad se radi o nestabilnoj i heterogenoj stranačkoj obitelji kao što je radikalna desnica. Može se istraživati, pisati, komentirati, naglašavati i odbacivati, ali ne i zaključivati. To naročito vrijedi kad je riječ o proučavanju radikalne desnice u postkomunističkoj Europi. Malo je velikih istraživanja, sveobuhvatnih i sustavno povezanih, da bi se iz tih pojedinačnih komparacija mogla proizvesti jedna sveobuhvatna teorija. Poznati politolozi kao što su Kitschelt, Mudde, Kopecky, Shiroky, Merkl i Weinberg, Shafir, Szczerbiak i drugi nisu ostavili zaključke, već pitanja; možda i kao izazove drugim istraživačima. Istraživanje radikalne desnice uzbudljiv je i vrlo zanimljiv proces u suvremenoj europskoj politologiji.

No stalna prisutnost radikalne desnice pokazuje da bi same stranke, iako možda nisu institucionalizirane u smislu sustavnosti, mogle biti ukorijenjene u društvu, odnosno da one možda tvore dio institucionaliziranog stranačkog sustava. U tom smislu vrijedi Randallova i Sväsandova teorija da neke stranke mogu biti neinstitucionalizirane, ali da je stranački sustav institucionaliziran.

Radikalno desne stranke u postkomunističkim zemljama iskoristile su, uz ekonomsku deprivaciju, i politički lukava podsjećanja na povijesnu ukorijenjenost svojih stranaka i programa. Prvi je korak u proučavanju institucionalizacije političkog ekstremizma utjelovljenog u radikalno desnim strankama determiniranje povijesne ukorijenjenosti i razloga za tu ukorijenjenost. Tek će tada biti jasne velike razlike između radikalno desnih stranaka u Zapadnoj i Istočnoj Europi, koje se očituju u osnovnim obilježjima radikalne desnice: autoritarnosti, dogmatizmu, rigidnosti, ekskluzivnosti, nacionalizmu, antipermisivizmu, ksenofobiji, rasizmu, netoleranciji, antidemokraciji, želji za jakom državom itd. Najznačajniji razlozi za to su teritorijalno-nacionalni odnosi, jezični nacionalizam, antisemitizam i antiliberalni stavovi. To se jasno vidi u različitim diskursima radikala u Zapadnoj i Istočnoj Europi.

## LITERATURA

- Anastasakis, O. (2002) Political Extremism in Eastern Europe: A Reaction to Transition. Dostupno na: <http://www.ucm.es>
- Arzheimer, K. (2008) *Die Wähler der extremen Rechten 1980-2002*. Wiesbaden: Vs Verlag.
- Benoit, K., Laver, M. (2006) *Party Policy in Modern Democracies*. London i New York: Routledge.
- Betz, H. (2003) The growing threat of the radical right, u: P. Merkl, L. Weinberg, ur., *Right-Wing Extremism in Twenty-First Century*. London: Frank Cass, str. 74-93.
- Beyme, K. (2002) *Transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Brug, W. van der, Fennema, M., Tillie, J. (2005) Why Some Anti-Immigrant Parties Fall and Others Succeed: A Two-Step Model of Aggregate Electoral Support. *Comparative Political Studies* 38 (5): 537-573.
- Bustikova, L., Kitschelt, H. (2009) The radical right in post-communist Europe. Comparative perspectives on legacies and party competition. *Communist and Post-Communist Studies* 42: 459-483.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., Stokes, D. E. (1960) *The American Voter*. New York: Wiley.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Eatwell, R. (1998) The dynamics of radical right breakthrough. *Patterns of Prejudice* 32 (3): 3-31.
- Fiorina, M. (1981) *Retrospective Voting in American Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Gibson, R. (2002) *The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Ceredigion: Edwin Mellen.
- Gibson, R., McAllister, I., Swenson, T. (2002) The politics of race and immigration in Australia: One nation voting in 1998 election. *Ethnic and Racial Studies* 25 (5): 823-844.
- Kriesi, H. (1999) Movements of the left, movements of the right: putting the mobilization of two new types of social movements into political context, u: H. Kitschelt, ur., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 398-423.
- Lubbers, M., Gijberts, M., Scheepers, P. (2002) Extreme right-wing voting in Western Europe. *European Journal of Political Research* 41 (3): 345-378.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., Passy, F. (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. University of Minnesota Press.
- Merkl, P., Weinberg, L. (2003) *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century*. London: Frank Cass Publishers.
- Milas, G., Burušić, J. (2004) Ideološki i sociodemografski profili glasača hrvatskih političkih stranaka: ususret stabilnom političkom grupiranju?. *Društvena istraživanja* 13 (3) 71: 347-362.
- Minkenberg, M. (2002) The radical right in postsocialist Central and Eastern Europe: Comparative observations and interpretations. *East European Politics and Societies* 16: 335-362.
- Minkenberg, M., Perrineau, P. (2007) The Radical Right in European Elec-



- tions 2004. *International Political Science Review* 28 (1): 29-55.
- Mudde, C. (2007) *Populist radical right parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Rydgren, J. (2004) *The Populist Challenge: Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization in France*. New York: Berghahn.

### **Radical Right-Wing Parties in Former Communist Countries: Challenges to Liberal Democracy or a Socio-Economic Protest?**

**SUMMARY** Economic and social crises provide an opportunity for protest parties to raise their voices and to win new positions in the political arena. Many analysts deem that the parties of the radical Right gained momentum exactly with the protests by citizens against globalisation, economic deprivation and the impact of the economic crisis. A more detailed study of the radicalisation of politics reveals that the simplification of this thesis does not have a particularly strong justification. In the absence of clear methodologies, political scientists and other social scientists seek to formulate theories based on empirical research. One of the frequent theoretical frameworks is the attitude of populist parties toward the socio-economic situation in the country. According to this thesis, in the period of a global crisis, the percentage of voters of radical political options increases, mostly out of protest, and not as an anti-systemic phenomenon. This paper also examines the situation in Central Europe, as well as the outcomes of this year's elections in Hungary, Latvia and Slovakia as countries with a strong radical Right. By analysing the cases of these countries, the author seeks to establish whether the socio-economic theory can be applied, or whether these countries are facing greater challenges to liberal democracy posed by the far-right pole.

**KEYWORDS** radical right-wing parties, political systems of Central Europe, protest parties, socio-economic approaches to the study of politics



# MEKSIKO – NOVA NARKODEMOKRACIJA U LATINSKOJ AMERICI?

**Lidija Kos-Stanišić**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2011.

**Sažetak** Autorica u članku analizira demokratsku tranziciju i prvo desetljeće meksičke demokracije. Navodi da se demokratska tranzicija odvijala paralelno sa snažnim uzdizanjem narkobiznisa, što je uzrokovalo stvaranje izvanustavnih aktera – narkokartela. Situacija je najproblematičnija u šest meksičkih saveznih država u kojima narkokarteli uzrokuju manjkavosti u funkcioniranju većine parcijalnih režima ustavne demokracije. U zaključku je iznesen strah da bi se urušavanje demokracije moglo proširiti na ostale savezne države te da bi se Meksiko mogao pretvoriti u narkodemokraciju na cjelokupnom državnom teritoriju.\*

**Ključne riječi** Meksiko, defektna demokracija, demokratska tranzicija, narkodemokracija

## Uvod

Od svih regija svijeta treći val demokratizacije najviše je zahvatio Latinsku Ameriku. No u pojedinim slučajevima mjere poduzete s ciljem demokratizacije države vodile su njezinoj eroziji. U slučajevima kada se demokratizacija odvijala paralelno s procvatom narkobiznisa, erozija je bila još pogubnija. To je osobito uočljivo na primjeru Kolumbije. Iako Kolumbiju smatramo izbornom demokracijom koja u širem smislu označuje sve demokratske političke poretke koji se legitimiraju kompetitivnim izborima i po

tome su oprečni autokratskim političkim režimima, definiranje kolumbijske demokracije isključivo na temelju kompetitivnih izbora pokazalo se nedostatnim. Izbore je teško okarakterizirati slobodnim i demokratskim jer se natjecanje i participiranje održava u uvjetima u kojima izvanustavni akteri djelomično kontroliraju izborni proces, a država nema autoritet nad dijelovima vlastitog teritorija. Trenutačno je slična situacija i u Meksiku.

Nakon završetka kolumbijskog krvavoga građanskog rata (*la violencia* 1948-1958) slijedilo je mirnodopsko razdob-

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Republika Hrvatska u europskoj sigurnosnoj arhitekturi" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

lje vladavine Narodnog fronta i konsocijacijske demokracije (1957-1974). Politički život bio je zamrznut sve do 1986, a njegovim otvaranjem započeo je novi val sukoba i nasilja. Urušavanje demokracije bilo je potaknuto decentralizacijom koja je oslabila središnju vladu i ojačala aktere koji su kontrolirali regionalne i lokalne vlade. Često su to pod utjecajem narkobiznisa, umjesto regionalnih političara, bili izvanustavni akteri koji nisu bili podvrgnuti demokratskoj odgovornosti, a imali su posljednju riječ u donošenju odluka u određenim domenama politika (Merkel, 2004: 88). Tako je stvorena kontraproduktivna situacija, jer su mjere poduzete da ojačaju demokraciju neočekivano imale negativne posljedice. Razvojem kokainskog narkobiznisa nastaju moćni narkokarteli (Medellin i Cali), jača ljevičarska gerila FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas*) i ELN (*Ejercito de Liberacion Nacional*) te brojne desničarske paravojne grupe koje su se 1997. ujedinile (AUC – *Autodefensas Unidas de Colombia*). U državi koja nije mogla kontrolirati nasilje ni provoditi red na velikom dijelu teritorija znatan udio novca od trgovine drogom usmjeren je u džepove gerilskih i paravojnih grupa. Tako je stvorena politička situacija u kojoj je država bila primorana u isto vrijeme voditi tri rata s tri izvanustavna aktera. Izvanustavni akteri – narkokarteli, gerila i paravojne jedinice – ratovali su protiv države i međusobno, ali su i poslovno surađivali. Da je država bila nemoćna u borbi s izvanustavnim akterima, pokazala je prepuštajući im znatne dijelove teritorija, nudeći amnestiju, smanjene kazne i neizručivanje SAD-u. Infiltriranost narkokartela u politiku osobito je bila pod povećalom nakon što je Ernesto Samper (1994-1998) optužen da je od kartela Cali pri-

mio šest milijuna američkih dolara za financiranje drugog kruga predsjedničkih izbora. Da bi pokazao da su optužbe protiv njega neistinite, za njegova mandata uništeni su karteli Medellin i Cali, no njihov je posao preuzeo kartel Norte del Valle. Veze političara, vladinih dužnosnika, snaga sigurnosti i ostalih sektora kolumbijskog društva s paramilitarnim grupama razvijale su se godinama, te su rezultirale njihovim infiltriranjem u kolumbijsku politiku i vladu. Bila je to javna tajna koja je izbila na svjetlo dana tijekom afere *parapolitica*.<sup>1</sup>

Nakon što su propali mirovni pregovori vlade Vergilia Barca (1986-1990) s gerilom, građani Kolumbije glasovali su za promjene. Na vlast je došao Alvaro Uribe (2002-2010), za čijeg je prvog mandata AUC stalnim ofenzivama oslabio gerilsku kontrolu nad sjeverom države. Paramilitarne skupine bile su odgovorne za povećan broj kršenja ljudskih prava, te je sporazumno demobilizirano 30.000 pripadnika AUC-a (2003-2006). Politička situacija u državi naizgled je bila stabilizirana. No baš kao što uništenje kartela Medellin, Cali i Norte del Valle (od 2003. gubi na značenju) nije smanjilo opseg trgovine drogom, tako ni slabljenje gerile i demobilizacija AUC-a

<sup>1</sup> Afera *parapolitica* (*parapolitica*) izbila je 2006. kad je velik broj zastupnika u Kongresu, članova Uribeove Konzervativne stranke bio optužen za suradnju s AUC-om. Do proljeća 2008. optužena su i zatvorena 62 zastupnika, uključujući i Maria Uribea, bivšeg predsjednika Kongresa i Alvarova rođaka. Kako bi se distancirao od skandala, Uribe je u svibnju 2008. SAD-u izručio 15 paravojnih lidera optuženih za trgovinu drogom, čime je htio pokazati SAD-u i kolumbijskoj javnosti kako je predan u namjeri da uništi paravojne jedinice (Kos-Stanišić, 2008: 91-117).

nisu povećali sigurnost građana, već su nastale nove kriminalne grupe, poznate kao Bacrim (*bandas criminales*), koje se bore za njihovu ostavštinu.<sup>2</sup> Prema izvještaju Indepaza (*Instituto de Estudios para el Desarrollo Y Paz*), nova generacija paramilitarnih grupa prisutna je u 29 od 32 departmana i predstavlja glavne kršitelje ljudskih prava. Između 2002. i 2008. broj ubojstava na 100.000 stanovnika značajno se smanjio (sa 70 na 36), no podaci iz 2008. pokazuju da su nove kriminalne grupe odgovorne za 68% kršenja ljudskih prava (ubojstva, nestanci, zastrašivanje, ranjavanje, tortura itd.), gerila za 25%, a oružane snage za svega 3%.<sup>3</sup> Indepaz identificira devet novih kriminalnih grupa s oko 13.000 članova koje se bave narkobiznisom i glavna su pokretačka snaga oružanog konflikta u Kolumbiji. Naime demobilizacijom AUC-a, uništenjem kartela Norte del Valle i smanjenjem broja gerilaca nastala je praznina koju je trebalo ispuniti. Ispunile su je nove kriminalne grupe nastale od demobiliziranih pripadnika paramilitarnih grupa i pripadnika uništenih kartela. Stvorene su kako bi se mogle natjecati s moćnim meksičkim kartelima, a ističu se Aguilas Negras, Urabenos, ERPAC, Oficina de Envigado, Paisas i Rastrojos.<sup>4</sup> Da je situacija u Kolumbiji daleko od sigurne, pokazuje i globalni indeks mira koji rangira stupanj mirnodopske situacije u državama svijeta i koji

<sup>2</sup> Colombia ante el rato de los nuevos paramilitares, [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com), objavljeno 23. 1. 2011.

<sup>3</sup> *La integracion: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, Informe de Comision Nacional de Reparacion y Reconciliacion, Bogota, 2010, str. 164-166.

<sup>4</sup> Detaljnije vidi <http://insightcrime.org/criminal-groups/colombia>

Kolumbiju već treću godinu zaredom smješta na posljednje mjesto među svim državama Latinske Amerike.<sup>5</sup>

Koristeći Merkelov koncept ukotvljene i defektne demokracije<sup>6</sup> i pet parcijalnih režima demokracije (izbornog režima, političkih sloboda, građanskih prava, horizontalne odgovornosti i stvarne moći vladanja), ustanovljeno je da u slučaju Kolumbije izvanustavni akteri onemogućavaju funkcioniranje triju

<sup>5</sup> Godine 2010. bila je 138. od 149 država svijeta koje su obuhvaćene indeksom "Global Peace Index: 2010 Methodology, Results & Findings", <http://www.visionofhumanity.org>

<sup>6</sup> Zbog nužnosti preciznijeg definiranja demokracije u državama trećeg vala W. Merkel razvio je koncept ukotvljene i defektne demokracije. Ukotvljenu demokraciju definira kao odnos međuovisnosti i uzajamne potpore pet parcijalnih režima demokracije: izbornog režima, političkih sloboda, građanskih prava, horizontalne odgovornosti i stvarne moći vladanja. Ukotvljena demokracija šira je od pojma izborna demokracija, a podjela na parcijalne režime omogućuje precizno utvrđivanje manjkavosti u nekoj demokraciji i njezino svrstavanje u defektne demokracije. Merkel razlikuje četiri tipa defektne demokracije: ekskluzivnu, domensku, neliberalnu i delegativnu demokraciju. U ekskluzivnoj demokraciji odraslim je građanima uskraćen jedan ili više segmenata univerzalnoga građanskog prava glasa. U domenskoj demokraciji veto-akteri preoteli su neke političke domene iz ruku demokratski izabраниh predstavnika. U neliberalnoj demokraciji, najčešćem tipu manjkave demokracije, okrnjeno je načelo vladavine zakona, dok u delegativnoj demokraciji zakonodavna i sudbena vlast imaju tek ograničen nadzor nad izvršnom vlašću. Merkel tvrdi da manjkave demokracije nisu prolazna pojava i da su se već pokazale relativno trajnima, osobito u Latinskoj Americi u posljednjih dvadesetak godina (Merkel, 2004: 80-100).

parcijalnih režima – političkih sloboda, građanskih prava i stvarne moći vladanja, dok je zbog nepostojanja neovisne i djelotvorne sudbene vlasti ugrožen i četvrti parcijalni režim podjele vlasti i horizontalne odgovornosti (Kos-Stanišić, 2008: 91-117). Budući da Kolumbiju nismo mogli svrstati ni u jedan tip Merkelove defektne demokracije, odlučili smo je okarakterizirati prefiksom *narko*. Naime svi akteri koji uzrokuju manjkavosti u funkcioniranju parcijalnih režima uglavnom su financirani novcem od prodaje droge, dok je istodobno i glavni ustavni akter – država – financiran novcem namijenjenim borbi protiv narkoindustrije.<sup>7</sup> Terminom narkodemokracija koriste se dužnosnici vlade SAD-a i eksperti u borbi protiv droge koji Kolumbiju i Meksiko (te Afganistan) smatraju narkodemokracijama, tj. državama čiji su politički sustav, ekonomija i društvo pod utjecajem moći i bogatstva narkoindustrije duboko prožeti iskrivljenim vrijednostima.

Kako bismo provjerili koliko su točne sve češće usporedbe Meksika i Kolumbije, odlučili smo analizirati političku situaciju u Meksiku i pronaći razlike i sličnosti s Kolumbijom. Glavna teza koju ćemo u članku pokušati dokazati jest: ako se demokratska tranzicija odvija paralelno sa snažnim uzdizanjem narkobiznisa, dolazi do stvaranja izvanustavnih narkoaktera koji uzrokuju manjkavosti u funkcioniranju parcijalnih režima ustavne demokracije, a time i do stvaranja narkodemokracije. Cilj članka “Meksiko – nova narkodemokracija u Latinskoj Americi?” jest pokazati potencijalnu prijetnju da i Meksiko

u budućnosti postane narkodemokracija. Naime i ondje se demokratizacija poklopila s razvojem narkoindustrije, te su stvoreni i izvanustavni narkoakteri (narkokarteli) koji narušavaju funkcioniranje demokracije. Rad se sastoji od uvoda, triju poglavlja i zaključka. U uvodu su izložene glavne teze članka “Narkodemokracija kao oblik defektne demokracije: slučaj Kolumbije” te najnoviji razvoj političke situacije. U prvom poglavlju bit će prikazana meksička tranzicija k demokraciji u razdoblju od 1977. do 2000. U drugome poglavlju bit će analizirana politička situacija nakon uspostave demokracije (2000-2010) i proces stvaranja izvanustavnih narkoaktera, dok će u trećem poglavlju biti prikazan utjecaj SAD-a na meksičku politiku. U zaključku će biti izloženi argumenti za opravdan strah da bi i Meksiko mogao postati narkodemokracija.

### 1. Meksička tranzicija k demokraciji

U okvirima Latinske Amerike Meksiko je jedinstvena država. Od ostalih država regije razlikuje se po 3200 kilometara dugačkoj granici sa SAD-om, uspješnoj revoluciji (1910-1917) i sedamdesetogodišnjoj vladavini jedne stranke (*Partido Revolucionario Institucional* – PRI), zbog čega je najveći dio 20. stoljeća bio država s najvišim stupnjem političke stabilnosti u regiji. No Meksiko nije bio demokracija. Civilna autoritarna jednostranačka vladavina PRI-a svrstavala je Meksiko sve do kraja 20. stoljeća u poludemokracije, iako nikada nije bilo ozakonjeno jednostranačje niti je bio zabranjen rad opozicijskim strankama. PRI je svoj legitimitet temeljio na zastupanju ideala revolucije: demokracije, zemljišne reforme, socijalne pravde i nacionalnog suvereniteta. Ključ njegove dugovječnosti bila je po-

<sup>7</sup> U razdoblju 2000-2010. SAD je za financiranje “Plana Kolumbija” izdvojio 7 milijardi dolara, uglavnom za vojnu opremu.

držka birača. Nobelovac Mario Vargas Llosa nazvao je vladavinu dominantne stranke, koja je kombinirala autoritarnost s fleksibilnošću udovoljavanja želja glasača, neutralizirajući na taj način proteste i disidente, “savršenom diktaturom”. Meksički politički sustav do 2000. može se nazvati i “fleksibilnim autoritarizmom” (Hamilton, 2006: 298-299).

U strahu da bi demokratizacija mogla ugroziti političku stabilnost države, tranzicija se provodila postupno i trajala je gotovo četvrt stoljeća. Započela je 1977, a završila tek 2000. dolaskom na vlast Vincentea Foxa, član PAN-a (*Partido Accion Nacional*). Krajem 1970-ih PRI je imao nadmoćnu većinu u Kongresu, vladao je svim saveznom državama (31) i federalnim distriktom, tj. glavnim gradom. Godine 2000. politička mapa Meksika bila je posve drugačija. Niti jedna stranka nije imala većinu u Zastupničkom domu. Guverneri koji su bili na vlasti u 10 država i glavnom gradu nisu bili članovi PRI-a. Foxova pobjeda 2000. nije uzrokovala iznenadno rođenje demokracije, već je učinila vidljivima fundamentalne promjene koje su se provodile duže vremena. U Meksiku je do demokratske tranzicije došlo nagodbom u koju su bili uključeni članovi PRI-a koji su željeli reforme, opozicijska elita koja je surađivala s PRI-om i rupturisti koji su željeli konfrontacije. Proces je bio kombinacija interakcija “odozgo” i “odozdo” (Loeza, 2002: 294). Dinamika demokratizacije jednostranačke vladavine razlikuje se od ostalih vrsta tranzicije. U ovom slučaju ne ruši se diktator niti se vojska povlači u vojarnje, a vlast prepušta civilima, već treba postojati realna mogućnost da hegemonijska stranka bude poražena na izborima. Stoga nije nužno da hegemonijska stranka i bude poražena. Na primjeru Meksika vidjet ćemo

kako je PRI unatoč unilateralnoj kontroli nad državnim aparatom te zakonodavnim i izbornim institucijama odlučio da će pošteno pobijediti na izborima (Magaloni, 2005: 122-124). Na demokratizaciju je utjecala i promjena ekonomske politike. Naime velika ekonomska kriza koja je 1980-ih zahvatila Meksiko pokazala je da je postojeća ekonomska politika neodrživa. Država više nije imala sredstava za financiranje državno planirane i kontrolirane privrede ni za plaćanje stranih kredita. Inozemni su kreditori financijsku pomoć (davanje novih kredita) uvjetovali provođenjem reformi kojima su brojne državne tvrtke nacionalizirane, a tržište liberalizirano. Time je federalna vlada počela gubiti kontrolu nad privredama saveznih država, a provođenje oštih stabilizacijskih mjera vodilo je reduciranju javnih usluga i padu popularnosti.

Tranzicija je započela reformom 1977. čiji je cilj bio povećati političku participaciju opozicijskih stranaka i pri tome očuvati dominaciju PRI-a. Reformom je aktiviran uspavani federalni sustav države. Nove reforme provedene 1986. omogućile su da se na predsjedničkim izborima 1988. prvi put u povijesti Meksika natječu tri kandidata: Carlos Salinas (PRI) – 50,36%, Manuel Clouthier (PAN) – 17,07% i Cuauhtemoc Cardenas (FDN) – 30,08%. Izbori nisu bili poštene, a nije poznato u kojoj je mjeri PRI utjecao na izborne rezultate jer su glasački listići uništeni. Budući da je tijekom prebrojavanja glasova pao kompjutorski sustav (*se cayó el sistema*), opozicijske stranke organizirale su prosvjede i mobilizirale građane. Cardenas je zahtijevao nove izbore, no PAN, koji je bio zadovoljan brojem dobivenih zastupničkih mjesta, prihvatio je Salinasovu pobjedu. Tako je stvorena “ko-

alicijska” vlada PRI-a i PAN-a koja je izbornim reformama 1990-1993. dodatno poboljšala uvjete za održavanje slobodnih i poštenih izbora. PAN je podržavanje ekonomske politike predsjednika Salinasa uvjetovao provođenjem političkih reformi. Jedna od najznačajnijih reformi provedena je 1990. Njome je osnovan Federalni izborni institut (IFE), koji je 1993. postao nezavisan i dobio autoritet potvrđivanja izbornih rezultata. Kao posljedica reformi na lokalnim izborima raste kompetitivnost, a pobjedom opozicija, uglavnom PAN, dolazi na vlast.<sup>8</sup> Smatrajući ga izdajnikom, PRI je svog bivšeg člana Cardenasu i njegov PRD (*Partido Democratico Revolucionario*) tek 1994. uključio u proces reformi.<sup>9</sup> Predsjednički izbori i izbori za Kongres 1994. protekli su mirno. PRI je zadržao

<sup>8</sup> Politika Salinasova postizbornog vraćanja usluga PAN-u poznata je pod imenom *concertaciones*. Njome je svako PAN-ovo osporavanje lokalnih izbornih rezultata vodilo prepuštanju PRI-ove pobjede PAN-u (Magaloni, 2005: 130-131).

<sup>9</sup> Pod vodstvom bivšeg člana PRI-a C. Cardenasu udružena ljevica osnovala je 1989. treću najvažniju meksičku stranku PRD (*Partido Democratico Revolucionario*), u koju su se učlanili bivši komunisti, socijalisti i lijevo krilo PRI-a (*cardenistas*). PRD je na predsjedničkim izborima 1993. prošao puno lošije od očekivanog (17%), no 1997. Cuauhtemoc Cardenas postao je gradonačelnik glavnoga grada (Kos-Stanišić, 2009: 128).

Sporazumom iz Barcelone tri najznačajnije meksičke stranke dogovorile su osnivanje savjetničkog tijela građana (*Consejo Ciudadanos*) koje je činilo šestero građana. Svaka stranka mogla je predložiti dva savjetnika koja je Zastupnički dom trebao potvrditi dvotrećinskom većinom. Oni su zajedno s još četiri člana Kongresa, dva člana PRI-a i dva opozicionara činili novu upravu IFE-a (Magaloni, 2005: 130-131).

većinu u oba doma, ali nije mogao sam izglasati ustavne amandmane. Naime u periodu 1994-1996. opozicija je vladala u 17 (od 30) najvećih gradova, a PAN u četiri države sa 17% stanovništva Meksika. Reforme su provedene i 1996, a cilj im je bio dodatno poboljšati institucionalni i zakonski okvir koji bi vodio slobodnim i poštenim izborima.<sup>10</sup> Stoga su pobjedom na izborima 1997. opozicijske stranke dolazile na vlast u sve više država i gradova, no najimpresivnije promjene dogodile su se na nacionalnom nivou. PRI je imao 239 zastupnika u Kongresu, što znači da mu je nedostajalo 12 zastupnika za većinu. Opozicija je oformila Opozicijski front koji se sastojao od PRD-a (125 mjesta), PAN-a (121), Zelenih (8) i Radničke stranke (7). Naravno, bilo je sve više međustranačkih pregovora, kao i pregovora između izvršne i zakonodavne vlasti. U Senatu je PRI imao većinu, što mu je omogućavalo da stopira provođenje odluka koje je u Zastupničkom domu izglasavala opozicija, na što su zastupnici Kongresa opet dogovarali neprihvatanjem inicijativa izvršne vlasti. Smatra se da je aktiviranje federalizma pozitivno utjecalo na demokratizaciju Meksika jer nije došlo do fragmentacije stranačkog sustava i osnivanja brojnih regionalnih stranaka, već do stvaranja trostranačkog sustava.<sup>11</sup> No

<sup>10</sup> Reforme su se sastojale od tri značajne promjene. Prva – prvi put nakon 50 godina stanovnici glavnoga grada mogli su birati gradonačelnika, kojeg je prije postavljao predsjednik države. Druga – u Zastupničkom domu niti jedna stranka nije mogla imati više od 300 zastupnika (60%). Treća – članovi Senata biraju se razmjernim izbornim sustavom, čime je smanjena loša podjela izbornih okruga (Kos-Stanišić, 2009: 131-132).

<sup>11</sup> Od 1989. meksičkom politikom dominiraju tri stranke, koje su na federalnim izborima



federalizam je omogućio lokalnim igračima autonomiju sklapanja sporazuma, ne samo s ustavnim već i s izvanustavnim akterima.

Na predsjedničkim izborima 2000. *Alianza por el cambio*, koalicija PAN-a i Zelenih (PVEM-a), dobila je 43% glasova. Smatra se da su Meksikanci tada prvi put glasovali za kandidata, a ne za stranku. Bio je to više protestni glas i glas želje za promjenom, glas za "bolju budućnost" bez njezina specifičnog sadržaja. Opoziciji je pripala izvršna vlast, ali prvi put u modernoj povijesti Meksika niti jedna stranka nije imala zakonodavnu većinu, iako je PRI i dalje imao najveći broj zastupničkih mjesta.

## 2. Na putu prema narkodemokraciji

Osim za demokratizaciju 2000. bila je ključna i za meksički narkobiznis, jer tada započinje nova era meksičkih kartela. Porazom PRI-a došlo je do zamjene dužnosnika na vlasti, kako na državnoj tako i na razini saveznih država i gradova. Izazovi narkobiznisa s kojima se država već neko vrijeme suočavala izašli su na svjetlo dana. Problemi nisu bili novi, ali se pod utjecajem demokratizacije i ekonomske globalizacije stupanj nasilja znatno povećao. O'Neil (2009: 64-66) navodi da su veze PRI-a i krijumčara uspostavljene još za vrijeme američke prohibicije alkohola. Krajem Drugog svjetskog rata uspostavljeni su i kontakti s krijumčarima droge, s kojima je ustanovljena neka vrsta odnosa patrona i klijenta. PRI nije posvećivao pozornost aktivnostima krijumčara, koje su zauzvrat

---

1997. dobile ukupno 90% glasova. Na predsjedničkim izborima 2000. dobile su više od 90% glasova, kao i na izborima za Kongres 2009, čime je demonstrirano konsolidiranje trostranačkog sustava.

vođene tiho i s mjerom. Kada su sredinom 1980-ih Amerikanci "zatvorili" karipski koridor kojim se droga morskim putem iz Kolumbije krijumčarila na Floridu, tranzit droge za američko tržište preseljen je u Meksiko. U prvo vrijeme kolumbijski narkotrafikanti plaćali su meksičkim krijumčarima 1000 američkih dolara po kilogramu kokaina prokrijumčarenog u SAD. Kasnije je usluga naplaćivana u naturi, odnosno kokainu, te su se meksički krijumčari uz tranzit počeli baviti i dilanjem droge na teritoriju SAD-a.

Budući da su aktivnosti narkotrafikanata postajale sve vidljivije, PRI je bio primoran povremeno poduzimati akcije protiv njih. No zbog korumpiranosti i nesposobnosti nisu uspjeli spriječiti jačanje njihove moći i utjecaja. PRI-ova policija više se bavila političkom kontrolom nego kriminalcima. Nije bilo ustavne strategije, a policije saveznih država, kao i municipalne policije često su bile na plaći narkotrafikanata. Da su zaposlenici vlade korumpirani, znalo se još 1985, kada je u Meksiku ubijen američki agent DEA-e (*Drug Enforcement Administration*). Istraga je pokazala da je velik broj policajaca savezne države Jalisco bio na plaći kartela Guadalajara. Korupcija je vladala od ureda guvernera Jalisca do glavne meksičke sigurnosno-obavještajne agencije DFS-a (*Dirección Federal de Seguridad*). Nadalje, utvrđeno je da su i šefovi (*comandantes*) federalne pravosudne policije (MFJP), koja je nadzirala federalnu policiju saveznih država, isto tako bili na plaći narkokartela te da se dužnost *commandantea* u sjevernim meksičkim državama mogla kupiti za nekoliko milijuna dolara. Predsjednik Salinas (1988-1994) nakon tih je otkrića poduzeo akciju protiv kartela Guadalajara i uhitio njegove vođe, uki-

nuo je DFS, a kompromitirani MFJP zamijenio novom federalnom agencijom (Bonner, 2010: 37-38). Problemi s narkokartelima povećali su se 1990-ih, kako zbog raširene korupcije i nedovoljne odgovornosti tako i zbog slabih snaga reda koje, čak i kada su to htjele, nisu mogle voditi učinkovite akcije protiv narkotrafikanata. Karteli su često kontrolirali državne i municipalne policije, a federalna policija nije imala autoriteta niti je bila osposobljena za borbu protiv narkokartela. Svjestan prijetnje koju državi počinju predstavljati karteli, Ernesto Zedillo (1994-2000) osnovao je, s ciljem uništenja kartela Tijuana, Nacionalni institut za borbu protiv droga (*Instituto Nacional para el Combate a las Drogas – INCD*). Na čelu mu je bio Jose de Jesus Gutierrez, za kojeg se kasnije utvrdilo da ga je plaćao kartel Juarez, zbog čega je osuđen na trideset godina zatvora.

Kraj političkog monopola PRI-a značio je kraj koegzistencije vladajućih i narkotrafikanata. Nepisane sporazume poništavali su izborni rezultati. Narkokarteli sada su morali pregovarati s novim političkim establišmentom (O’Neil, 2009: 65). Političko otvaranje donijelo im je autonomiju jer više nisu bili klijenti PRI-a, već su potkupljivanjem i zastrašivanjem lokalnih političara mogli sklapati povoljnije sporazume. Politička situacija pogodovala je kartelima. Naime predsjednik države više nije bio svemoćan, a kako su različite razine vlasti pripadale različitim strankama, one vrlo često nisu željele prihvatiti akcije koordinirane od vlade, čak ni dijeliti informacije. Situacija se počela mijenjati za Foxove vladavine (2000-2006). Fox je poduzeo početne korake u reformiranju carinske službe i federalne policije kako bi ih očistio od utjecaja narkokartela. Godine 2005. poslao je vojsku

u Nuevo Laredo, grad koji je uz pomoć svojih plaćenih ubojica Zeta želio preuzeti Zaljevski kartel. Fox je značajno povećao broj ekstradicija narkotrafikanata SAD-u, s prijašnjih 6 na 133. Na izborima 2006. ponovo je pobijedio PAN-ovac Felipe Calderon (35,89%). Bilo je za pretpostaviti da će mu najveći izazov biti uspostavljanje institucija i praksa koje bi jamčile vladavinu prava. Stoga je glavni Calderonov cilj bio uspostaviti vladavinu zakona putem borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije. Naime najveći su mu problem bili narkokarteli, koji su u međuvremenu toliko ojačali da su u nekim saveznom državama onemogućavali normalno funkcioniranje države. Od 2005. jači su od kolumbijskih narkotrafikanata jer kokain nabavljaju bez posrednika. Prisutni su i u Srednjoj Americi, osobito u Gvatemali, što predstavlja izuzetno opasnu prijetnju novostvorenim demokracijama u regiji. Calderon je proglasio rat narkokartelima i na ulice poslao 50.000 vojnika, što je vodilo militarizaciji javne sigurnosti i brojnim kršenjima ljudskih prava. Iako je vojska, osobito mornarica, još uvijek bila najpouzdanija institucija društva, ona nije bila osposobljena za takve zadatke. Calderon je ustanovio i novu federalnu policiju koja se istaknula u akcijama protiv kartela Tijuana, čiji je značaj smanjen. Uhićeno je oko 200.000 ljudi, no osuđeno ih je samo 2%. Uhićeni su ili ubijeni vođe nekih kartela, no nasilje i opseg trgovine drogom nisu smanjeni. Dapače, kako je vlada uzdrmla ravnotežu snaga među kartelima, tako je došlo do sve većeg nasilja i međusobnih borbi kartela za moć i teritorije. Što je postignuto u četiri godine borbe protiv narkokartela? Ubijeni su vođe nekih kartela, uhićeno je 125 narkotrafikanata, zaplijenjeno je 93.000 komada oružja i droga vrijedna

10.938 milijuna dolara te konfiscirano 434,6 milijuna dolara.<sup>12</sup> Najnoviji podaci meksičke vlade pokazuju da je u razdoblju 2006-2010. ubijeno 34.612 osoba, navodno većinom pripadnika narkomiljea, a samo 2010. godine ubijene su 15.273 osobe.<sup>13</sup>

Calderon je postao i prvi predsjednik neke države koji je otvorio raspravu o legalizaciji droga kao potencijalnom rješenju problema. S legalizacijom lakih droga (npr. marihuane) slažu se četiri od šest meksičkih predsjedničkih kandidata na izborima 2012.<sup>14</sup>

Kritičari Calderonove militarizacije borbe protiv narkokartela tvrde da nema konkretnih rezultata, već da se svaki dan sve više krše ljudska prava. Prema istraživanju javnog mnijenja (Mitovsky Consulta), 83% građana smatra da je sigurnost puno lošija nego što je bila 2006. te da je nesigurnost, uz ekonomsku krizu, glavni problem Meksika. Situacija u Meksiku sve se češće uspoređuje s onom u Kolumbiji, a strahuje se i za budućnost meksičke demokracije jer su politički sustav, ekonomija i samo društvo pod utjecajem moći i bogatstva narkoindustrije sve više prožeti iskrivljenim

vrijednostima.<sup>15</sup> Podaci govore da je oko 500.000 Meksikanaca u narkobiznisu, bilo kao uzgajivači marihuane ili maka bilo kao "laboranti", dostavljači, preprodavači i sl. Pretpostavlja se da je između 65 i 78% meksičke privrede povezano s narkomiljeom, bilo putem pranja novca koji se ulaže u "legalne" poslove bilo crnom privredom. Meksiko je danas najveći svjetski proizvođač marihuane i treći po proizvodnji heroina, namijenjenih američkom tržištu. Ujedno je i glavna ruta kojom 80-90% kolumbijskog kokaina prolazi na putu za SAD.

Meksikom "vlada" nekoliko narkokartela, Los Zetas, Zaljevski kartel, La Familia Michoacana, Sinaloa, Juarez i Tijuana,<sup>16</sup> koji na krijumčarenju marihuane, heroina i kokaina godišnje za-

<sup>12</sup> Cuatro anos de la guerra contra el narco en Mexico: que se consiguio?, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 7. 12. 2010.

<sup>13</sup> Mexico cuenta mas muertos por la "violencia extrema", <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 12. 1. 2011.

<sup>14</sup> Bivši predsjednik Fox otišao je još dalje, te je na svom blogu podupro legalizaciju svih droga. S njime se slažu i bivši predsjednici Zedillo, H. Cardoso (Brazil) i C. Gaviria (Kolumbija). Thinking the unthinkable: Amid drug-war weariness, Felipe Calderon calls for a debate on legalisation, [www.economist.com](http://www.economist.com), objavljeno 12. 8. 2010.

<sup>15</sup> Meksikanci su i sami svjesni koliko je droga opasna za njihovo društvo. U ljeto 2008. BBC je ispitivao Meksikance o utjecaju droge na vrijednosti i običaje meksičkog društva. Oni smatraju da je droga druga najveća prijetnja meksičkom društvu i da je često izravno povezana s korupcijom, koja je prva prijetnja. Meksikanci se osjećaju nesigurnima i smatraju da:

- se narkokultura glorificira i da znatno utječe na tradicionalnu kulturu (80%);
- se rat protiv narkokartela može dobiti (58%);
- osim vojnog treba pronaći i druga rješenja za borbu protiv narkokartela (80%);
- je razlog procvata narkokartela loša ekonomska situacija u državi (62%);
- 22% Meksikanaca poznaje pripadnike narkomiljea;
- 9% Meksikanaca izravno je, a 32% neizravno osjetilo nasilje pripadnika narkomiljea.

Mexico en la era del narco, nota de BBC-Mundo.com, <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 22. 9. 2008.

<sup>16</sup> Que carteles da la droga quedan en Mexico?, nota de BBCMundo.com, <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 18. 12. 2009.



rađuju između 15 i 25 milijarda dolara (O'Neil, 2009: 70). Međusobno ratuju, sklapaju i razvrgavaju saveze, stoga je vrlo teško odrediti njihovo mjesto i značaj na karti narkokartela (vidi kartu).<sup>17</sup>

Los Zetas osnovali su bivši vojni specijalci, a vođa im je Heriberto Lazcano (El Lazca). Isprva su bili vojska Zaljevskog kartela (Cartel del Golfo), no od 2009. bore se za vlast. Bave se trgovinom kokainom, ucjenama i otmicama. Pritu su i u Gvatemali i Hondurasu.

La Familia Michoacana (LFM) bavi se proizvodnjom i trgovinom sintetičkih droga, ucjenama i prodajom piratskih proizvoda. Kartel Sinaloa na čelu s El Chapom Guzmanom smatraju najmoćnijim kartelom. Bavi se trgovinom marihuanom, kokainom i sintetičkim drogama. Od kartela Sinaloa odmetnula se organizacija Beltran Leyva (BLO), no

nakon što je krajem 2009. ubijen njezin vođa Arturo Beltran Leyva, a njegov brat Carlos uhićen, značajno je poraslo nasilje unutar dviju frakcija koje se bore za Arturovo nasljeđe, čime im je smanjen značaj.

Trenutačno Zaljevski kartel, LFM i Sinaloa tvore Novu federaciju, savez s ciljem uništenja kartela Los Zetas. Kartel Juarez (Pacifički kartel ili organizacija Vicente Carrillo Fuentes – CFO) bavi se trgovinom marihuanom i kokainom. U ratu je s kartelom Sinaloa koji želi preuzeti kontrolu nad Ciudad Juarezom, trenutačno najopasnijim gradom na svijetu (2009. stradalo 2754 ljudi, a 2010. više od 3000).<sup>18</sup> Kartel Tijuana (organizacija Arellano Felix – AFO) oslabljen je jer su mu vođe, braća Arellano, ubijene. Bavi se trgovinom sintetičkim drogama, ucjenama i otmicama.

<sup>17</sup> Mexican Drug Cartels: An Update, May 17, 2010, Stratfor global intelligence; Mexico and the Cartel Wars in 2010, Dec 16, 2010, <http://stratfor.com>

<sup>18</sup> Suman 3000 muertos en Ciudad Juarez en 2010, [www.lapolicia.com](http://www.lapolicia.com), objavljeno 15. 12. 2010.

Trenutačno se u Meksiku vode borbe na dvije fronte, između samih kartela te između kartela i vlade. Država i karteli bore se i za kontrolu nad snagama reda i pravosuđa. Karteli posjeduju ogromnu moć korumpiranja i zastrašivanja vladinih dužnosnika i civila, na što utječu tri faktora: 1. korupcija koja postoji od ranije; 2. neosposobljenost snaga reda da se bore s kartelima; 3. zahtjevi tržišta droge u SAD-u (Bonner, 2010: 36). Podaci govore da karteli mjesečno troše oko 500.000 američkih dolara na kupovinu informacija. One koje ne mogu kupiti novcem kupuju prijetnjama, otmicama ili ih jednostavno ubiju (*plata o plomo* – novac ili metak). Samo je 2010. ubijeno 15 gradonačelnika i PRI-ov kandidat za guvernera države Tamaulipas, a prijetnje smrću navele su brojne dužnosnike da dadu ostavku. Osim što se služe gerilskom taktikom (napadi na policijske stanice, ubojstva policajaca, vladinih dužnosnika i novinara), narkokarteli primjenjuju i nove načine zastrašivanja građana, poput vješanja *narcocomanta* (platnene zastave s porukama kojima karteli demonstriraju vladavinu nad nekim teritorijem) i stavljanja na YouTube snimki pogubljenja. Meksiko je posljednjih nekoliko godina na vrhu liste najopasnijih zemalja svijeta za novinare. U posljednjem desetljeću život su izgubila 62 novinara, a samo 2010. godine četrnaest ih je stradalo od ruke narkotrafikanata.<sup>19</sup> Novac od prodaje droge upleten je u sve segmente društva, od vladinih dužnosnika preko biznismena do vojske i policije, čak i crkve. Javnost je nedavno saznala da ni svećenici nisu imuni na novac. Pod pretpostavkom da su kriminalne aktivnosti grijeh koji tre-

<sup>19</sup> 14 periodistas asesinados en Mexico durante 2010, [www.wradio.com.mx](http://www.wradio.com.mx)

ba iskupiti, pojedini su svećenici prihvaćali milodare od narkokartela (*narcotimosna*) za izgradnju kapela i crkvi, čime su pripadnici narkomiljea prali novac i savjest.<sup>20</sup>

U proljeće 2010. izvršena je reforma nacionalne sigurnosti i redefinirana uloga vojske u ratu protiv narkokartela, a predsjednik Calderon je borbu protiv kriminala i korupcije zamijenio borbom za javnu sigurnost. Rasprave o tome smije li se vojska koristiti za rješavanje političko-sigurnosnih problema unutar granica države djelomično su obustavljene. Ograničena je moć predsjednika, koji bez odobrenja guvernera neke savezne države i njezina zakonodavnog tijela više ne može poslati vojsku na njezin teritorij da se bori protiv narkotrafikanata. Situacija je dodatno politizirana činjenicom da se vojska mobilizira uglavnom u problematičnim sjevernim saveznicima na granici sa SAD-om kojima vlada opozicija, tj. PRI.<sup>21</sup> No činjenica je da se bez vojske meksička vlada trenutačno ne može boriti s narkokartelima. Kako se približavaju predsjednički izbori 2012, tri vodeće meksičke stranke još će više ispolitizirati borbu protiv narkokartela i iskoristiti je u svojim kampanjama. Naime još od početka prošlog stoljeća i revolucije u Meksiku nije bilo toliko nasilja i nesigurnosti. Meksikanci su navikli na sigurnost i red nametnut odozgo, stoga se sve više protive vladavini predsjednika Calderona i PAN-a. Jasno su to demon-

<sup>20</sup> La Iglesia mexicana y la "tentación" del narco, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 9. 11. 2010.

<sup>21</sup> Mexican Drug Cartels: An Update, May 17, 2010, Stratfor global intelligence; Mexico and the Cartel Wars in 2010, Dec 16, 2010, <http://stratfor.com>

strirali na izborima za Kongres 2009, na kojima je PAN poražen.<sup>22</sup>

### 3. Utjecaj SAD-a na političku situaciju u Meksiku

Meksiko je jedina država Latinske Amerike koja se geografski nalazi u Sjevernoj Americi i dijeli sa SAD-om, najvećom svjetskom silom, oko 3200 kilometara granice. To je utjecalo na tijek njezina povijesnog i političkog razvoja, što je meksički diktator Porfirio Diaz slikovito izrazio riječima: "Jadan Meksiko! Tako daleko od Boga, a tako blizu SAD-a". Ključni je geostrateški interes SAD-a na zapadnoj hemisferi osigurati stabilnost uz što manje troškove kako bi se mogao posvetiti nestabilnijim područjima te područjima od vitalnog interesa kao što su Bliski istok i azijsko-pacifička regija. U dokumentima Ministarstva obrane i Ministarstva vanjskih poslova SAD-a navedeni su sigurnosni problemi hemisfere. To su nestabilnost demokracija, transnacionalni kriminal, granične razmirice te hitni humanitarni slučajevi koji vode gladi, masovnim migracijama, nasilju i sl. (Yopo, 2000: 50-51). Upravo se na slučaju Meksika SAD suočava sa sigurnosnom prijetnjom jer je pod utjecajem transnacionalnog narkokriminala ugroženo funkcioniranje demokracije. Fenomen narkotika multidimenzionalan je i obuhvaća četiri glavna područja: proizvodnja droge, upotreba i zloupotreba droge, trgovina drogom i pranje novca. Narkokriminal je aktual-

na i potencijalna prijetnja sigurnosti država, uzrokuje povećanje stope kriminala, trgovinu oružjem i narkoterorizam. Posljedice su narkokriminala korumpiranost izvršne, zakonodavne i sudske vlasti te povećan stupanj nasilja (Serrano, 2000: 87-106). Svim navedenim bave se meksički narkokarteli.

Meksiko u američkoj politici zauzima poseban položaj, kako zbog susjedstva tako i zbog činjenice da je član Sjevernoameričke zone slobodne trgovine (NAFTA) te da je drugi po veličini trgovački partner SAD-a. Da SAD političku situaciju u Meksiku smatra ozbiljnom prijetnjom vlastitoj sigurnosti, pokazala je državna tajnica H. Clinton, koja je usporedila političku situaciju u Meksiku s Kolumbijom prije dvadeset godina,<sup>23</sup> te studija Pentagona koja je ukazala na strah vojnog establišmenta da će Meksiko postati propala država (*failed state*). Predsjednik Calderon odbacio je američke usporedbe i strahove te podsjetio Amerikance da zahtjevi njihova narkotržišta i njihovo oružje kojim se služe meksički karteli značajno utječu na stanje sigurnosti u Meksiku. Naime najveći dio oružja (oko 90%) koje koriste narkokarteli legalno je kupljen u SAD-u, a zatim prokrijumčaren u Meksiko.<sup>24</sup> Pod utjecajem snažnih lobija SAD neće tako brzo promijeniti zakon o slobodnoj kupovini oružja, no trebao bi, u cilju sprečavanja krijumčarenja oružja iz SAD-a u Meksiko, temeljitije kontrolirati promet sa sjevera na jug, a ne samo obrnuto (O'Neil, 2009: 70). Kako bi spriječili ilegalan ulazak imigranata u SAD, Ameri-

<sup>22</sup> Pobjednik izbora bio je PRI s 241 zastupničkim mjestom (+135 mjesta od 2006) koji u koaliciji sa Zelenima (17 mjesta) ima većinu u Kongresu. PAN je osvojio svega 147 mjesta, tj. 59 mjesta manje nego 2006, a PRD 72 mjesta (-54 mjesta) (<http://www.eluniversal.com.mx/elecciones/congreso.html>).

<sup>23</sup> Es Mexico igual que Colombia?, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 9. 9. 2010.

<sup>24</sup> La guerra del narco en Mexico: "Made in USA", [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 17. 12. 2010.

kanci su sagradili zid između dviju država. Zid je smanjio priljev imigranata, ali ne i narkotika, jer se za prebacivanje u SAD koriste podmornice, tajni tuneli ili čak katapult. U strahu za vlastitu sigurnost Amerikanci su u ljeto 2010. na granicu s Meksikom poslali dodatne vojne postrojbe,<sup>25</sup> no pitanje je da li je njihov strah opravdan. Naime od 32 savezne države stanje je problematično u samo šest država (Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Michoacan, Tamaulipas), a kritično u tri – Sinaloi, Chihuahui i Tamaulipas. Unatoč količini nekontroliranog nasilja u navedenim državama, Meksiko posljednjih godina ima svega 15 ubojstava na 100.000 stanovnika.<sup>26</sup> U problematičnim državama stopa iznosi od 25 (Michoacan), 44 (Baja California), 49 (Durango), 80 (Sinaloa) do 143 (Chihuahua), dok je u Medellinu početkom 1990-ih bila 320.<sup>27</sup> Po uzoru na Plan Kolumbija SAD je ponudio Meksiku i državama Srednje Amerike pomoć u borbi protiv narkotrafikanata i organiziranog transnacionalnog kriminala. Inicijativom Merida (Plan Meksiko), koju je u lipnju 2008. odobrio američki Kongres, predviđeno je 1,6 milijardi dolara pomoći u razdoblju od 2007. do 2010. Prema informacijama koje se mogu naći na internetskim stranicama američkog Mi-

<sup>25</sup> EEUU anuncia envío de tropas a frontera con Mexico, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 20. 7. 2010.

<sup>26</sup> Najviše ubojstava u Latinskoj Americi ima u El Salvadoru – 71 na 100.000 stanovnika. Slijede Honduras – 67, Gvatemala – 52, Venezuela – 49, Kolumbija – 35 i Brazil – 25; detaljnije vidi *List of countries by homicide rate*, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>27</sup> Joaquín Villalobos, *Doce mitos de la guerra contra el narco*, dostupno na <http://www.nexos.com.mx>

nistarstva vanjskih poslova, SAD je do kraja 2010. Meksiku isporučio osam helikoptera i opremu vrijednu nekoliko milijuna dolara te obučio 6700 djelatnika meksičke federalne policije i 3000 pravosudnih djelatnika.<sup>28</sup> Da su međunarodni kontekst borbe protiv kartela te snažna potpora i pomoć SAD-a nužni, slaže se većina analitičara. Oni smatraju da bi vlada SAD-a trebala svoju pomoć usmjeriti na razvoj, obuku i profesionalizaciju meksičke policije, a ne na vojnu pomoć. Predlažu i poteze koje bi trebala povući meksička vlada. Najvažnije je da zacrtat realan cilj, a to je uništenje kartela koji su prijetnja državi, a ne uništenje proizvodnje i trgovine drogom. Time bi problem nacionalne sigurnosti postao policijski problem. Meksička bi vlada trebala primijeniti strategiju pojedinačnog uništavanja kartela i uhićenja ključnih vođa te njihovih potencijalnih nasljednika; izvršiti reformu pravosuđa i policije (32 lokalne policije trebaju postati jedna državna policija); shvatiti da je korisnost vojske u borbi protiv narkokartela ograničena te da nadzor i istraga trebaju biti u rukama policije; nastaviti ekstradiciju narkotrafikanata SAD-u; po svaku cijenu izbjeći stvaranje paramilitarnih skupina koje bi u strahu za svoj život i život svoje obitelji mogli angažirati dobrostojeći Meksikanci (Bonner, 2010: 42-46). Administracija predsjednika Obame promijenila je fokus Inicijative Merida te u skladu s preporukama odlučila više ulagati u obuku (treening) i tehničku pomoć nego u vojnu opremu.<sup>29</sup> Calderon mora napraviti puno više, što će u zadnjoj godini mandata i s republikanskom većinom u Kongresu biti vrlo teško.

<sup>28</sup> Merida Initiative, [www.state.gov](http://www.state.gov)

<sup>29</sup> U.S.-Latin American Relations: A Look Ahead, [www.state.gov](http://www.state.gov), objavljeno 6. 1. 2011.

## Zaključak

Strah da bi demokratizacija Meksika mogla ugroziti političku stabilnost države bio je opravdan. Iako je pobjedom PAN-a na izborima 2000. Meksiko postao izborna demokracija koja se legitimira kompetitivnim izborima, demokratizacija je imala i negativne posljedice. Odvijala se paralelno sa snažnim uzdizanjem narkobiznisa, te su stvoreni snažni izvanustavni akteri – narkokarteli – koji uzrokuju manjkavosti u funkcioniranju parcijalnih režima demokracije. Došavši na vlast 2006. godine, meksički predsjednik Calderon morao se suočiti s problemom narkokartela koji su onemogućavali funkcioniranje države u šest saveznih država (Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Michoacan, Tamaulipas). Proglasio je rat narkokartelima, a nakon četiri godine borbe i više od 34.000 mrtvih daleko je od pobjede. Iako se meksička vlada umjesto s tri, kao u Kolumbiji, treba boriti sa samo jednim izvanustavnim akterom, njega čini šest izuzetno snažnih i moćnih kartela. Pod njihovim su utjecajem u šest država (od 31 savezne države i federalnog distrikta) urušeni gotovo svi parcijalni režimi demokracije i izvršena je većina ubojstava. U navedenim državama najviše je narušen parcijalni režim građanskih prava, osobito pojedinačnih prava zaštite koja bi trebala osiguravati pravnu zaštitu života, slobode i vlasništva, kao i zaštitu života od nezakonitog uhićenja, progonstva, mučenja ili neovlaštenog upletanja u osobni život, kako od strane države

tako i od strane privatnih ili protuvladinih organizacija ili pojedinačnih aktera. Druga po veličini manjkavost demokracije odnosi se na režim stvarne moći vladanja, jer u navedenim državama izvanustavni akteri donose odluke u domenama politika za koje su zainteresirani. Kada uz pomoć novca i glasačke mašinerije narkokarteli omogućavaju da na kompetitivnim izborima budu izabrani njihovi kandidati, do stvaranja domena dolazi ustavnim putem. No puno češće prijetnjama, zastrašivanjem, otmicama, kao i mitom i korupcijom stvaraju neustavne domene, te zastrašeni, ucijenjeni ili potkupljeni meksički političari donose odluke koje pogoduju meksičkim narkokartelima.

Političku situaciju u Meksiku Amerikanci smatraju ozbiljnom prijetnjom vlastitoj sigurnosti. Posebno ih zabrinjava situacija u saveznoj državi u blizini granice sa SAD-om, a koja odgovara definiciji narkodemokracije, tj. defektne demokracije u kojoj izvanustavni narkoakteri uzrokuju manjkavosti u funkcioniranju parcijalnih režima demokracije. No sve je očiglednije da se pod utjecajem bogatstva i moći narkokartela cjelokupnim političkim sustavom, ekonomijom i društvom šire iskrivljene vrijednosti. Pod pretpostavkom da bi se problemi šest navedenih saveznih država mogli preliti i na ostale meksičke savezne države, iznosimo opravdan strah za budućnost meksičke demokracije i mogućnost da se Meksiko pretvori u narkodemokraciju na cjelokupnom državnom teritoriju.



## LITERATURA

- Bejarano, A. M., Pizarro, E. (2005) From "Restricted" to "Besieged". The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia, u: F. Hagopian, S. Mainwaring, ur., *Third wave of democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonner, C. R. (2010) The New Cocaine Cowboys – How to defeat Mexico's Drug Cartels. *Foreign Affairs* 89 (4), July/August.
- Cepeda Ulloa, F. (2003) Colombia – The Governability Crisis, u: J. Dominguez, M. Shifter, ur., *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- International Crisis Group (2007) *Colombia's new armed groups*, Latin America Report, no. 20, 10<sup>th</sup> May.
- Dugas, J. (2006) Colombia, u: H. Vanden, G. Prevost, ur., *Politics of Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, N. (2006) Mexico, u: H. Vanden, G. Prevost, ur., *Politics of Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Kos-Stanišić, L. (2008) Narkodemokracija kao oblik defektne demokracije: slučaj Kolumbije. *Politička misao* 45 (3-4): 91-117.
- Kos-Stanišić, L. (2009) *Latinska Amerika – povijest i politika*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga.
- Kos-Stanišić, L. (2010) *Latinska Amerika i suvremeni svijet*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Comision Nacional (2010) *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*. Bogota: Informe de Comision Nacional de Reparacion y Reconciliacion.
- Magaloni, B. (2005) The Demise of Mexico's One-Party Dominant Regime, u: F. Hagopian, S. Mainwaring, ur., *Third wave of democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, W. (2004) Ukotvljene i manjkave demokracije. *Politička misao* 41 (3): 80-104.
- O'Neil, S. (2009) The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels. *Foreign Affairs* 88 (4), July/August.
- Loaeza, S. (2002) El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia, u: M. Cavarozzi, J. M. A. Medina, ur., *El asedio a la politica*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Serrano, M. (2000) *Transnacional Crime in the Western Hemisphere*, u: J. Dominguez, ur., *The Future of Inter-American Relationship*. London/New York: Routledge.
- Yopo, B. (2000) Hemispheric Security: Toward the Twenty-First Century, u: J. Dominguez, ur., *The Future of Inter-American Relationship*. London/New York: Routledge.
- Članci s web-stranica:**
- "Global Peace Index: 2010 Methodology, Results & Findings"
- 14 periodistas asesinados en mexico durante 2010, [www.wrudio.com.mx](http://www.wrudio.com.mx)
- Colombia ante el rato de los nuevos paramilitares, [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com), objavljeno 23. 1. 2011.
- Cuatro anos de la guerra contra el narco en Mexico: que se consiguio?, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 7. 12. 2010.
- Doce mitos de la guerra contra el narco*, <http://www.nexos.com.mx>

- EEUU anuncia envio de tropas a frontera con Mexico, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 20. 7. 2010.  
<http://insightcrime.org/criminal-groups/colombia>  
<http://www.eluniversal.com.mx/ecciones/congreso.html>  
<http://www.visionofhumanity.org>  
 La guerra del narco en Mexico: "Made in USA", [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 17. 12. 2010.  
 La Iglesia mexicana y la "tentacion" del narco, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 9. 11. 2010.  
 List of countries by homicide rate, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)  
 Mexican Drug Cartels: An Update, May 17, 2010, Stratfor global intelligence, <http://stratfor.com>  
 Mexico and the Cartel Wars in 2010, Dec 16, 2010, <http://stratfor.com>  
 Mexico cuenta mas muertos por la "violencia extrema", <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 12. 1. 2011.  
 Mexico en la era del narco, <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 22. 9. 2008.  
 Mexico igual que Colombia?, [www.bbc.mundo](http://www.bbc.mundo), objavljeno 9. 9. 2010.  
 Que carteles de la droga quedan en Mexico?, <http://news.bbc.co.uk>, objavljeno 18. 12. 2009.  
 Suman 3000 muertos en Ciudad Juarez en 2010, [www.lapolicia.com](http://www.lapolicia.com), objavljeno 15. 12. 2010.  
 Thinking the unthinkable: Amid drug-war weariness, Felipe Calderon calls for a debate on legalisation, [www.economist.com](http://www.economist.com), objavljeno 12. 8. 2010.  
 U.S.-Latin American Relations: A Look Ahead, [www.state.gov](http://www.state.gov), objavljeno 6. 1. 2011.

### **Mexico – A New Narco-Democracy in Latin America?**

**SUMMARY** In this paper, the author analyses the democratic transition and the first decade of the Mexican democracy. She points out that the democratic transition took place parallel with a huge expansion of the drug business, which caused the creation of extra-constitutional actors – drug cartels. The situation is particularly pressing in six Mexican federal states where the drug cartels cause deficiencies in the functioning of the majority of partial regimes of constitutional democracy. The conclusion raises fears that the collapse of democracy might extend to other federal states and that Mexico could turn into a narco-democracy in its entire national territory.

**KEYWORDS** Mexico, defective democracy, democratic transition, narco-democracy

# MODERNIZIRANJE SAVEZA: JUGOISTOČNA EUROPA IZMEĐU LISABONA I WASHINGTONA

**Mladen Nakić**

*Centar za međunarodne  
studije, Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2011.

**Sažetak** Završetkom Hladnog rata otvorio se prostor za razvoj odnosa u međunarodnoj zajednici koji pogoduju stvaranju globalnog partnerstva. Iako članak 5. ostaje *brand* Saveza, nužno je moderniziranje odnosa na relaciji SAD – EU, kao i s ostalim važnim čimbenicima međunarodnih odnosa poput UN-a, OEES-a, Rusije, ali i Kine. Kako su se mijenjali međunarodni odnosi, tako je i Sjevernoatlantski savez tijekom desetljeća svog postojanja prošao različite faze razvoja – od Hladnog rata do pokušaja stvaranja globalnog partnerstva. Djelujući globalno, nameće se potreba za jasnijim definiranjem legitimnosti operacija izvan prostora država članica sukladno međunarodnom pravu. U tom smislu članci 4. i 7. Ugovora dobivaju posebno značenje. Zapravo, imajući u vidu jedinu preostalu misiju tzv. tradicionalnog Saveza u Europi, Lisabonski samit predstavlja velik korak u pravcu završetka NATO-ove vlastite posthladnoratovske tranzicije, ali i doprinos daljnjem procesu izgradnje mira i povjerenja u Jugoistočnoj Europi.

**Ključne riječi** NATO, sigurnosni izazovi, jugoistok Europe, globalna partnerstva, regionalna stabilnost, politika proširenja, savezništva, eurointegracijski procesi

Razumijevanje pojma savezništvo nije dovoljno samo u smislu svrstavanja ili nesvrstavanja, kako je to shvaćao George Liska. To bi značilo da savezi imaju smisla samo onda kada je sigurnost ugrožena te da tada sukobi postaju glavna odrednica i motiv “svrstavanja” odnosno traženja adekvatnih saveza radi zaštite. To opet ne znači da je prevladano stanje u kojem države svoju sigurnost tradicionalno nastoje štititi si-

gurnosnim mehanizmima, poput raznih obrambeno-sigurnosnih saveza ili mehanizmima suradnje, poput razvoja međunarodnih uzanci i regula koje bi trebale osigurati tu suradnju. Keohane definira režime kao sporazume koji pravno nisu na snazi, ali su međusobno korisni, a niska cijena transakcija i poticaja za kršenje pravila čini ih korisnim za sve strane. Zajednički interesi vodećih kapitalističkih država omogućuju održavanje su-

radnje. Robert Osgood prepoznao je četiri funkcije savezništva – a) postojanje i rast snage vanjskih čimbenika, b) unutarnja sigurnost, c) ograničenje samih saveznika i d) međunarodni poredak (Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Oye, ur., 1986). Transatlantsko povezivanje daje novu dimenziju savezništvu koje traje duže od šezdeset godina, ali koje i danas stoji pred određenim izazovima. Analitičari Saveza i ukupnih euroatlantskih odnosa, koji su još od osnivanja NATO-a determinirani izraženom američkom liderskom ulogom, ukazuju na vrlo velik jaz između partnera.<sup>1</sup> Još je jedan razlog za jačanje kritičkog stava prema Savezu nestanak ideološkog i vojnog suparnika s političke scene početkom 90-ih godina prošlog stoljeća koji je dovodio u pitanje daljnje postojanje Saveza i svrsishodnost njegove buduće misije.<sup>2</sup>

Iako danas Savez u svom članstvu okuplja i većinu najrazvijenijih i najbo-

gatijih demokratskih država svijeta, kontinuirano se suočava s novim izazovima u međunarodnim odnosima te s promišljanjima kako na te izazove adekvatno odgovoriti.

### Kraj Jugoslavije i početak novog NATO-a

Bi li NATO imao isti put opstanka i reorganizacije da nije bilo raspada Jugoslavije? Odgovor na to hipotetičko pitanje najvjerojatnije ne bi bio istoznačan. S obzirom na to da se raspad bivše države ne može promatrati izvan konteksta ukupnih političkih previranja na europskom kontinentu krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog stoljeća, može se reći da su kreatori politike i interesa Saveza bili isti oni koji su svjedočili i/ili doprinosili kraju jedne državne tvorevine. U razdoblju ratnog vihora koji je trajao gotovo desetak godina Savez je prepoznao ne samo svoju novu zadaću već i dugoročnu misiju nastavka djelovanja u promijenjenim okolnostima. Zapravo, na ruševinama Jugoslavije ponovno su se rađali nacionalni identiteti država s obnovljenim državnostima, ali istovremeno i konkretne ideje kako NATO učiniti drugačijim, modernijim i, što je najvažnije, kako mu dati *food for thought* za nastavak djelovanja i u novim međunarodnim okolnostima. U tom je svjetlu stvaranje mehanizma pomoću kojeg je bivše ideološke protivnike trebalo pomiriti na zajedničkim, demokratskim i europskim vrijednostima bilo logičan korak.

Projekt Partnerstvo za mir bio je samo prvi korak u pravcu stvaranja jednog novog saveza odnosno njegova pretvaranja iz strogo obrambene hladnoratovske organizacije u organizaciju koja je politički i vojno mogla djelovati prema vani (Bacevich, 2002: 75).

<sup>1</sup> Misija NATO-a u Afganistanu izašla je iz okvira euroatlantskog prostora, što je rezultiralo dodatnim pitanjem nužnog načelnog dogovora o ciljevima budućeg djelovanja, svrhe angažiranja i načina korištenja postojećih kapaciteta (Grizold, 2006: 41).

<sup>2</sup> Teorija ravnoteže snaga polazi od činjenice da savezi prestaju jačati kada je njihova svrha zadovoljena. Waltz kao realist smatra da NATO polako ide svome kraju. To nije pitanje dana, ali za nekoliko godina to bi se pitanje moglo aktualizirati. Kao razloge navodi činjenicu da je Europa prihvatila američku hegemoniju te time preventivno spriječila povratak ravnoteže snaga. Isto tako realisti smatraju da unipolarnost ne može biti dugovječna jer dominantna država preuzima sve više obaveza i odgovornosti te s vremenom slabi. S tom se tvrdnjom treba složiti jer unipolarni poredak dugoročno ne može biti stabilan zato što se ostale države osjećaju nesigurnima (Ikenberry, 2002: 11, 12).

Prostor bivše Jugoslavije poslužio je kao tranzicijski instrument u kreiranju “novog” NATO-a. Već je tada bilo očigledno kako svi ratovi na ovom prostoru nisu ozbiljnije prijetili sigurnosti zemalja koje su bile u Savezu. Na prijatnije eventualnog prelijevanja krize na širu regiju, prema Grčkoj, Albaniji i Makedoniji, moglo se djelovati preventivno, što je i učinjeno slanjem manjeg broja američkih vojnika u Makedoniju. Međutim ono važnije što je trebalo učiniti bila je realizacija odluke da NATO redefinira svoju misiju iz klasične obrambene u sigurnosnu s globalnim utjecajem. Postalo je očigledno kako samo obrambena zadaća Saveza nije dovoljna u promijenjenim odnosima uspostavljenim u međunarodnoj zajednici. Svega toga bile su svjesne i europske članice Saveza, ali bile su previše zaokupljene promišljanjem vlastitih nacionalnih interesa u regiji, te nisu sagledale širu geopolitičku sliku. Ključno je bilo određenje o tome da su ugrožena zajednička demokratska dostignuća i civilizacijske vrijednosti država transatlantskog saveza.

### **Od tradicionalnog prema modernom**

Postavlja se pitanje postoje li geografska ograničenja Saveza i kakva su ta ograničenja. Vjerojatno je manje moguće konsenzus država članica oko širenja članstva izvan šireg europskog prostora. Zasad se to pragmatično riješilo globalnim partnerstvima, što svima više odgovara jer samo članstvo podrazumijeva određene kriterije koje neke zemlje ne bi mogle lako zadovoljiti čak i da političke okolnosti postanu prihvatljivije (Gruzija, Ukrajina).

NATO se uspio transformirati iz isključivo obrambene u globalnu sigurnosnu organizaciju. Iako se NATO u vlastitim dokumentima još uvijek smatra

regionalnom organizacijom, tu regionalnu pripadnost treba uzeti vrlo fleksibilno. Jedini element regionalne pripadnosti mogla bi biti euroatlantska paralela, dok sve ostalo upućuje na to da se radi o organizaciji koja uz potporu funkcionalnih partnerstva djeluje i na globalnoj razini.

Regionalni aspekt angažmana Saveza u Europi ima uporište još samo u području gdje se i afirmirala nova misija NATO-a, odnosno na Balkanu.

Ispravno bi bilo shvaćanje Saveza u regionalnom smislu kroz razvijanje njegovih regionalnih politika, pa bi se moglo govoriti o balkanskoj, mediteranskoj, azijskoj i ruskoj politici Saveza. Zanimljiva bi bila i politika Saveza prema pitanju Arktika ili prema definiranju budućeg partnerstva s Kinom. Politika Saveza prema EU-u također nije imuna na neka pitanja, poput primjerice dijeljenja vojnih troškova ili uzajamnog povjerenja zbog još uvijek izraženih nacionalnih interesa pojedinih zemalja članica EU-a/NATO-a (Irak) (Art, 2003: 106).

Lisabonski koncept kao strateški dokument nije donio neke neočekivane novine i najvećim je dijelom bio predvidljiv. Članak 5. ostao je glavni stup oko kojeg su okupljene države članice, bez obzira na to što je mala vjerojatnost da bi moglo doći do konvencionalne ugroze euroatlantskog prostora. Članak 5. više je osiguravajući element, posebno manjim članicama, te uvjerljiv instrument odvratanja u slučaju narušavanja odnosa u međunarodnom poretku ili bilo kakve potencijalne sigurnosne prijetnje.

Modernije shvaćanje Saveza temelji se na članku 4. koji posebno ističe potrebu međusobnog konzultiranja država članica o zajedničkim aktivnostima. Konzultacije su ključan element u procesu donošenja odluka. Kako se za od-

luke traži jednoglasje, tako i od kvalitete prethodnih konzultacija direktno zavisiti i zajednička odluka. U tom je kontekstu posebno osjetljivo donošenje odluka o vojnom angažmanu, što se u nedavnoj prošlosti pokazalo područjem na kojem se mora dodatno utvrditi postupak usvajanja zajedničke odluke.

U budućem djelovanju Saveza dva aspekta imaju posebnu važnost. Na neki način radi se o kombinaciji dvaju shvaćanja Saveza.

- A. Tradicionalno poimanje mjesta i uloge Saveza kao klasične obrambene organizacije koja se bazira na članaku 5. Takav pristup polazi od pretpostavke kako NATO-ova primarna funkcija treba ostati povezana s prostorom država članica. Glavna zadaća ostaje zaštita i sigurnost na prostoru Europe i Sjeverne Amerike.
- B. Moderno poimanje podrazumijeva Savez koji će aktivnije shvaćati obrambenu funkciju. Obrana i sigurnost osiguravaju se izvan Europe i Sjeverne Amerike, i to svugdje gdje postoji direktna ili indirektna sigurnosna prijetnja Europi i Sjevernoj Americi, ali i njihovim političkim i gospodarskim interesima.<sup>3</sup>

Iz prvih rečenica Lisabonskog strateškog koncepta vrlo jasno proizlazi da će Savez i u budućnosti biti nešto više od klasične obrambene organizacije.

Na ovom Strateškom konceptu temeljit će se sljedeća faza u razvoju

<sup>3</sup> Brzezinski iznosi podatke koji pokazuju kolika je važnost Atlantske zajednice SAD-a i Europe. Trinaest posto svjetske populacije živi u zemljama NATO-a i/ili Europe, ali zajedno čine 63% svjetskog BDP-a, godine 2005. proizveli su robe u vrijednosti 27 trilijuna američkih dolara i na njih otpada 77% ukupne svjetske vojne potrošnje (Brzezinski, 2007: 188).

NATO-a, koja će osigurati nastavak efikasnosti u mijenjanju svijeta, protiv novih prijetnji, s novim potencijalima i novim partnerima...<sup>4</sup>

U ranijim dokumentima naglasak je bio na mijenjanju unutar europskog prostora država članica, odnosno na borbi protiv komunizma. Svijet se napokon promijenio, ali sada su tu nove prijetnje na koje treba odgovoriti. Budući da one više ne dolaze iznutra, za mijenjanje svijeta nije dovoljan NATO, nego su potrebna globalna partnerstva.

### Lisabon i era izgradnje globalnog partnerstva

Zaštita zapadnih vrijednosti poput slobode, jednakosti, zajedničkog demokratskog nasljeđa, vladavine zakona i sl. predstavlja polazište za izgradnju globalnog partnerstva. Logično je što se ta partnerstva razvijaju u zemljama koje dijele iste vrijednosti i demokratske tekovine. Zapravo se može govoriti o "produženom transatlantskom savezništvu". Takva partnerstva uključuju N. Zeland, Australiju, Japan i Južnu Koreju. Međutim slična bi partnerstva trebala uključivati i Rusiju i Kinu, kako u zajedničkoj izgradnji sigurne budućnosti tako i u izgradnji uzajamnog povjerenja. Regionalna partnerstva širom planeta nezaobilazan su način multilateralnog prakticiranja zajedničke odgovornosti. Zato iako NATO sebe smatra regionalnom organizacijom s globalnim angažmanom, vrlo je tanka linija koja pokazuje da on zapravo ima globalni sigurnosni utjecaj.

Globalni terorizam, organizirani kriminal i proliferacije raznih oblika kolek-

<sup>4</sup> Tekst Lisabonskog strateškog koncepta, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

tivnih ugroza prijetnja su miru, stabilnosti i sigurnosti svih zemalja bez obzira na njihovu regionalnu pripadnost i specifičnost državnog uređenja. Ako se partnerstvo u širem smislu shvaća kao osiguravanje efikasnog sustava upravljanja krizama, onda je glavno pitanje – kako najbolje odgovoriti na te krize? Zato svrha, ali i cilj buduće misije NATO-a nije samo njegova transatlantska povezanost, već prvenstveno volja i odlučnost demokratskih zemalja da zaštite zajedničku sigurnost i demokratsko nasljeđe.

U narednih deset godina Savez bi u suradnji s ostalim ključnim međunarodnim subjektima trebao dati jasan odgovor na sve češće pitanje – treba li NATO postati globalni sigurnosni savez? Takvu ambiciju nije izrazila niti jedna članica Saveza imajući u vidu realnost međunarodnih odnosa. Isto bi se moglo odnositi i na rješenje da se za globalne izazove i probleme prakticiraju različiti oblici *ad hoc* “koalicija dobre volje”. Rješenje u svakom slučaju treba tražiti u koordiniranju aktivnosti Saveza s UN-om i ostalim relevantnim organizacijama kolektivne sigurnosti na temelju međunarodnog prava. Pri tome se članak 51. Povelje UN-a ne bi trebao koristiti kao opravdanje za preventivne napade.

Odnos Saveza s UN-om ima posebnu važnost u promicanju globalnog partnerstva. UN ostaje krovna svjetska organizacija koja se mora reorganizirati da bi odgovorila na nove izazove. Strateški je interes UN-a kao središnje organizacije za zaštitu, ali i promicanje svjetskog mira i sigurnosti da razvija funkcionalan odnos s NATO-om, ali i obrnuto.

Trenutak odluke o angažmanu izvan teritorija država članica (“out of area operations”) bio je odlučujući korak u stvaranju sigurnosne zajednice kakvu je zamišljao Karl Deutsch prije šezdesetak

godina. Globalna su partnerstva pretpostavka stvaranja sigurnosne zajednice koja se neće temeljiti na ideološkim, kulturološkim i vjerskim premisama, već će biti zajednički nazivnik za sigurnu budućnost.

### **NATO i Jugoistočna Europa – gdje smo nakon dvadeset godina?**

Prema Artu, NATO je uspio u nakanu da postane respektabilna sigurnosna organizacija angažirana u regionalnim misijama nametanja mira i stabilnosti.<sup>5</sup> Sredinom 90-ih godina prošlog stoljeća bivša Jugoslavija poslužila je kao poligon za redefiniranje misije Saveza. To je bio prostor gdje je prvi put iskušana legitimnost angažmana Saveza izvan teritorija država članica, kao i prostor gdje je NATO prvi put od svog osnivanja vojno djelovao. Naime tijekom Hladnog rata NATO nikada nije vojno djelovao zbog postignute strateške ravnoteže između dvaju blokova.

Iako je situacija u regiji stabilna i ne prijete otvoreni sukobi, dugoročna regionalna sigurnost tek treba biti definirana. Ključan i ohrabrujući čimbenik na tom putu predstavljaju euroatlantski integracijski procesi. Nekoliko je otvorenih pitanja koja već godinama traže adekvatan odgovor, a jedno je ključno za budući razvoj regije.

**BiH je moguća, ali nezavršena misija.** Petnaest godina nakon potpisivanja Daytonskih mirovnih sporazuma Bosna i Hercegovina i dalje je u političkoj i ustavnoj krizi s nikada prevladanim

<sup>5</sup> Angažman u BiH pokazuje transformaciju NATO-a kojom se uz političku dimenziju u prvi plan stavlja sigurnosna, a tek potom obrambena zadaća, što pokazuje bit nove misije NATO-a (Grizold, 2006: 40).

etničkim podjelama i isključivostima. Glavni imperativ tijekom rata bio je teritorij. Čak i danas, kad se nastoji iznaći uravnoteženo političko rješenje između tri konstitutivna naroda, prevladava pitanje teritorija.

BiH je podijeljen na dva entiteta s visokim stupnjem samostalnosti u političkom odlučivanju. Federacija BiH zauzima 51% teritorija BiH koji je dalje podijeljen na 10 kantona/županija. Sadašnji odnos ne osigurava ravnopravnu i stabilnu koegzistenciju iz najmanje dva razloga. Prvo, sadašnja je politička i teritorijalna struktura direktna posljedica rata u BiH (1992-1995), i to nije održivo. Drugo, Federacija BiH ne osigurava jednakost Hrvatima kao konstitutivnom narodu. Hrvati su najčešće nadglasani od bošnjačke većine, a uz to Federaciju BiH dodatno destabiliziraju jake unitarističke tendencije bošnjačke političke elite u Sarajevu. To pak dodatno potiče zahtjeve Hrvata u BiH za stvaranjem trećeg entiteta u područjima gdje su Hrvati većina.

*Status quo* značio bi cementiranje sadašnjeg stanja i jačanje nestabilnosti na relaciji Banja Luka – Sarajevo, ali i između Hrvata i Bošnjaka unutar Federacije BiH. Daytonski politički sustav održavao bi se na životu uz periodične pokušaje pregovaranja, poput onih u Prudu ili Butmiru.

Istini za volju, predugo se međunarodna zajednica pretvarala da nameće striktnu uvjete, a BiH se pretvarao da ih želi ispuniti. Rezultat je 82% nezadovoljnih građana koji smatraju da BiH ide u pogrešnom smjeru.<sup>6</sup>

Jedan je od katalizatora takvog stanja i činjenica da je EU imao podvojen stav,

tvrděći da ustavne promjene nisu uvjet za daljnji napredak u euroatlantskim integracijama, ali da su “neophodne”, što je uzrokovalo dodatnu zbunjenost političara u BiH.

To je dobrim dijelom utjecalo na komotno ponašanje političara u Banjoj Luci. Srbi su zadržali cjelovit životni prostor, pa Republika Srpska (RS) nema poseban razlog graditi kvalitetne odnose sa središnjom vlasti u Sarajevu. To objašnjava otpore Srba prema procesu izgradnje funkcionalne države utemeljene na ustavnim promjenama.

S druge strane, asimetrični odnosi između Hrvata i Bošnjaka u Federaciji BiH destabilizirani su jakim bošnjačkom težnjom za izgradnjom unitarne države, što ohrabruje Hrvate u njihovim željama za daljnjom federalizacijom te stvaranjem trećeg entiteta u područjima s hrvatskom većinom.

Pozitivno je pak to što situacija u BiH trenutno ne predstavlja prijetnju miru i sigurnosti. Postignuti napredak uključuje potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s EU-om (2008), ujedinjenje vojske pod Ministarstvom obrane, Prudski proces i amandman na Ustav koji je definirao Brčko kao distrikt, nestalno članstvo BiH u VS UN-a i uvjetno dodjeljivanje MAP-a.

Nazočnost EUFOR-a i instrument tzv. Bonskih ovlasti u rukama OHR-a, premda su s jedne strane jamac stabilnosti u zemlji, s druge pokazuju da BiH ne funkcionira kao uređena država i na neograničeno vrijeme odgađaju mogućnost da BiH postane članica EU-a. Opće je uvjerenje da bi se u slučaju raspada BiH obnovili međuetnički sukobi. To bi neminovno uključilo prelijevanje krize na širu regiju Kosova, juga Srbije i Sandžaka.

<sup>6</sup> IRI, 4/2010.



Neuspjeh u pronalaženju rješenja unutar BiH imao bi posljedice i na samu Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) Europske Unije te na njezinu politiku daljnjeg proširenja, ali i na kredibilitet SAD-a s obzirom na to da je daytonska Bosna i Hercegovina rezultat američkog političkog angažmana.

Čini se da EU i SAD trenutno nemaju prepoznatljivu strategiju za BiH, pa bi svaki oblik političkog uređenja zemlje koji se bazira na realnostima i konsenzusu triju strana, pod uvjetom očuvanja integriteta zemlje i njezina budućeg članstva u EU-u i NATO-u, bio dobrodošao.

Što se tiče ostalih zainteresiranih čimbenika, Rusija jasno podržava RS zbog tradicionalnih veza s Beogradom te zbog ekonomskih i investicijskih interesa u RS, posebno u energetske sektoru. Načelni je ruski interes držati Srbiju i BiH što dalje od NATO-a te zadržati utjecaj u regiji. Turska ima najvidljiviji interes u BiH, s jasnom namjerom jačanja bošnjačke pozicije i korištenja BiH kao sredstva promocije vlastite europske politike.

Prvi konkretan politički korak u pravcu institucionalne funkcionalnosti BiH trebala bi biti reforma Ustava BiH. Prvi potez u tom smislu očekuje se od primjena odluke Europskog suda za ljudska prava (ECHR) koji smatra da Ustav BiH narušava Europsku konvenciju o ljudskim pravima (slučaj Finci – Sejdčić) jer se u Predsjedništvo BiH i Dom naroda (gornji dom bosanskohercegovačkog parlamenta) mogu birati samo Srbi iz RS te Bošnjaci i Hrvati iz Federacije BiH, isključujući sedamnaest nacionalnih manjina koje žive u BiH.

U traženju prihvatljivih rješenja, nastavak jačanja unitarističkih tendencija ne bi pridonio stvaranju moderne de-

centralizirane države koja bi poštovala etničke specifičnosti sva tri konstitutivna naroda. Jačanje isključivo središnjih institucija vlasti te ignoriranje regionalnih i lokalnih samouprava ne bi doprinijelo jačanju funkcionalnosti vlasti na svim razinama. To bi značilo produljenje međunarodne uprave i nadzora na neodređeno vrijeme. S druge strane, centralizacija državnog aparata vodila bi otkazivanju lojalnosti ideji jedinstvene BiH kod značajnog dijela stanovništva i u sebi skrivala prijetnju budućih novih sukoba.

Ono što se očekuje od političkog dogovora jest proeuropska Bosna i Hercegovina utemeljena na poštovanju demokratskih standarda i s jasnom europskom budućnosti. Politička modernizacija BiH mogla bi se odvijati u pravcu asimetrične regionalizacije s 4-5 regija, što uključuje teritorijalni diskontinuitet s velikom političkom i kulturnom autonomijom, uz punu primjenu demokratskih standarda i poštovanje ljudskih te etničkih prava. Pritom se uzima u obzir činjenica da su dva konstitutivna naroda (Srbi i Hrvati) sklonija zasebnim kulturno-povijesnim zajednicama (ne nužno prema etničkim kriterijima) s labavim administrativnim granicama. To bi bilo praktično rješenje i značilo bi da RS mora mijenjati svoju dosadašnju politiku “kompromisne nedodirljivosti” i odustati od dijela Posavine u kojem su prije rata Hrvati bili većina. Uz to, pokušaji Republike Srpske da se “ozakoni” međuetnička linija nisu pravno utemeljeni, jer je prema Daytonskim mirovnim sporazumima razgraničenje vojno pitanje i u nadležnosti je NATO-a i EUFOR-a. U decentraliziranoj i regionaliziranoj Bosni i Hercegovini Sarajevo bi imalo specijalni status kao glavni grad i bilo bi jako političko središte u kojem bi se donosile odluke u vezi s

EU-om i NATO-om kao i nadležnosti u području vanjske i obrambene politike.

**Makedonija i dalje stoji na mjestu.** Možda upravo primjer Makedonije najbolje pokazuje napredak same regije. Naime puno se učinilo, a napredak nije prepoznat i adekvatno priznat. Makedonija aktivno sudjeluje u Partnerstvu za mir od 1995. godine. U Akcijskom je planu za članstvo (MAP) od 1999, kao i Albanija. Pitanje reformi i zadovoljavajuća kriterija za članstvo u Savezu odavno je verificirano, ali ne i nagrađeno pozivnicom za članstvo. Problem s imenom države, koje osporava Grčka, formalni je razlog što se Makedonija nalazi u *stand by* položaju, ali to nije održivo stanje. Grčki *veto* na članstvo Makedonije u NATO-u, koji je na snazi od samita u Bukureštu 2008, a koji se odnosi i na otpočinjanje pristupnih pregovora za članstvo u EU-u, direktno postaje unutarnje, i to vrlo osjetljivo makedonsko pitanje, ali utječe i na regionalnu stabilnost.<sup>7</sup> Bilateralno pitanje Makedonije i Grčke u vezi s imenom nije bilo kriterij za članstvo u NATO-u, a nije ni *acquis communautaire* Europske Unije. To je jednostrana želja da se eurointegracijski proces iskoristi kao pokriće za rješavanje bilateralnih pitanja, što je već viđeno i u slučaju pristupnih pregovora Hrvatske i EU-a.

**Srbija ima svoj eurointegracijski put.** Trenutno taj put ima jasnije putokaze, ali pitanje je u kojoj će se mjeri ona

držati tog puta. Nakon što je Vijeće ministara EU-a deblokiralo put Srbije prema EU-u i odlučilo nakon jedne godine prosljediti njezin zahtjev Europskoj komisiji (EK) na davanje mišljenja,<sup>8</sup> Srbija je dobila jasnu poruku o europskoj budućnosti, ali i dva zadatka koja mora ispuniti prije nego što dobije status kandidata. Imajući u vidu postojeće srbijanske administrativne kapacitete, pretpostavlja se da će Srbija relativno brzo odgovoriti na upitnik Europske komisije. Međutim dva glavna razloga zbog kojih je Nizozemska pristala deblokirati nastavak procesa jesu privođenje Mladića i Hadžića u Haag te konstruktivan razgovor na relaciji Beograd – Priština. Dakle sada o Srbiji ovisi hoće li dobiti status kandidata krajem 2011. i otpočeti pristupne pregovore. Što se tiče članstva u NATO-u, dosadašnja praksa po kojoj se najprije ulazilo u Savez, a tek potom u EU ne mora se nužno primijeniti i u slučaju Srbije. Proglašenje vojne neutralnosti Srbiju ne sprečava da nastavi suradnju i angažman u Partnerstvu za mir. Srbijansko javno mnijenje ima priliku da u nekoliko narednih godina više sazna o Savezu, ali i o srbijanskim interesima, tako da i sadašnji status neutralnosti može biti samo privremeno rješenje.

**Što se može očekivati nakon Lisabona?** Proširenje Saveza nije među prioritetima u narednom razdoblju, ali to ne znači da će proces širenja na nove članice biti zanemaren. Naprotiv, politika “otvorenih vrata” za buduće članice uglavnom se odnosi na zemlje Zapadnog Balkana. Pri tome treba imati u vidu da se radi o jedinom europskom prostoru koji nije prestao biti unutarnji sigurnosni izazov euroatlantskim saveznicima. S druge

<sup>7</sup> Iako preko 85% građana podupire članstvo Makedonije u NATO-u, isto tako preko 80% ispitanika smatra da Makedonija ne bi trebala mijenjati svoje ustavom određeno ime kao cijenu ulaska u NATO, *Dow Jones Newswires*. 2008-09-18, <http://english.capital.gr/news.asp?id=578168&catid=&subcat=&spcatid=&jcatid=90>

<sup>8</sup> Srbija je 22. 12. 2009. službeno poslala zahtjev za članstvo u EU-u.

strane, ne može se ignorirati zasićenost članica proširenjima Saveza. Vjerojatno je potrebno napraviti određenu rekapitulaciju dosadašnjih valova proširenja, vidjeti s čime se Savez suočava i kako odgovoriti na izazove u narednih deset godina. Međutim to ne bi trebalo značiti pasivniji odnos Saveza prema regiji, već jačanje inicijativa koje bi regiju držale u sigurnosnom okviru, izbjegavajući obnavljanje nekih neželjenih etničkih problema iz nedavne povijesti.

### Zemlje regije u NATO-u do 2020.

NATO će uz EU ostati glavni jamac euroatlantske sigurnosti cijele regije. Na globalnom planu novo desetljeće neće biti pošteđeno već poznatih prijetnji poput terorističkih napada, korištenja subverzivnih sredstava za masovna uništenja, nuklearne proliferacije, informatičkih napada i sl. To se odnosi i na regionalni aspekt koji nije u potpunosti imun i na neke unutarnje izazove kada je riječ o rješavanju pitanja BiH i Kosova. U svakom slučaju, Savez ne bi trebao imati ambiciju da postane svjetski sudac i izvršitelj vlastitih presuda. Međutim različiti su aspekti sigurnosnih prijetnji koje ugrožavaju države članice Saveza i njihove stanovnike. Pozornost bi se trebala usmjeriti s kolektivne sigurnosti, pod kojom se primarno misli na sigurnost institucija, na individualnu sigurnost samih građana odnosno stanovništva.

U tim nastojanjima i dalje ostaje veliki prostor za preventivno djelovanje, koje je često nedovoljno zastupljeno u sagledavanju svih uzroka navedenih prijetnji. Intervencija bi uvijek trebala ostati (zadnje) sredstvo ako preventivne mjere ne poluču željeni rezultat. Preventivna mjera može biti i proturaketna obrana ako se shvaća u kontekstu dalj-

njeg smanjenja nuklearnih kapaciteta i kretanja prema onome što je Obama nazvao "global zero".

Važan će biti i kontinuitet načela konsenzusa u donošenju odluka kao jamstva manje utjecajnim članicama da se čuje i njihov glas. Struktura i sustav odlučivanja u NATO-u fleksibilno su postavljeni te se i dalje temelje na konsenzusu, što je Savezu omogućilo da bez većih sustavnih promjena nastavi egzistirati kao instrument kolektivne sigurnosti (Čehulić, 2004: 57-71).

Nastavak razvijanja partnerskih veza s Rusijom i poželjno otpočinjanje institucionalnih odnosa s Kinom izazov su za NATO, ali i za navedene zemlje. Rješavanje situacije u Afganistanu zajedničko je polazište za jačanje partnerskog angažmana s obzirom na to da tu sve strane imaju naglašene gospodarske i sigurnosne interese.

Širenje članstva Saveza bit će aktualno i narednih deset godina. Ono će biti realnije na jugoistoku Europe (Crna Gora, Makedonija, Kosovo, BiH i Srbija) negoli ispred "dvorišta" Rusije.

Ranije politike velikih sila nisu bile najsretnije za narode naše regije. Bush stariji nije želio uvući Sjedinjene Države u rat vezan uz raspad bivše Jugoslavije. Isto se dogodilo i kasnije u vezi s BiH i Kosovom, kad je taj problem prepustio Europi iako je znao da ona za to nije ni spremna ni sposobna.<sup>9</sup> Clinton, s druge strane, Balkan prepoznaje kao vrlo važan regionalni interes ne samo za SAD

<sup>9</sup> Za razliku od Busha starijeg koji se nije bio spreman angažirati oko stabiliziranja regije, pa tako ni oko BiH, Clinton je tu vidio važan američki vanjskopolitički interes, što je rezultiralo Daytonskim mirovnim sporazumima (Vukadinović, 1999).

već i za sigurnost šire regije (Makedonija, Grčka, Turska, Albanija).<sup>10</sup>

Nakon dvadeset godina obilježenih ratovima i tragedijama Balkanski je polotok na dobrom putu institucionalnog "vraćanja" u Europu. Jugoistok Europe u narednih pet do deset godina mora dobiti jasnu sliku političke i sigurnosne pripadnosti Europi. To podrazumijeva rješavanje nekoliko otvorenih regionalnih izazova. BiH mora osigurati funkcionalnost na ravnopravnim osnovama, kako građana tako i konstitutivnih naroda. U suprotnom, države NATO-a i EU-a očekuje ozbiljan posao.

Makedonija i Grčka moraju postići obostrano prihvatljivo rješenje u vezi s imenom jer je svima u interesu nastavak odnosno završetak makedonskih eurointegracijskih procesa. Priština kroz razgovore s Beogradom treba završiti proces međunarodnog priznanja i otpočeti funkcionirati kao ozbiljna država. To podrazumijeva ozbiljne reformske izazove. Srbija mora u potpunosti surađivati s Haškim sudom, regulirati odnose s Kosovom i nastaviti s reformama ako želi dobiti status kandidata za članstvo u EU-u do kraja 2011. godine.

Optimistična su očekivanja da cijela regija do 2020. godine postane sigurnosno definiran prostor putem članstva u NATO-u, a većine država i u EU-u. U tom kontekstu širenje NATO-a u regiji znači nastavak političko-sigurnosnog

<sup>10</sup> Nuechterlein s pravom postavlja osjetljivo pitanje upotrebe američke vojne moći, pa navodi primjer BiH koja ne bi trebala biti vitalan američki interes (Nuechterlein, 2001: 239). Međutim slučaj BiH nije bio samo humanitarno pitanje, nego i pitanje funkcioniranja svjetskog poretka i stabilnosti Europe, što je deklarirani američki vitalni interes. To se može odnositi i na Kosovo.

projekta završne faze stabilizacije Europe.

## Zaključak

Lisabonska strategija okvirni je dokument za buduće djelovanje Saveza, a praktičnu potvrdu mora dobiti u konkretnim rezultatima u narednom desetljeću. To se odnosi na moderniziranje odnosa NATO-a s EU-om kao najbližim saveznikom. Mnogo je prostora i u nadogradnji suradnje s Rusijom, kao i otpočinjanju suradnje s Kinom. Afganistan ostaje ključan s aspekta vjerodostojnosti Saveza u privođenju misije pozitivnom završetku ili časnom prepuštanju afganistanskim snagama da se same brinu o vlastitoj sigurnosti. O pitanju konkretnog smanjivanja nuklearnog arsenala u državama članicama koje ga posjeduju ovaj put nije postignut konsenzus, ali ohrabruje odluka o razvoju zajedničke proturaketne obrane koja bi štitila cijeli teritorij Saveza i stanovništvo svih članica. Pitanje smanjenja nuklearnog naoružanja posebno je aktualno nakon ratifikacije novog START-a u američkom Senatu, što je daljnji napredak u kontroli nuklearnog i konvencionalnog naoružanja.

Ostaje dojam da Savez može više pozornosti posvetiti vlastitim civilnim potencijalima i operacijama. Time bi i pitanje prevencije dobilo zaslužnije mjesto na ljestvici prioriteta Saveza.

Pitanje sigurnosti Jugoistočne Europe ostaje otvoreno i podrazumijeva aktivan angažman i blisku suradnju s EU-om. Dva regionalna prioriteta ostaju BiH i Kosovo, a pitanje članstva Makedonije u euroatlantskim asocijacijama traži pragmatičniji i efikasniji pristup.

U svakom slučaju, pet je glavnih područja kroz koja Savez nastavlja obavljati

ti svoje temeljne zadaće: sigurnost koja proizlazi iz članka 3., potreba za konzultacijama i usuglašavanjem kako je navedeno u članku 4., obrana svih od svakog, što je i *brand* Saveza, kao i obveza koju

traži članak 5., spremnost za adekvatne odgovore na krizne situacije, kako navodi članak 7., i nastavak politike proširenja na zemlje koje žele postati članice, kako to omogućava članak 10.

## LITERATURA

- Art, Robert, *A Grand Strategy for America*, Cornell University Press, 2003.
- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.
- Bacevich, Andrew, *American Empire: the Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.
- Brzezinski, Zbigniew, *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, New York, 2007.
- Čehulić Vukadinović, Lidija, *NATO – the New Model of Relations*, u: Lidija Čehulić, ur., *NATO and New International Relations*, Atlantic Council of Croatia and Political Culture, Zagreb, 2004.
- Grizold, Anton, *A Reconceptualization of NATO's Transformation: the Next Round*, Šipan Yearbook, Politička kultura, 2006.
- Ikenberry, John, *America Unrivaled*, Cornell University Press, 2002.
- Keohane, O. Robert, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Nuechterlein, E. Donald, *America Re-committed*, The University Press of Kentucky, 2001.
- Oye, Kenneth, ur., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- Vukadinović, Radovan, *US Policy in the South East Europe*, Paper Prepared for ISA Conference, Washington, Feb. 1999.
- Tekst Lisabonskog strateškog koncepta, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

## **Modernizing the Alliance: Southeast Europe between Lisbon and Washington**

**SUMMARY** The end of the Cold War opened the space for developing new relationships in the international community that are conducive to creating global partnerships. Although Article 5 remains the *brand* of NATO, it is necessary to modernize the relationship between the U.S. and the EU as well as with other important actors in international relations such as the UN, OSCE, Russia and China. With changed international relations through past sixty years, the North Atlantic Alliance has changed itself simultaneously over decades. The Alliance passed through different stages of its own development – from the Cold War era to attempting to create a global partnership. Acting globally, there is a need for defining the legitimate operations outside the territory of Member States under International law. In this sense, Articles 4 and 7 have a special meaning. In fact, bearing in mind the mission of “old” and traditional NATO, the Lisbon Summit represents a major step toward completion of NATO’s post-Cold War transition, but also contributes to the process of building long-lasting peace and confidence in Southeast Europe.

**KEYWORDS** NATO, security challenges, Southeast Europe, global partnerships, regional stability, policy of enlargement, partnerships, euro integration processes

# *Studije*





# POSTNACIONALNA ILI NACIONALNA EUROPA? EUROPSKE POLITIKE AZILA I IMIGRACIJSKE KONTROLE

**Vedrana Baričević**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: kolovoz 2011.

**Sažetak** Rad se bavi teorijama preobrazbe suvremenih funkcija nacionalne države i useljeničkog članstva vezanog uz (zakonski definiran) status članova zajednice na primjeru azilnih politika. Pri tome se razlikuju dva temeljna pristupa tom pitanju, prvi koji ističe promjene u institutu tradicionalnog nacionalnog državljanstva i ingerencijama nacionalne države, ali naglašava dominantno nacionalni karakter instituta državljanstva, te drugi koji ističe transformaciju tradicionalnih državljanstva, naglašavajući slabljenje uloge nacionalne države. U potonjem slučaju stoga se sve više govori o *postnacionalizmu*, što je izraz kojim se označava transformacija materijalnih aspekata državljanstva u zemljama EU-a. Spomenuti teorijski pristupi primjenjuju se na tri skupine pitanja. Prvo, razmatra se utjecaj EU-a na procese globalizacije prava azilnih migranata. Drugo, u članku se elaborira način formulacije politike azilnog članstva u državama članicama EU-a. Treće, razmatra se pitanje je li u članicama EU-a na djelu univerzalna *postnacionalna* inkluzija azilnih migranata ili pak status te grupacije useljenika valja tražiti unutar granica tradicionalne teorije državnog članstva i nacionalnog suvereniteta.\*

**Ključne riječi** politike azila EU-a, nacionalno državljanstvo, prava azilnih migranata, postnacionalna inkluzija azilnih migranata, imigracijska politika

## Uvod

U protekla dva desetljeća akademske rasprave o državljanstvu i migracijama uvelike su usmjerene na fenomen globalizacije i njezin utjecaj na nacionalne države, nacionalno članstvo i identitet. Dok

su duboki učinci globalizacije nedvojbeni, predmetom spora postalo je pitanje koliko su se i na koji način nacionalna država, državni suverenitet i nacionalno državljanstvo u ovim procesima izmijenili. U brojnim znanstvenim rasprava-

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

ma općenito možemo prepoznati dvije glavne teorijske pozicije: (a) pristup koji prepoznaje promjene u institutu tradicionalnog nacionalnog državljanstva i ingerencijama nacionalne države, ali naglašava dominantno nacionalni karakter instituta državljanstva i očuvani značaj državnog suvereniteta; i (b) pristup koji pretpostavlja slabljenje nacije-države, što dovodi do transformacije tradicionalnih oblika članstva u nacionalnoj zajednici i njihova prelijevanja preko nacionalnih granica (uključivanjem novih članova u zajednicu). U okviru ove pozicije možemo dodatno identificirati još dvije različite teorijske škole: prva ukazuje na to da se ti novi oblici članstva (useljenika i nedržavljana) temelje na transformaciji materijalnih (i zakonski definiranih) aspekata državljanstva – kao skupa obveza i prava (originalna teorija *postnacionalizma*), dok druga smatra da se novi modeli građanstva formiraju u procesu transformacije nacionalnih identiteta (često označeno i pojmom *transnacionalizacija*).

Ovaj rad bavi se teorijama koje razmatraju preobrazbu suvremenih funkcija nacionalne države i useljeničkog članstva vezanog uz (zakonski definiran) status članova zajednice u slučaju azilnih politika. Pritom su od temeljnog interesa rasprave povezane s ulogom Europske Unije u transformaciji različitih oblika inkluzije useljenika nedržavljana u državne zajednice, odnosno primjena originalne teorije *postnacionalizma* i teorija klasičnog državljanstva na obrasce europskih integracija u domeni azila. Smatrajući da je globalizacija (i Europska Unija kao njezin akter) transformirala odnose nacionalne države i globalnog prostora, donoseći *deteritorijalizaciju* ljudskih prava useljenika na prostoru Europe, teoretičari postnacionalizma

zaključili su da se prostor Unije formira kao prva jasna i institucionalizirana *postnacionalna* tvorba s univerzalnim obrascima inkluzije današnjih useljenika. Raspravljajući o ulozi Europske Unije i država članica u pitanjima migracija, kritičari postnacionalizma odbacili su te pretpostavke, zaključujući da nacionalna država prkosi procesima globalizacije ljudskih prava, a Europska Unija generira sve čvršće obrasce državne autonomije u pitanjima migracija i useljeničkog članstva, vodeći u konačnici i krajnjoj ekskluziji useljenika iz nacionalnih zajednica Unije. Ova studija ispitat će teze o *postnacionalnoj* i *nacionalnoj* Europi iz perspektive azilnih migracija. Kao jedno od najjasnije ujednačenih područja europske migracijske sheme, te kao pitanje vezano uz ljudska prava, nove europske azilne politike (i s njima povezane politike imigracijske kontrole) predstavljaju vrlo zanimljivu domenu za propitivanje navedenih teza. Nastavljajući se na rasprave *postnacionalnih* teoretičara i njihovih oponenta, rad će analizirati sljedeća pitanja:

- 1.) Kako se azilne politike Europske Unije odnose prema globalnim normama ljudskih prava te kakvu funkciju ima Unija u procesima globalizacije ljudskih prava azilnih migranata?
- 2.) Kako se formiraju politike azilnog članstva u državama članicama Europske Unije te kako na njihov sadržaj utječu europske i međunarodne norme?
- 3.) Možemo li u Europskoj Uniji govoriti o praksama univerzalne *postnacionalne* inkluzije azilnih useljenika, vođene globalizacijom ljudskih prava, ili status i članstvo te kategorije useljenika treba tražiti u granicama tradicionalne teorije državnog članstva i nacionalnog suvereniteta?

Kao što će se pokazati, s novim migracijskim (azilnim) politikama nije moguće govoriti o *postnacionalnoj* Europi koja omogućava široku inkluziju azilnih useljenika, no, jednako tako, ni o nepromijenjenoj ulozi nacionalnih zajednica u migracijskim politikama u okviru Europske Unije. Držeći da europska regulativa stubokom mijenja značaj nacionalnog i globalnog prostora, ova će analiza nastojati ukazati na nekoliko temeljnih paralelnih procesa:

- 1.) Europska Unija uključuje se u azilne politike kao globalni akter koji istodobno potiče procese *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* članstva u nacionalnoj zajednici;
- 2.) Umjesto inkluzivnih politika članstva ona usvaja minimalne i deficitarne standarde zaštite ljudskih prava te krute teritorijalne mjere imigracijske kontrole, omogućujući nove mehanizme široke ekskluzije tih useljenika;
- 3.) Ipak, iako ovisan o revitaliziranim čimbenicima nacionalnog teritorija i unutarnjih nacionalnih uvjeta, status azilnih migranata ne može se više jednoznačno povezivati s nacionalno definiranim uvjetima inkluzije, čime se transformiraju i tradicionalne forme nacionalnog suvereniteta.

Preciznije, u radu će biti utvrđeno da je djelovanje EU-a u pitanjima azila dosad istodobno generiralo procese *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* ljudskih prava, odnosno paralelno snaženje i slabljenje nacionalne države. Stvarajući azilne zakone, Europska Unija preuzela je i značajan raspon normi međunarodnog režima ljudskih prava, da bi ih zatim – neuspjehom znatnije harmonizacije zaštite te jačanjem mehanizama državne kontrole u politikama upravljanja i kontrole migracija – učinila ovisnima

o geografskim čimbenicima i još uvijek dominantno nacionalnim strukturama, nerijetko s drastičnim posljedicama za temeljna ljudska prava azilnih useljenika. Takva *reteritorijalizacija* ljudskih prava azila u Uniji praćena je i ekspanzivnim politikama prevencije migracija i eksternalizacije azilnih i migracijskih pritisaka koji jačaju funkcije nacionalne države i dovode do dosad nepoznatih razmjera ekskluzije, ugrožavajući i univerzalno važenje međunarodnopravnih normi zaštite azila. Ipak, kao što ćemo vidjeti, kreiranjem europskih politika azila i njihovom implementacijom na nacionalnim razinama nije više moguće govoriti o isključivim tendencijama nacionalizacije useljeničkih (azilnih) politika i politika (azilnog) članstva. Umjesto toga države članice Unije istodobno su ograničene europskim pravilima azila (među njima, do jedne mjere, i humanitarnim normama), regionalnim i međunarodnim konvencijama te širim europskim pravilima upravljanja migracijama. Sve dok to ne zadovoljava standarde međunarodnog režima zaštite azilnih useljenika (koji zahtijeva univerzalno i beskompromisno važenje ljudskih prava i zaštite života i osobe) te ne vodi inkluzivnim praksama država članica, svakako predstavlja važne vidove *denacionalizacije* azilnih politika – kao trendova koji ograničavaju državnu autonomiju predajući njezine ovlasti drugim instancijama, ali ne nužno afirmirajući zadovoljavajuću razinu univerzalnih ljudskih prava.

Budući da su te politike relativno novijeg datuma te da obuhvaćaju golem prostor europskih (i drugih) država, za svrhe ovoga rada nije moguće dati cjelovit pregled europske azilne regulative i njezine primjene. Također, studije koje se bave tim pitanjima još su uvi-

jek malobrojne. Ipak, dosadašnji nalazi omogućavaju nam da identificiramo nekoliko temeljnih procesa koji se javljaju u Uniji kao posljedica stvaranja europskog sustava azila, donoseći važne zaključke za pitanja postnacionalizma i europskog azilnog članstva. Utoliko će u radu biti dan pregled temeljnih odredbi europskog azilnog zakonodavstva i njegove primjene na nacionalnim razinama, a za ilustraciju teza bit će istaknute pojedine prakse koje se pokazuju zanimljivima u kontekstu navedenih teza. Koristeći se različitim izvorima podataka, preuzetim iz dokumentacije Unije i međunarodnih nevladinih organizacija, medija te sekundarne literature iz studija europskih migracijskih politika, rad će kritički propitati temeljne teze *postnacionalne* i *nacionalne* teorije članstva, ukazujući na njihove doprinose i limitacije. Rad je podijeljen u **tri** cjeline. Prvi dio nudi kratak pregled teorijskih postavki postnacionalizma i njihovih kritičara, drugo poglavlje obrađuje europske azilne politike i politike migracijske kontrole, a **zaključno poglavlje** nudi analizu navedene regulative iz perspektive ponuđenih teza.

### 1. Teorijske rasprave o globalizaciji i državljanstvu: *nacionalne* i *postnacionalne* teorije članstva

“Izvorno, prava pojedinca bila su definirana i kodificirana u okvirima nacionalnog državljanstva... Danas međutim prava pojedinaca, široko redefinirana kao ljudska prava, univerzalno utemeljena i legitimirana na transnacionalnoj razini, podrivaju značaj nacionalnog državljanstva, kidajući teritorijalna razgraničenja među narodima... Upravo unutar tog novog univerzalističkog diskursa pojedinac kao apstraktna, ljudska oso-

ba zamjenjuje nacionalnog državljanina” (Soysal, 1994: 164).

Tezom o univerzalnim ljudskim pravima koja supstituiraju pogodnosti nacionalnog državljanstva Yasemine Soysal (1994, 1997, 2004) pokrenula je lavinu žučnih rasprava o procesima globalizacije i njezinu utjecaju na nacionalne države u domeni migracijskih politika i nacionalnog državljanstva. Promatrajući trendove inkluzije useljenika (nedržavljana) u socioekonomska, kulturna te djelomično i politička prava u zapadnim liberalnim demokracijama nakon Drugoga svjetskog rata, ta autorica i ostali *postnacionalisti* (Bosniak, 2000, 2006; Jacobson, 1997, 2007; Sassen, 1996, 2005, 2009; Tambini, 2001) dolaze do zaključka da se u suvremenom svijetu može govoriti o *postnacionalnom* državljanstvu kao kategoriji koja nadilazi nacionalne granice te se naseljava u globalnom prostoru ljudskih prava i čovjekovih sloboda. Trendovi inkorporacije nedržavljana u takav široki spektar prava koja su svojevremeno, kako navode, pripadala isključivo državljanima znak su da je nacionalna država odustala od koncepta državljanstva kakav je postojao do Drugoga svjetskog rata. Prihvaćajući visoke stope useljeničtva i pružajući useljenicima gotovo sva prava nužna za kvalitetan život, razvijene liberalne demokracije dokinule su ekskluzivnu vezu teritorija i državljanstva.

Izvore tih novih praksi *postnacionalisti* nalaze u razvoju globalnih ljudskih prava. Rastvarajući institut tradicionalnog (nacionalnog) državljanstva, kako zaključuju autori, globalni su procesi *deteritorijalizacije* humanitarnih normi omogućili vezivanje useljenika ne uz teritorijalno fiksiran prostor države, već uz fizički neograničen prostor međunarod-

nog prava.<sup>1</sup> Iako su države ostale temeljni subjekt koji ih može jamčiti, one svoje norme više ne mogu crpiti isključivo iz nacionalnog zakonodavstva. Umjesto toga međunarodni režim diktira okvir akcije unoseći standarde univerzalnosti u teritorijalno limitirane prostore državnih formi. Neovisno o mjestu naseljavanja, u razvijenim demokracijama svaki je čovjek, bez obzira na svoju pripadnost ili druga svojstva, subjekt univerzalno važećih humanitarnih normi.

Prema *postnacionalistima*, takva *deteritorijalizacija* ljudskih prava, svojstvena globalizacijskim procesima, svoj je puni izraz našla u formiranju nadnacionalnog europskog zakonodavstva. Iako se o *postnacionalnom* članstvu može govoriti i u drugim zapadnim liberalnim demokracijama, kako smatraju autori, Europska Unija formira se kao prva institucionalizirana *postnacionalna* forma koja svojim članicama može – u okviru nadnacionalnih normi – djelotvorno nametnuti poštivanje globalnih ljudskih prava. Dok države nastoje spriječiti priljev neželjenih migranata, preuzeti

kontrolu nad njihovim kretanjima i vratiti snagu nacionalnog suvereniteta, prema uvjerenju postnacionalista, Europska Unija istodobno neutralizira procese isključenja koji se očituju u praksama nacionalnog državljanstva. Prisiljena da štiti interese država i njihov teritorij, ona s druge strane, kao agens globalnih ljudskih prava, istodobno osigurava širenje nadnacionalnih (i *postnacionalnih*) useljeničkih (kvazidržavljskih) prava.

Sasvim predvidljivo, entuzijastičnim pretpostavkama *postnacionalnih* autora nisu uskraćene mnogobrojne kritike. Do današnjih dana (gotovo) sve teze *postnacionalista* višestruko su preispitane i gotovo uvijek odbačene kao izraz željenih, ali ne i realiziranih transformacija u nacionalnim državama. Analizirajući status useljenika nedržavljana, autori odbacuju ideje o institutu široke *postnacionalne* inkluzije koja je u stanju konkurirati nacionalnom državljanstvu. Čak i najgenerozniji oblici zaštite useljenika (kao što su status trajnog prebivališta ili azilni status) nužno su ekskluzivni, te ne poznaju puna politička prava, kompletnu zaštitu statusa<sup>2</sup> ili cjelovita

<sup>1</sup> Kao proces rastvaranja fizičkog prostora, u kojem teritorij i teritorijalna razgraničenja postaju fluidna, čineći svijet povezanim usprkos nacionalnim granicama i preko njih, fenomen *deteritorijalizacije* shvaća se kao središnji element globalizacijskih gibanja. Pod utjecajem ubrzanih promjena u načinima i sredstvima komuniciranja i transporta, ekonomski, politički i socijalni odnosi nisu više isključivo vezani nacionalnim okvirima. U tom kontekstu prostor i vrijeme dobivaju novi značaj, a procesi globalizacije imaju moć da transcendiraju njihova ograničenja. Presijecajući preko granica nacija-država, globalizacija tako omogućava širenje normi, ideja i praksi preko i izvan nacionalnih okvira, u prostore globalne razmjene (Scholte, 2000: 46-49).

<sup>2</sup> Državljanstvo se u većini slučajeva ne može izgubiti. Neke države propisuju gubitak državljanstva u određenim uvjetima, poput angažmana u djelovanju protiv državnih interesa, stjecanja drugog državljanstva (ako dvostruko državljanstvo nije dopušteno) ili u slučaju da je ono bilo ostvareno temeljem lažnih podataka i sl. (De Grot i Vink, 2010). Nasuprot državljanima, čak i privilegirani trajni rezidenti status državne zaštite ostvaruju samo uvjetno. Primjerice, pravo prebivanja prate mnogo stroži zakonski kriteriji (izostanak kažnjavanja, neprekinuti boravak na državnom teritoriju uz minimalne mogućnosti izbjavanja itd.), nedostatak diplomatske zaštite države, nepotpuna zaštita članova obitelji i dr. (Brubaker, 1989: 159; Hansen, R., 2009: 12-14).

socioekonomska i druga prava. Određene kategorije nedržavljana mogu se kvalificirati u najbolju ruku kao drugorazredno članstvo, te se, kako naglašavaju, trebaju gledati kao problem, a ne kao prednost današnjeg doba (Hansen, R., 2009: 20; Joppke, 1999a: 6).

Braneći se od kritika, *postnacionalisti* su kasnije modificirali svoje početno stajalište. Priznajući da je teško reći transformiraju li ti oblici inkluzije značaj nacionalnog državljanstva, autori ostaju pri tome da su današnjem globaliziranom svijetu (posebice Europskoj Uniji) svojstveni procesi koji krše logiku tradicionalnih formi državnog članstva. Tradicionalna koncepcija državnog članstva pretpostavlja nacionalnu državu kao isključivi subjekt koji formira granice svojega članstva (tradicionalnog državljanstva). Danas međutim u tome sudjeluju i globalne humanitarne norme, koje posredstvom Europske Unije vode do inkluzivne koncepcije useljeničkog članstva. Nastojeći ukazati da se *postnacionalno* državljanstvo ne mora nužno tražiti u statusu koji konkurira nacionalnom državljanstvu, Soysal objašnjava da useljenička inkluzija podrazumijeva niz prava i beneficija koji su nekada pripadali isključivo članovima nacionalnog državljanstva (Soysal, 1996: 20).

Međutim ni u toj formi *postnacionalna* teorija nije doživjela manje prigovora. Upravo je ideja o podjeli suvereniteta među nacionalnim državama i globalnim režimom ljudskih prava izazvala najviše sporova. Ukazujući na sve raširenije politike migracijske kontrole i paralelne recesije useljeničkih prava,<sup>3</sup> *na-*

<sup>3</sup> Za razliku od poslijeratne proliferacije useljeničkih prava danas se (gotovo) sve državne zajednice nastoje štiti od povećanih priljeva migranata te posebice od ekonomski ugrože-

*cionalne* studije odbacuju ideju o eroziji državne suverenosti u korist globalizacije ljudskih prava. Kako tumače, *zlatno doba* migracija nakon Drugoga svjetskog rata bilo je potaknuto potrebama ekonomskog rasta europskih (i drugih) država, no ekonomska kriza osamdesetih i devedesetih godina prošloga stoljeća pokazala je da je liberalizacija imigracijskih politika predstavljala anomaliju u globalizacijskim procesima (Joppke, 1999a: 47). Nacionalne države nikad nisu odustale od zaštite svojih granica i nacionalnog državljanstva, iako je istina da su useljenike u tom kratkom razdoblju opskrebile nizom socioekonomskih i drugih prava. Međutim kako su potrebe tržišta u osamdesetim i devedesetim godinama diktirale smanjenu potražnju radne snage, države su požurile zatvoriti svoje granice i maksimalno ograničiti useljenička prava. I dalje potičući ekonomsku liberalizaciju (i kretanje roba, usluga i kapitala), današnja mobilnost ljudskog faktora svedena je na minimum poželjnih migracija, pri čemu ekonomske potrebe diktiraju ritam migracijskih gibanja.

Prema ovim misliocima, suverenitet nacionalne države i nacionalno dr-

nih skupina useljenika. Uz snažnu kontrolu granica i borbu protiv dotada toleriranih neregularnih migracija, većina zemalja usvaja postrožene standarde stjecanja legalnog boravka, vezujući ih uz radne uvjete i posjedovanje financijskih resursa (odnosno stroge kriterije odobravanja državne zaštite u slučaju zahtjeva za azil). Uz to, status trajnog prebivališta popušta pred vremenski ograničenim oblicima useljavanja. Socijalno-ekonomska prava migranata znatno se ograničavaju (primjerice, mogućnost samofinanciranja zdravstvenog osiguranja često predstavlja kriterij boravka) te se, prema novim pravilima, vezuju dominantno uz zakoniti boravak i prebivanje (Carrera i Merlino, 2009).

žavljanstvo mogu prolaziti kroz različite promjene, prilagođavati se globalizacijskim procesima, transnacionalnim ograničenjima i praksama, no nikako nisu izgubili svoju snagu, posebice u migracijskim politikama. Dapače, u kontekstu migracija izglednije je, prema kritičarima, govoriti o ponovnom jačanju nacionalnih država i teritorijalnih čimbenika članstva (Favell, 2006; Hansen, R., 2009; Koopmans i Statham, 1999; Shore, 2004). Kako u svijetu nacionalnih formi tako ni u europskoj nadnacionalnoj formaciji državni suverenitet u pitanju migracija nije ugrožen, već je, dapače, smatraju autori, revitaliziran. Budući da se odluke o useljeničkim politikama donose na nacionalnim razinama ili, u najboljem slučaju, u intergovernmentalnim kanalima, prema njihovu shvaćanju, migracijske politike Europske Unije predstavljaju puke interese nacionalnih država, kojima na kraju i ostavljaju (gotovo) punu slobodu. Sama Europska Unija minimalno interferira u autonomiju volje svojih država članica, a njezine migracijske politike stvaraju se prije svega s ciljem afirmacije njihovih interesa (Favell, 2006; Hansen, R., 2009: 6). Zbog toga ne možemo govoriti o globalizaciji ljudskih prava useljenika, nego smo suočeni s prevladavajućom (ili čak rastućom) *nacionalizacijom* tih prava (Joppke, *ibid.*).

Doista paradoksalno, *postnacionalna* teorija javila se upravo u vrijeme radikalne transformacije migracijskih politika u smjeru restrikcija dotadašnjih prava i sve značajnijih mjera isključenja budućih useljenika te njihova konačnog fiksiranja u vidu europskih zakona, dok su, s druge strane, nacionalne teorije proliferirale usprkos sve evidentnijim znakovima europskog povezivanja, posebice u azilnim i obiteljskim migracijama. U sljedećem poglavlju bit će pri-

kazan razvoj europskih politika azila i s njima povezane imigracijske kontrole kao područja koje je dosad (uz obiteljske migracije) pokazalo najveći napredak u europskoj harmonizaciji. Iz tog razloga, kao i zbog posebne veze s koncepcijom temeljnih ljudskih prava, ono je posebno zanimljivo za istraživanje *postnacionalnih* i *nacionalnih* trendova.<sup>4</sup> Iako su i postnacionalisti i njihovi kritičari pokazali određeni interes za azilna pitanja te su ih mjestimice obradili u ilustraciji svojih teza, ona u njihovim studijama nisu dobila dostatnu pozornost. Umjesto toga azilne migracije tretirane su u širem kontekstu ukupnih migracijskih politika, te su isti zaključci primijenjeni na njihov razvoj u Uniji. Zanimljivo je da su oba tabora propustila detaljnije analizirati zajedničke europske politike migracija (uključujući politike azila) koje su se stvarale od devedesetih, a pritom su zaključke o tim pitanjima donosili tumačeći primjenu međunarodnih i regionalnih konvencija, odnosno ilustracija praktičnih djelovanja država članica i Unije. Međutim upravo zbog sve odlučnijeg razvoja europske regulacije u ovoj domeni, azilne politike pokazuju se posebno važnima za pitanja useljeničkog članstva (odnosno njegova segmenta azilnog članstva) i za probleme koje su analizirale *postnacionalne* i *nacionalne* studije, te ih je potrebno obraditi

<sup>4</sup> Azilne politike uključuju brigu za kretanje i zaštitu osoba koje dolaze na državni teritorij tražeći zaštitu vlastite sigurnosti, bježeći od sukoba, rata, političkog ili kakvog drugog proganjanja i sl. *Pravo na spajanje obitelji* useljenika zahtijeva od današnjih država da omoguće svojim useljenicima (radnim ili azilnima) suživot s članovima vlastite obitelji na svojem teritoriju. Oba područja najuže su povezana s temeljnim principima međunarodno definiranog humanitarnog prava.

mного pažljivije nego što su to učinile ove škole.<sup>5</sup>

## 2. Europske politike azilne zaštite i migracijske kontrole

Izgradnja zajedničkog tržišta Europske Unije, odnosno pripreme za otvaranje unutarnjih granica među članicama Unije od sredine osamdesetih godina prošloga stoljeća potaknuli su i planove vezane uz regulaciju imigracijskih politika Unije. Planirajući napuštanje unutarnjeg graničnog nadzora, države Unije usuglasile su se da je nužno stvoriti nova pravila regulacije imigracije na razini Unije – sada u konstelaciji umanjenog državnog nadzora nad vlastitim teritorijem i migracijskim kretanjima. Gradeći zajedničke imigracijske politike na ideji funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta, uz istodobno priznanje da one predstavljaju srž državnog suvereniteta (pravo svake nacionalne države da odredi tko,

<sup>5</sup> Ovom tvrdnjom ne implicira se da druga područja migracija nisu važna za proučavanje odabrane teme. Uz azilne i obiteljske migracije, migracijska kretanja ekonomskih migranata danas čine najveći dio svjetskih migracijskih gibanja (De Wenden, 2009: 49), te ih je nužno ispitati u svjetlu postavljenih teza. Zbog ograničenog prostora ovaj se rad fokusira isključivo na azilne migracije. *Post-nacionalna* teorija usmjerila se prvenstveno na pitanje radnih migracija (koje su nakon Drugog svjetskog rata predstavljale najveći udio migracijskih kretanja), dok je pitanja azilnih migracija obradila u manjoj mjeri iako su jednako važna (ili danas čak posebiće zanimljiva) za njezine teze. Budući da globalne konvencije ljudskih prava, kao i europski zakoni, pokazuju znatno veći napredak na ovome području od radnih migracija (gdje se državni interes koji ih determinira shvaća kao prirodno i legitimno pravo svake države), ovaj se rad bavi tom vrstom migracija.

pod kojim uvjetima i na koji način može boraviti na njezinu prostoru), EU je nastojao stvoriti minimalne standarde zajedničkih praksi u područjima radnih, obiteljskih i azilnih migracija.<sup>6</sup> Dok su radne migracije definirane kao područje od posebnog i autonomnog državnog interesa (povezanog s ekonomskim potrebama svake od država), u domeni osjetljivih politika azila i obiteljskih migracija (usko povezanih s cjelokupnim međunarodnim poretom humanitarnog prava) utvrđena je nužnost minimuma ujednačenih standarda poštivanja temeljnih ljudskih prava, te su one – no tek s vremenom – u polju harmonizacije europ-

<sup>6</sup> Termin *azilne migracije* ovdje se rabi kako bi obuhvatio sve osobe koje se mogu smatrati korisnicima azilnog sustava: tražitelje azila, azilante, izbjeglice, osobe pod privremenom ili supsidijarnom zaštitom. Termin *tražitelj azila* odnosi se na osobu koja je podnijela zahtjev za državnu zaštitu, a termin *azilant* na osobu koja je stekla status zaštite. Status azila mogu dobiti osobe koje odgovaraju pojmu *izbjeglice* definiranom Ženevskom konvencijom. Prema Konvenciji, izbjeglica je osoba koja se “nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koja se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog svog političkog uvjerenja, ne može ili, zbog tog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države” (UNHCR, 2007b, čl. 1). *Supsidijarna zaštita* primjenjuje se na niz drugih kategorija migranata kojima su ugroženi osobna sigurnost i ljudska prava, uključujući ratne sukobe, proganjanje zbog roda ili spolne orijentacije, prijetnju smrtnom kaznom i sl. (2004/83/EC). Često je prate i manja prava od azilnog statusa, odnosno kraće trajanje zaštite. *Privremena zaštita* dodjeljuje se u slučaju masovnih priljeva raseljenih osoba i podrazumijeva samo privremeno rješenje, dok se ne stvore uvjeti za povratak u matičnu zemlju ili drugu regiju (2011/55/EC).



skih politika azila pokazale znatnije napredovanje (Lavenex, 1998, 2009).

Područje imigracijskih politika Unije prvotno je bilo usuglašavano isključivo u vezi s ciljevima imigracijske kontrole: željom nacionalnih država da zadrže nadzor nad vlastitim teritorijem (i njegovim članovima), odnosno namjerom svake države da spriječi visoke (i nekontrolirane) stope useljenja. Naime nakon razdoblja liberaliziranih imigracijskih režima u ekonomski rastućoj poratnoj Europi, gdje su visoke stope imigracije (radne, azilne i obiteljske) bile praćene i širokom inkluzijom (dotada dobrodošlih) useljenika u različita socioekonomska, kulturna i dijelom i politička prava, sedamdesete godine prošlog stoljeća, a posebice osamdesete i devedesete godine, donijele su snažne restrikcije svim oblicima imigracijskih gibanja (Schuster, 2000). Uz djelomičnu devalorizaciju pojedinih oblika zaštite useljenika u Europi smanjenjem njihovih prava, kao posebno aktualno pitanje javila se ideja kontrole budućih migracijskih kretanja prema europskom prostoru.

Europski nadzor nad širim migracijskim kretanjima započeo je usvajanjem prvog Schengenskog sporazuma iz 1985. godine, kojim su Njemačka, Francuska i zemlje Beneluksa odlučile o stvaranju zajedničkog tržišta lišenog unutarnjih graničnih nadzora, uz standardizaciju dijela migracijskih politika. Konvencijom o implementaciji Schengenskog sporazuma (potpisanog 1990/1995) dogovorena je, između ostaloga, suradnja država članica u pitanjima policijskoga graničnog nadzora te zajednička regulacija (kratkotrajnog) boravka stranaca na schengenskom prostoru. Pokušaji Europske komisije da sudjeluje u stvaranju novih imigracijskih politika unoseći u programe imigracijske kontrole paralel-

ne mehanizme zaštite prava useljenika, u ovoj je fazi bio odbijen od država članica. Smatrajući ta pitanja centrom državnog suvereniteta, Schengenski sporazum utvrdio je isključivu nadležnost država članica u ovom području (Lavenex, 2009: 4).

Konstatirajući da (uz periode ekonomskih kriza i stagnacija) nacionalne vlade više ne nalaze potrebu za visokim imigracijskim priljevima te da imigracija sa sobom nosi i dotad nepoznate socijalne, političke i ekonomske pritiske, nacionalne države Europe redom su uvele mjere koje su trebale ograničiti visoke stope imigracije i vratiti nacionalnoj državi kontrolu nad vlastitim teritorijem i stanovništvom. U svrhu nadzora i prevencije visokih priljeva useljenika na svoje nacionalne teritorije te stjecanja kontrole nad onim useljenicima koji se na njemu već nalaze, uveden je niz novih restriktivnih mjera, uključujući rigorozne granične kontrole, stroge politike viza i radnih dozvola, znatna ograničenja boravka useljenika te visoke kazne za kršenje migracijskih zakona, odnosno za poticanje ili sudjelovanje u migracijskim kretanjima protivno zakonima države (Withol De Wenden, 1994; Schuster, 2000).<sup>7</sup> Uz stroge politike kontrole

<sup>7</sup> Regularne (ili u rječniku nacionalnih i europskih administracija zakonite) migracije pretpostavljaju ona migracijska kretanja koja su u skladu sa zakonima pojedine države ili, u slučaju EU-a, nacionalnih država i Unije (koji se odnose na politike viza, uvjete rada, obrazovanja i sl.) te su kao takva registrirana od strane države. Za razliku od postratnog razdoblja danas se u Europskoj Uniji (i šire) strogo kontroliraju neregularne (neregistrirane ili nezakonite) migracije, tj. svi prelasci državnih granica ili boravljenje na određenom teritoriju izvan zakonom propisanih uvjeta. Budući da izjednačava useljeni-

europskog teritorija razvijen je informacijski sustav za praćenje migracija i granica (Eurodac) i osnovana europska granična agencija (Frontex), prema kojima su se usmjerila znatna financijska i tehnička sredstva (Lavenex, 2009: 6; Byrne i sur., 2002; Post, 2005).

Dinamika cjelokupnih migracijskih kretanja utjecala je i na stvaranje novih azilnih politika u europskim državama. Dok je u razdoblju Hladnog rata niske razine zahtjeva za azilnu zaštitu pratila i velikodušna razina državne zaštite, post-hladnoratovsko razdoblje u Europi donijelo je sasvim nove političke okolnosti. Prema navodima nacionalnih administracija i EU-a, zbog restrikcija u radnim migracijama dio tih imigranata prešao je u sferu azilnih migracija, pokušavajući (neosnovanim) zahtjevom za azil ostvariti kartu za ulazak (i/ili ostanak) na europskom prostoru. Uz povećanje broja azilnih migranata temeljem tog čimbenika, otvaranje granica u bivšim socijalističkim zemljama i proliferacija konflikata u posthladnoratovskom svijetu donijeli su Europi radikalni porast azilnih useljenika.<sup>8</sup> Suočene s velikim bro-

---

ke s prijestupnicima zakona, pojam *nezakonit* ima vrlo negativnu konotaciju. Stoga se u migracijskim studijama najradije upotrebljava termin *neregularni* ili *neregistrirani* useljenik (Koser, 2005).

<sup>8</sup> Tijekom Hladnog rata broj političkih imigranata u zapadnim liberalno-demokratskim sustavima bio je zanemariv. Najviše tražitelja azila dolazilo je iz komunističkih zemalja, te je zaštita automatski značila i kasnije trajno prebivalište (Gibney i Hansen, 2005). Međutim posthladnoratovske migracije obilježava znatan porast svih migracijskih kretanja, a među njima i vrlo visok udio useljenika koji traže azilnu zaštitu (oko 1/3 globalnih migracijskih gibanja; v. Withol De Wenden, 1994: 49). Od svih zahtjeva za azil u razvijenim de-

jem zahtjeva za azilnu zaštitu (od kojih je dakle značajan dio bio protumačen kao lažan), te u spomenutoj perspektivi izgradnje jedinstvenog europskog tržišta, zemlje članice tadašnje Unije odlučile su stvoriti zajedničke politike azila, istodobno ih vezujući uz navedene mjere imigracijske kontrole (Hatton, 2005; Neumayer, 2003). Primjena mjera imigracijske kontrole na azilne migracije trebala je, kako se tumačilo, pomoći da se spriječi znatan dio neregularnih migracija (među kojima se nerijetko nalaze i tražitelji azila).<sup>9</sup>

Stvaranjem schengenske zone države članice utvrdile su da Unija bez granica zahtijeva i dogovor o podjeli odgovornosti za ta migracijska kretanja. Kako je potreba država da zadrže kontrolu nad svojim teritorijem i članstvom onemogućila formiranje nadnacionalnih institucija koje bi se brinule za evaluaciju zahtjeva za azil, a prijedlozi o solidarnoj podjeli odgovornosti za vrlo neujednačene priljeve zahtjeva za azilnu zaštitu nisu naišli na plodno tlo,<sup>10</sup> kao osnovna novost europskog migracijskog povezivanja uveden je sustav koji je odgovornost

---

mokratskim državama 2/3 zahtjeva apsorbiraju zemlje EU-a (Hatton, 2005: 106).

<sup>9</sup> Tražitelji azila često ostaju u zemlji nakon što im je odbijen zahtjev za azil, te time prelaze u sferu neregistriranih migracija. Također, budući da su države članice velik dio tražitelja azila okvalificirale kao lažne azilante, ta su se pravila (u kontekstu *prisilnih* migracija) trebala odnositi posebno oštro prema takvom tipu useljavanja.

<sup>10</sup> Politike solidarnosti predlagale su, primjerice, Njemačka i Francuska zbog visokog priljeva tražitelja azila na njihov teritorij, te supranacionalne institucije Unije (Europska komisija i Europski parlament), no ti prijedlozi nisu prihvaćeni u većini država članica (Hatton, 2005: 109; Lavenex, 2009: 8).

utemeljio prvenstveno u teritorijalno fiksanim čimbenicima migracijskih gibanja. Umjesto slobodnog kretanja tražitelja azila prema željenom odredištu, kakvo je postojalo dotada, Konvencijom iz Dublina (1990/1997)<sup>11</sup> propisano je da zahtjev mora zaprimiti i obraditi ona zemlja u koju je tražitelj azila prvo stigao, osim ako se može utvrditi da je osoba prošla, boravila ili predala zahtjev u drugoj državi članici ovog sustava (ili u njoj ima članove obitelji), kada ga može vratiti toj državi. Budući da je europsko zakonodavstvo propisalo da svaki tražitelj azila može podnijeti zahtjev u samo jednoj državi, time je trebala biti postignuta svojevrсна ravnoteža imigracijskih pritiska u Uniji, odnosno, u najmanju ruku, omogućena kontrola kretanja azilantata u Uniji bez unutarnjih granica.<sup>12</sup>

Kreirajući pravila za europski prostor, države članice paralelno su izumile još jedan značajan mehanizam rasterećenja prostora Unije: eksternalizaciju migracijske kontrole i azilnih normi. Utvrdivši da prostor Unije preuzima prevelik udio globalnih migracijskih gibanja, države EU-a dogovorile su da je europske politike migracija (iregularnih i azilnih) potrebno izvesti i u zemlje u okolini. Ti aranžmani stvoreni su prvo kroz mreže bilateralnih i multilateralnih ugovora pojedinih država članica s vanjskim prostorima (u prvoj fazi zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidata), da bi zatim bili usvojeni od sve većeg broja članica i konačno ugrađeni u europske politike globalizacije migracija, odnosno prošireni na sve udaljenija područja.

<sup>11</sup> Godine 2003. zamijenjena je tzv. Dublin II Regulativom (EC/2003/343), koja dodatno razrađuje ta pravila.

<sup>12</sup> U slučaju višestrukih zahtjeva odgovornost ima zemlja koja je prva zaprimila zahtjev.

Najveći dio tih pravila skiciran je još u devedesetim godinama izvan europskih institucija (Boswell, 2003), a nakon Sporazuma u Amsterdamu (1997) u njihovu su se kreiranje uključile i institucije Unije (prije svega Vijeće ministara, a s vremenom i Europska komisija).

Zajednička europska vanjska politika migracija tako je formalno zaokružena stvaranjem tzv. globalnog pristupa migracijama (COM/2008/611). Globalni europski pristup podrazumijeva suradnju Europske Unije s trećim državama u kontroli iregularnih migracija i brizi za azilne migracije, a uključuje područja Zapadnog Balkana, Turske, Istočne Europe i Ruske Federacije te područja Crnog mora, Srednjeg istoka i dijelova azijskog prostora (Weiner, 2011: 5). Ipak, usprkos zajedničkom europskom okviru suradnja s tim područjima prvenstveno ovisi o interesima pojedinih zemalja članica i nerijetko je uređivana bilateralnom suradnjom. Dok su zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje dospjele pod snažan utjecaj cjelokupne Unije, niz drugih područja još je uvijek pod dominantnim utjecajem pojedinih zemalja članica. Tako su zemlje Istočne Europe kao svoj interes vidjele suradnju s istočnim granicama Europe (Ukrajina, Rusija itd.), a zemlje južnog prstena (posebice Italija i Španjolska) interesirale su se za razvoj kapaciteta u južnoj periferiji Unije (prije svega područje afričkog kontinenta).

Na velik dio udaljenih područja (afričkog i azijskog kontinenta) izvezen su politike kontrole iregularnih migracija. Njihov temeljni cilj trebao je biti kontrola iregularnih migracija, no kako ćemo vidjeti, one su se značajno odrazile i na azilne migracije. Zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje (i neki drugi sustavi koji su prihvatili šire eko-

nomske i financijske pogodnosti suradnje s Unijom, kao primjerice Ukrajina), uz dogovor o podjeli odgovornosti za trendove imigracijske kontrole, prihvatile su i obvezu preuzimanja brige za europska azilna migracijska kretanja. Istodobno, rasterećenje europskog prostora potražilo se u tzv. programima regionalne zaštite koji su podrazumijevali zbrinjavanje azilnih migranata u područjima koja su u blizini njihove zemlje podrijetla. Taj je instrument trebao predstavljati dugoročno rješenje zaštite kojim bi se s jedne strane izbjeglicama omogućila trajnija (a možda i dugoročna) integracija u blizini vlastita doma, dok je s druge strane to trebalo smanjiti broj izbjeglica i tražitelja azila na prostoru Unije. Kao temeljni zadatak Unije identificirana je potreba za izgradnjom funkcionirajućih sustava azila u regijama koje generiraju izbjeglice te uspostavljanje efikasnih normi i u samoj Uniji kako bi se spriječile zlouporabe tog sustava s krajnjim ciljem erozije ljudskih prava tražitelja azila (Boswell, 2003; Haddad, 2008).

Kako su se pravila imigracijske kontrole u području azila pokazala problematičnima za elementarna načela međunarodne zaštite ljudskih prava tih useljenika – prava svakog tražitelja azila da uživa jednake šanse pri vrednovanju njegova zahtjeva za zaštitu – s vremenom su sve veći naponi uloženi u stvaranje zajedničkih normi europskih azilnih politika. U tom je kontekstu Europska komisija, sa svojom humanitarnom *agendom*, postupno stjecala sve značajniji utjecaj na sadržaj azilnih politika (Kaunert, 2009). Ugovorom iz Maastrichta (1992/1993) dana joj je ovlast da sudjeluje u inicijativi azilnih pravila, te je ona zahvaljujući toj novoj ovlasti započela djelovati na povezivanju europskih azilnih normi te međunarodno

i regionalno definiranih humanitarnih standarda.<sup>13</sup> Na njezin poticaj istim je Ugovorom također utvrđeno da se azilne politike Unije moraju kreirati i implementirati u suglasnosti s centralnim konvencijama za zaštitu azila<sup>14</sup> te da dosadašnje mjere podjele i kontrole azilnih migracija mogu biti legitimno primijenjene samo ako Europska Unija stvori zajednički sustav azila, s ujednačenim mjerama adekvatne zaštite azilnih migranata u svim državama članicama.

Slijedeći navedene preporuke Maastrichtskog ugovora, i uz posebne napore Europske komisije, Ugovor iz Amsterdama (1997) definirao je obvezatan rok od pet godina (*de facto* šest; v. Lavenex, 2009: 4) za stvaranje Zajedničkog europskog sustava azila (Common European Asylum System – CEAS). Temeljem navedenih obveza, dotadašnje europske norme uvedene su (uz modifikacije) u sklop obvezatnih pravila europskog azilnog *acquisa*. Od 2003. do 2008. godine regulirani su uvjeti prihvata tražitelja azila (Direktiva o prijehu; EC/2003/9)

<sup>13</sup> Azilne politike (Unije i drugih sustava) najčešće se promatraju u odnosu dvaju temeljnih i često suprotstavljenih ciljeva: potrebe države da kontrolira svoj prostor, zadržavajući pune ingerencije da odredi kriterije članstva u svojoj zajednici i na svojem državnom teritoriju (dimenzija državne kontrole ili sigurnosti), te nužde svake od (liberalno-demokratskih) država da pritom poštuje međunarodno uspostavljena humanitarna načela, odnosno prava azilnih migranata da na njezinu teritoriju potraže državnu zaštitu (dimenzija zaštite ljudskih prava ili prava azila).

<sup>14</sup> Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, nadopunjenom Protokolom o statusu izbjeglica iz New Yorka 1967. godine (dalje u tekstu: Ženevska konvencija o izbjeglicama), te Europskom konvencijom o ljudskim pravima.

i zaštite članova obitelji tražitelja azila i azilanata (Direktiva o pravu na spajanje obitelji; EC/2003/86), kriteriji stjecanja azilne zaštite i pomoćnih oblika zaštite (Direktiva o kvalifikaciji; EC/2004/83) i procedure vrednovanja zahtjeva za azil (Direktiva o proceduri; EC/2005/85).<sup>15</sup> Nadzor nad učinkovitom implementacijom i primjenom tih mjera u nacionalnim sustavima pripao je Europskoj komisiji kao čuvaru europskih ugovora, a pravo sankcioniranja članica ako ne poštuju europske obveze (uz ovlast interpretacije europskih normi) Europskom sudu pravde. Za pomoć državama članicama u harmonizaciji i zaštiti azila godine 2000. osnovan je Europski fond za izbjeglice (European Refugee Fund – ERF), a 2010. i Europski azilni ured za potporu (European Asylum Support Of-

<sup>15</sup> Uz ove mjere, 2001. godine donesena je Direktiva o privremenoj zaštiti (EC/2001/55) i Direktiva o povratu (EC/2008/115) koje su od znatne važnosti za izbjeglice u Europi, no nisu centralne za naša pitanja azilne inkluzije. Direktiva o privremenoj zaštiti propisuje minimalne standarde zaštite u slučaju masovnih priljeva osoba koje bježe s područja oružanog sukoba ili lokalnog nasilja i žrtava sustavnog ili općeg kršenja ljudskih prava (ili osoba u ozbiljnoj opasnosti od istog), te ima za cilj poticanje ravnomjernih napora država članica u njihovu zbrinjavanju. Iako je njezina važnost neupitna, ona ne čini dio unutarnjeg sustava azilne zaštite (kao zaštite individualnih slučajeva u potrebi za brigom druge države), odnosno predviđena je samo za privremeno zbrinjavanje raseljenih osoba – dok se ne stvore uvjeti povratka u matičnu zemlju. Direktiva o povratu navodi procedure koje države trebaju ispuniti prilikom vraćanja tražitelja azila (kojima je aplikacija odbijena) u zemlje podrijetla. Budući da obje direktive ne utječu ključno na šira pitanja azilnog članstva, neće biti razmatrane u ovom radu.

fice – EASO), zadužen za nadzor i pomoć u prilagodbi nacionalnih sustava (uz pomoć Europske komisije, nacionalnih vlasti i UNHCR-a).<sup>16</sup> Stvarajući dosadašnji azilni *acquis*, Europska Unija usvojila je pristup *minimalne harmonizacije*: umjesto unificiranja azilnih politika, države članice zasad imaju obvezu preuzimanja samo minimalno definiranih zajedničkih standarda azilne zaštite, a daljnja elaboracija i potencijalno bogatija tumačenja prepuštena su volji svake države.

Kao što možemo vidjeti, europske azilne i migracijske norme intenzivno se i kontinuirano razvijaju od devedesetih godina prošlog stoljeća, a novi pravci razvoja mogu se očekivati i u sljedećim godinama. Također, budući da je konkretna harmonizacija azila (propisana navedenim direktivama) novijeg datuma te da su postupci implementacije i prilagodbe u nacionalnim sustavima tek u fazi napredovanja, razvoj europskog azilnog sustava ne možemo promatrati kao završen proces. Nadalje, nedostatak studija (što je posljedica kratkog perioda najnovijih koraka harmonizacije) i posebice komparativnih istraživanja nacionalne prilagodbe onemogućuje nam da s većom preciznošću objasnimo dosadašnje učinke europskih politika na nacionalne sustave. Ipak, na temelju dostupnih nalaza već je sada moguće istaknuti nekoliko vrlo zanimljivih pravaca aktualnih razvoja važnih za postavke naših dviju teorijskih škola. U sljedećem dijelu bit će analizirani dosadašnji koraci u procesima implementacije i primjene europskih azilnih i migracijskih zakona

<sup>16</sup> EASO je započeo s djelovanjem u srpnju 2011. godine. Njegove prve akcije usmjerene su na potporu azilnih sustava u Grčkoj i Malti (MEMO/11/415).

i njihov odnos prema pitanjima ljudskih prava i ingerencijama nacionalne države, odnosno primjenjivost *nacionalne* i *postnacionalne* teorije članstva na nove trendove razvoja europskih azilnih politika.

Kao što ćemo vidjeti, neupitno je da su i *postnacionalni* i *nacionalni* teoretičari članstva dijelom opisali važne čimbenike koji sudjeluju u stvaranju europskih politika useljeničkog (uključivo azilnog) članstva u posljednjih dvadesetak godina, te ih utoliko možemo smatrati važnim začetnicima rasprava o odnosima nacionalne države i integrirane Europe u kontekstu globalnih migracija i međunarodnog režima ljudskih prava. Ipak, nastojeći objasniti trendove (*re*)*nacionalizacije*, odnosno *postnacionalizacije* imigracijskih (i azilnih) pitanja koja definiraju razvoj današnje Europe, te su teorijske pozicije propustile prepoznati kompleksne realnosti koje se stvaraju u odnosima još uvijek snažne, ali ne i neograničene uloge autonomne nacionalne volje. Iako ovaj rad nema ambiciju dati konačne odgovore o odnosima nacionalne države i integrirane Europe u domeni azilnog članstva, u analizi koja slijedi bit će naznačeni osnovni trendovi razvoja suvremenih azilnih politika u Europi koji proturječe temeljnim postavkama dosadašnjih *nacionalnih* i *postnacionalnih* analiza, ukazujući na potrebu kompleksnijeg pristupa njihovu daljnjem tumačenju i ispitivanju.

### **3. Europski azil: neuspjeh univerzalizacije ljudskih prava i ekskluzivno azilno članstvo**

Bez sumnje, europski azilni okvir ima važan utjecaj na pitanja ljudskih prava azilnih skupina useljenika. Kao prvo, planiranjem zajedničkog pristupa azilnim migracijama Europska je Unija

preuzela i proširila ključne međunarodne konvencije za zaštitu azilnih migranata, tretirajući ih kao obvezu europskog članstva, a njihov humanitarni okvir definiran je kao normativno polazište budućih europskih i nacionalnih politika azila. Drugo, kreiranjem europskog pristupa azilu temeljna su načela tih konvencija ugrađena u europski *acquis*, a nacionalni sustavi formalno su obvezani da se prilikom njihove primjene vode koncepcijama azilne zaštite uspostavljenima u okviru navedenih dokumenata (Guild, 2006: 630-632; Thielemann i El-Enani, 2011). Naposljetku, šireći takva zajednička pravila zaštite azilnih migranata, Europska se Unija aktivno uključila u poticanje, asistiranje i koordiniranje izgradnje i usavršavanja domaćih azilnih sustava na teritorijima država članica (vezanih uz smještaj azilnih migranata, njihovu zdravstvenu i socijalnu skrb, obrazovanje itd.), omogućujući i njihovu učinkovitiju primjenu.

Posljedica je tih napora da je niz novih članica Unije stvorio sasvim nove sustave zaštite izbjeglica, pravno normirane prema kriterijima europskih normi. Većina tih sustava prethodno je bila gotovo neupoznata s međunarodnopravnim okvirima zaštite azilnih imigranata. Iako su zemlje nerijetko potpisnice Ženevske konvencije, njihovo zakonodavstvo nije normiralo azilna prava. Najveći dio država izvan Zapadne Europe predstavljao je eventualno prostor tranzita za azilne migrante (ili izvor emigracijskih kretanja), te se nije ni trebao baviti problemima zaštite tih useljenika. Posredstvom europskih pravila te države danas posjeduju europske standarde zaštite, a time i međunarodnopravne principe brige za azilne useljenike (Byrne i dr., 2002). U slučaju starijih članica Unije, većina njih imala je više ili manje razrađene azilne sustave utemeljene

na Ženevskoj konvenciji o izbjeglicama i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, no mnogima od tih sustava nedostajale su nužne komponente.

Iako definiran u obliku minimalnih standarda, europski azilni *acquis* stvorio je legalan okvir za djelovanje nacionalnih organa i u starim i u novim članicama.<sup>17</sup> Propisujući nužne kriterije u vezi s uvjetima stjecanja i sadržajem europske azilne zaštite, on je obvezao države na zbrinjavanje osoba u potrebi prema minimumu europskih standarda. Kao prvo, europske norme identificirale su uvjete u kojima je nužna državna zaštita, čime je ovaj prostor dobio jedinstvenu definiciju izbjeglica i drugih osoba u potrebi. Ta je definicija preuzeta iz Ženevske konvencije o izbjeglicama, no tada je proširena i na situacije nesigurnosti koje je Konvencija propustila definirati (poput situacija unutarnjih sukoba, progona bez političke osnove ili djelovanja kriminalnih organizacija itd.). Drugo, u kontekstu evaluacije njihovih zahtjeva ti su zakoni definirali osnovne procedure koje države trebaju ostvariti kako bi se osigurala dosljedna primjena međunarodnih standarda (prava na prijevod i besplatnu pravnu pomoć, adekvatnog informiranja o azilnoj zaštiti i postupcima izlaganja slučaja, elaboriranog i transparentnog obrazloženja odluke vlasti, prava na informiranje o mogućnostima i postupcima žalbe i dr.), nastojeći raskinuti s praksama nedovoljno transparentnih i nerijetko ne-

<sup>17</sup> Međutim neke su članice ipak izuzete: zbog nevoljkosti dijela država (prije svega Ujedinjenog Kraljevstva, ali i Irske i Danske) da pristupe zajedničkim imigracijskim politikama i posljedičnim blokadama u odlučivanju, one su uspješno ugovorile izuzeće iz niza pojedinačnih pravila zajedničkog azilnog sustava (Guild, 2006: 634).

odgovarajućih azilnih procedura u zemljama članicama.<sup>18</sup> Treće, zajedničke norme istaknule su minimalne adekvatne mjere državne brige za tražitelje azila i azilante, uključujući standarde smještaja, kretanja, zdravstvene zaštite, financijske pomoći i drugih oblika socijalne pomoći, školovanja, radnih i drugih prava koja su prethodno bila normirana nacionalnim zakonima, a u dijelu zemalja u minimalnom obliku. Napokon, europski *acquis* propisao je minimalne zajedničke uvjete spajanja obitelji tražitelja azila i azilanata, obvezujući države članice da tim osjetljivim skupinama useljenika omoguće povoljnije uvjete za zaštitu obiteljskog života od onih koje imaju drugi nedržavljeni, odnosno da ih razlikuju od ostalih (manje zaštićenih) kategorija stranaca na svojem teritoriju (Thielemann i El-Enanny, 2011).

Ipak, dok je neupitno da su europska pravila azila donijela važne standarde zaštite u nacionalne sustave, dosadašnja europska postignuća u području azila ne mogu se tumačiti u skladu s teorijskim postavkama *postnacionalne* teorije državljanstva, podrazumijevajući pritom da angažman Unije u ovim politikama donosi supremaciju ljudskih prava te, kao produkt, i *postnacionalizaciju* inkluzivnog (azilnog) useljeničkog članstva, temeljenog na univerzalnom važenju međunarodnih ljudskih prava. Iako se europskom *acquisu* može priznati da je postigao određen uspjeh, u najmanju ruku spriječivši daljnje napredovanje

<sup>18</sup> Ipak, zbog velikog broja mogućih izuzeća od adekvatnih postupaka koje su države ugradile u ove mjere (vezane uz postupke pravne pomoći, prevođenja, informiranja itd.), Direktiva o proceduri izazvala je oštre reakcije nevladinih organizacija (čak i Europske komisije i parlamenta).

prema sve snažnijim restrikcijama koje su se počele uvoditi od osamdesetih godina prošloga stoljeća, on (barem dosad) nije uspio postići svoj ključni cilj: stvaranje preduvjeta za pravednu i učinkovitu (te ujednačenu) inkluziju svih useljenika kojima je potrebna državna zaštita. Umjesto toga – kombinacijom novije i teško napredujuće humanitarne *agende* (koja je stekla potporu supranacionalnih institucija i dijela članica, a i tu u ograničenim razmjerima), uz istodobnu rigoroznu primjenu krutih mjera upravljanja i kontrole imigracijskih kretanja (od snažnog interesa svih država članica) – on je doveo do dosad nepoznatih razmjera ekskluzije *istinskih izbjeglica* (uz druge migrante) te dokinuo univerzalni značaj azilnih ljudskih prava, transformirajući tako i šire uvjete međunarodne azilne zaštite. Uzroke takvih trendova možemo tražiti u nekoliko paralelnih čimbenika koji dominiraju europskim politikama azila: (a) vrlo ograničenom uspjehu Unije da harmonizira minimalne standarde ljudskih prava na teritoriju Unije i, posebice, da omogući njihova bogatija tumačenja u svim državama članicama; (b) krutoj teritorijalnoj regulaciji azilnih migracijskih kretanja (dublinski sustav), koja je primijenjena usprkos izostaloj harmonizaciji europskog azila i znatnim deficitima i najosnovnijih ljudskih prava u pojedinim nacionalnim sustavima; (c) konačnoj ekskluziji znatnog dijela azilnih migranata ekstenzivnom primjenom postojećih mjera imigracijske kontrole i eksternalizacije azila.

#### **4.1. Dublinska regulativa i humanitarne norme europskog azilnog *acquisa***

Kada su teški procesi pregovaranja o zajedničkim standardima u ovom području od snažnog nacionalnog intere-

sa napokon urodili sustavom formalno obvezatnih pravila (s barem minimalnim popisom ljudskih prava), kao sljedeći problem pokazala se njihova učinkovita implementacija u nacionalnim sustavima. Iako je stupanjem na snagu novog *acquisa* Unija razvila i široku institucionalnu mrežu institucija i organizacija ovlaštenih za interpretaciju, nadzor i sankcioniranje država članica prilikom implementacije azilnih i migracijskih normi, te su institucije zbog velikog broja normi (koje su uz to često bile nedorečene) i velikog broja država članica dosad uspjele postići samo djelomične rezultate. Budući da su europske norme bile propisane u obliku minimalnih standarda, one su omogućile i široku slobodu državama članicama da njihov sadržaj prilagode vlastitim tumačenjima i nacionalnim potrebama. U načelu, svaka od direktiva podrazumijevala je i različita tumačenja u nacionalnim zakonima, a time i neujednačenost važnih uvjeta i kriterija zaštite.

Dok je europska definicija izbjeglica (izrađena prema napucima UNHCR-a) nadmašila domete Ženevske konvencije o izbjeglicama, ona je u postupcima daljnjeg nacionalnog tumačenja nerijetko rezultirala mnogo siromašnijim rješenjima, stvarajući nejednake uvjete za mogućnosti stjecanja zaštite tražitelja azila u uvjetima strogih teritorijalnih podjela azilnih migracija. Primjerice, europske norme obvezale su države članice na pružanje pomoći osobama koje bježe od “unutarnjih oružanih sukoba”, no pritom su istaknule da mora postojati “ozbiljan i osoban rizik za život osobe” (Qualification Directive, čl. 15) te da “prijetnja kojoj je izložena populacija jedne zemlje ili jedan njezin dio ne predstavlja sama po sebi situaciju osobnog rizika koja bi se kvalificirala kao ozbiljno zlo” (Report on the Convention Refugee Status and



Subsidiary Protection Working Party, 2009: 5). Tu su ogradu neke države (Velika Britanija ili Francuska) tumačile doslovno, tražeći od izbjeglica da dokažu postojanje ozbiljne prijetnje za njihov život (osobno), dovodeći u pitanje njezin temeljni cilj. Nasuprot tome, u drugim je sustavima (primjerice u Njemačkoj ili Švedskoj) postojanje ozbiljnog rizika za veću skupinu ili populaciju na određenom području bilo dovoljan razlog za stjecanje zaštite, te je ona donijela i proširenje azilnog članstva na nove skupine izbjeglica (Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009: 8-10). Dok je dio pravila omogućio veću razinu harmonizacije nacionalnih zakona i praksi (primjerice, identifikacija nedržavnih aktera proganjanja),<sup>19</sup> druge su mjere ponovno generirale vrlo asimetrična tumačenja (primjerice, shvaćanje uvjeta nesigurnosti u državama podrijetla)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Kako pokazuje istraživanje UNHCR-a (2007: 43-45) provedeno u Njemačkoj, Francuskoj, Švedskoj i Slovačkoj, izuzev Švedske, ostale države prethodno nisu posjedovale širi popis nedržavnih aktera proganjanja, te su europske norme i preporuke proširile kriterije zaštite kod tog tipa progona (sada uključujući akte persekucije od strane klanova, plemena, kriminalnih organizacija, obitelji i drugih nedržavnih subjekata), omogućujući i relativno zadovoljavajući stupanj usklađenosti među navedenim članicama. Isto istraživanje provedeno je i u Grčkoj, no zbog nedostatka informacija prikupljenih od nacionalnih vlasti nije donijelo preciznije zaključke.

<sup>20</sup> Odredbe o uvjetima sigurnosti za zaštitu tražitelja azila u njihovim matičnim državama unijele su priličnu konfuziju među članice. Dok su se u nekim slučajevima njihove interpretacije uvjeta sigurnosti relativno dosljedno podudarale (primjerice, u slučaju Iraka ili Somalije), u drugima su pokazivale značajna odstupanja (slučaj Čečenije). Francuska,

Slične probleme moguće je naći u većini mjera Direktive o kvalifikaciji.

Nedovoljno razrađene europske odredbe o azilnim procedurama omogućile su tumačenja ovisna o vlastitom nahodjenju svakog od sustava. Primjerice, pokazalo se da odredbe o pravu na informacije "o pravnim i faktičkim razlozima" odbijanja zahtjeva za azil (Procedure Directive, čl. 9) omogućuju znatne varijacije u obujmu i kvaliteti obrazloženja razloga donošenja negativne odluke što ih nacionalne administracije daju korisnicima: dok neke države detaljno objašnjavaju postupak vrednovanja i negativnu odluku (primjerice, Francuska, Irska i Bugarska), druge (npr. Grčka i Poljska) to čine u bazičnoj mjeri, a nerijetko i s nekvalitetnim prijevodom (FRA, 2010: 13-16). Isto tako, vrijeme za pripremu žalbe radikalno se razlikuje od slučaja do slučaja: u pojedinim zemljama (primjerice, u Estoniji, Rumunjskoj ili Velikoj Britaniji) rok za žalbu minimaliziran je na deset dana, dok je u drugima (kao u Nizozemskoj, Belgiji ili Slovačkoj) rastegnut na 28 ili 30 dana, a u nekima čak i na 60 dana (Grčka, Španjolska), no s uvjetovanim pravom ostanaka u zemlji do početka postupka (FRA, 2010: 21). Pravo na besplatnu pravnu pomoć u azilnom postupku (osobama koje nemaju dovoljno materijalnih sredstava) također je s velikim varijacijama protumačeno u nacionalnim sustavima, pa pojedine članice (poput Belgije, Finske ili Njemačke) osiguravaju besplatnu pravnu pomoć na

primjerice, smatra da čečenske izbjeglice ne treba vraćati u Čečeniju kako bi potražile zaštitu unutar sigurnijih dijelova teritorija, dok Njemačka ili Slovačka smatraju da njihov povratak ne krši principe ljudske sigurnosti (UNHCR, 2007a: 11).

svim instancama, dok druge (kao Austrija, Češka ili Francuska) to omogućuju samo u sudskom procesu (ECRE, 2010: 32-33). Kao i u prethodnom slučaju i Direktiva o proceduri stvara vrlo neujednačene uvjete za tražitelje azila, dodatno potencirajući nejednakost njihovih šansi za stjecanje zaštite.

Iste efekte donijele su razlike u tumačenju Direktive o pravu na spajanje obitelji. Različita tumačenja pojavila su se pritom i u domeni obiteljskih prava. Iako je europsko zakonodavstvo predvidjelo potrebu spajanja obitelji u širem krugu srodnika, te posebice ovisnih članova obitelji (djece), ostavilo je državama mogućnost da pojam proširenog srodstva tumače u skladu s nacionalnim zakonima o strancima. Tako su države članice (čiji zakoni prethodno nisu odgovarali europskima) omogućile spajanje obitelji prema europskim napucima, ali je to ponovno obuhvatilo različite kriterije članstva: dio država (poput Austrije) definirao je obitelj kroz pojam bračnih odnosa, a kao ovisne članove identificirao samo maloljetnu djecu, dok su druge članice (primjerice, Belgija, Nizozemska i Slovenija) usvojile šira tumačenja, uključujući i izvanbračne partnere i punoljetnu djecu ako se mogu smatrati ovisnima o članu obitelji koji posjeduje zaštitu na njihovu teritoriju. Drugi su pak sustavi omogućili spajanje obitelji i kad je riječ o izvanbračnim partnerima, ali samo ako je takva zajednica uključivala (barem jedno) dijete (Rumunjska), ili su pojam ovisnih članova reducirali samo na maloljetnu djecu, odnosno na punoljetne članove obitelji s posebnim teškoćama (primjerice zdravstvenim, kao u mađarskom i talijanskom slučaju) itd. (Gyenyey, 2010; Heijerman, 2010: 39; Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009).

Napokon, odredbe Direktive o prihvatu te Direktive o kvalifikaciji uredile su pitanja socijalnih i ekonomskih prava tražitelja azila i azilanta (te drugih osoba pod zaštitom). U kontekstu socioekonomske zaštite azilnih migranata europski *acquis* propisao je državama obvezu da korisnicima azilne zaštite omogućće ista prava kao i vlastitim državljanima (socijalna pomoć, zdravstvo, obrazovanje itd.), odnosno uvjete zapošljavanja prema nacionalnim standardima profesije (uz mogućnost prilagođavanja potrebama tržišta u specifičnim pitanjima). Međutim budući da je ujedno omoguććeno da korisnicima suplementarnih vidova zaštite (supsidijarna zaštita, za razliku od punog azilnog statusa) ponude smanjeni raspon prava, brojne države iskoristile su tu mogućnost. Tako su osobe pod subsidijarnim statusom u pojedinim državama članicama stekle pravo samo na bazične (i osiromašene) sustave socijalne zaštite, zdravstva te ograničene mogućnosti zapošljavanja (npr. Austrija i Italija), dok su u drugima (npr. u Velikoj Britaniji ili Rumunjskoj) uživale jednak tretman kao i azilanti (Gos i dr., 2010; Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party, 2009: 22-36). Iako ovdje varijacije u nacionalnim sustavima nisu ugrozile šanse za samu državnu zaštitu, uvjetovale su kvalitetu daljnje inkluzije useljenika. Pritom se problematičnim čini i vezivanje useljenika (dublinskim sustavom) uz vrlo neujednačene socijalne i ekonomske sustave država članica, posebice stoga što se dio država pokazao nespremnim da u praksi useljenicima pruži jednaka prava kao i vlastitim državljanima.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> V. COM (2007/745); Hailbroner, 2008.

Nadalje, i u formi širokog prostora slobodne razrade implementacija europskog azilnog *acquisa* nije svugdje bila jednako dosljedna: dio država pokazao je zavidnu razinu spremnosti i sposobnosti da apsorbira zajedničke norme i relativno uspješno prilagodi svoje zakone i prakse europskima (primjerice, Njemačka ili Švedska itd.); druge članice učinile su to s velikim zastojima i sa znatnom dozom nedosljednosti u odnosu s nacionalnim zakonima i praksama (Španjolska i Italija); treće su ih odlučno ugradile u nacionalne zakone, ali s problematičnim odnosom prema njihovim temeljnim principima i normativnom okviru (Slovačka i Poljska), dok je u nekim državama implementacija ovih normi u nacionalno zakonodavstvo bila parcijalna i praćena minimalnim standardima ljudskih prava u praksi (kao, primjerice, u Grčkoj). Gotovo sve članice pokazale su i određenu sklonost prema odstupanju od nužnih minimalnih kriterija zaštite, no njihov obujam i narav uvelike su se razlikovali od sustava do sustava.<sup>22</sup> Europski azil tako je obuhvatio države s razvijenim i relativno zadovoljavajućim sustavima zaštite, članice s problematičnim odnosom prema temeljnim normama međunarodne zaštite ili vrlo restriktivnim tumačenjima prava na zaštitu te

<sup>22</sup> Uz navedena odstupanja u ekonomskim i socijalnim pravima, kršenje minimalnih europskih standarda pojavilo se i u drugim segmentima azilnog sustava, primjerice u primjeni europske definicije izbjeglica (npr. Francuska i Slovačka), azilnim procedurama u vezi s pravima na informiranje i prijevod (Mađarska, Poljska, Velika Britanija itd.), implementaciji (npr. Njemačka) ili primjeni europskih zahtjeva u kontekstu spajanja obitelji (primjerice, Austrija i Rumunjska) i dr. (FRA, 2010; Gyeney, 2010; Hijerman, 2010; UNHCR, 2007a; Guardian, 2010).

zemlje s rudimentarnim osnovama azilnog sustava.

Svakako je najproblematičniji slučaj europskog azila grčki azilni sustav koji je veći dio europskih direktiva usvojio tek između 2007. i 2009. godine, ali ih potom nije u značajnijoj mjeri primijenio, nastavljajući funkcionirati s drakonskim mjerama prevencije azilnih migracija i minimumom zaštite azilnih migranata (Mavrodi, 2007; UNHCR, 2011). Budući da je zbog svoje geografske pozicije Grčka postala zemlja najsnažnijih migracijskih pritisaka (Time, 2007), grčke su vlasti – nespremljene na zaštitu temeljnih ljudskih prava – tražile sve načine da se oslobode pritisaka na svoj nacionalni teritorij. Uz fizičko nasilje tražitelji azila svim se sredstvima vraća na prostore drugih država (prije svega Turske). Između ostaloga, nevladine organizacije upozoravaju da granična policija nerijetko nasilno odvodi čamce s imigrantima (uključujući one s tražiteljima azila) preko granice s Turskom ili ih nakon što stignu na grčki prostor, na prijevodu vraća na turski teritorij. Tražiteljima azila nerijetko se prijete zatvorom i fizičkim nasiljem ili se ono poduzima kako bi povukli zahtjev (Human Rights Watch, 2008). Usprkos dugotrajnim i intenzivnim upozorenjima nevladinih organizacija i pozivima Europske komisije da se nađe rješenje, takva situacija u grčkom azilnom sustavu nije spriječila članice da vraćaju tražitelje azila na grčki teritorij (temeljem gore navedenog pravila o *zemlji prvog ulaska*). Tek su nedavno (2010. godine), prisiljene odlukom Europskog suda za ljudska prava, države prestale s takvom praksom (QUARN, 2011).

Primjer Grčke ilustrativan je za naše temeljno pitanje – pitanje odnosa europskih normi prema principima međuna-

rodne zaštite azilnih prava, koja pretpostavlja jednake i pravedne šanse svake osobe u potrebi za stjecanjem državne zaštite. Suprotno preporukama Europske komisije i humanitarnih organizacija, stroga teritorijalna pravila o podjeli odgovornosti za azilne migracije, propisana dublinskim sustavom, primijenjena su bez obzira na nesklad nacionalnih praksi, čime se direktno ugrožavaju temeljna prava azilnih useljenika, posebice onih osoba koje su logikom geografskih faktora prisiljene potražiti državnu zaštitu u neuređenim azilnim sustavima ili zemljama s minimumom azilnih normi.<sup>23</sup> Dok europske institucije (Komisija, Parlament i sudstvo) postupno djeluju na daljnjim koracima harmonizacije, kao posljedica različite dinamike implementacije, ali i u vezi s prethodnim tradicijama imigracijskih politika ili općenitije političke kulture, harmonizacija azilnih politika u Europi u danom je momentu na vrlo nezadovoljavajućim razinama. Što se tiče Grčke, čini se da je zabrana vraćanja tražitelja azila omogućila odlučnije korake u reviziji dosadašnjih europskih pravila i nacionalnih praksi. Reforma dublinskih pravila, koju su isprva predlagale rubne države članice, danas nailazi na sve šire prihvatanje među članicama. Ipak, proces je blokirao u okviru Vijeća ministara, gdje se kao glavni protivnik našla Velika Britanija (Refugee Council, 2011). U među-

<sup>23</sup> Prema podacima UNHCR-a (2007), šanse tražitelja azila iz Iraka za stjecanje zaštite u prvostupanjskom postupku u 2007. godini drastično su se razlikovale: Njemačka (izbjeglički status 16,3%, status supsidijarne zaštite 1,1%), Švedska (izbjeglički status 1,7%, status supsidijarne zaštite 73,2%), Grčka (izbjeglički status 0%, status supsidijarne zaštite 0%), Slovačka (izbjeglički status 0%, status supsidijarne zaštite 0%).

vremenu, novoformirani Europski ured za azilnu potporu počeo je djelovati na području problematičnih zemalja s ciljem harmonizacije azila, te ostaje da se vidi kakve će rezultate polučiti (PR/CO/21, 2011).<sup>24</sup> Do boljih vremena međutim dublinski sustav ostaje na snazi i nastavlja ugrožavati šanse azilnih useljenika i za osnovnu zaštitu.

Paralelno s tim mjerama, konačan udarac univerzalnim ljudskim pravima i zaštiti azila zadan je mjerama imigracijske kontrole i eksternalizacije azila. Uz napore na harmonizaciji azilnih sustava na teritoriju Unije (vođene snažnim članicama Unije i zemljama visoke imigracije te posebice djelovanjem supranacionalnih institucija Unije) države članice (dijelom uz pomoć struktura Unije, a dijelom mimo njih) stvorile su paralelne sustave nadzora i prevencije migracija, kojima su nastojale kompenzirati dio izgubljenog suverenog državnog nadzora. Slabljenje sposobnosti države da kontrolira (azilna) imigracijska kretanja u Europi, praćeno patentiranjem dotad nepoznatih sredstava nadzora u zonama izvan Unije, konačno je rastavilo snagu međunarodnog režima ljudskih prava. Iako su mjere migracijske kontrole i eksternalizacije migracija bile prezentirane

<sup>24</sup> Uz ured za potporu Europska komisija pokreće i posebne projekte za pomoć država članicama u izgradnji vlastitih kapaciteta. Primjerice, 2009. godine Komisija je ovlastila UNHCR da, uz stručnu pomoć Austrije, Njemačke i Velike Britanije, djeluje na izgradnji učinkovitih procedura u deset zemalja članica s problematičnim azilnim procedurama (Bugarskoj, Cipru, Grčkoj, Italiji, Mađarskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji). Uz to projekt treba uspostaviti i učinkovite institucije njihova praćenja i nadzora, o čemu će izvještavati Europsku komisiju (Europski parlament, 2009).

samo kao sredstvo kontrole neregularnih migracija i učinkovite zaštite azilnih useljenika na teritoriju Unije i izvan nje, takav je ishod izostao. Ne čekajući da u tim sustavima najprije budu stvoreni barem minimalni preduvjeti zaštite, a u brojnim slučajevima ne pokazujući za to ni osobit interes, države članice i Unija u cjelini stvorile su monstruozno elaboriran sustav ekskluzije azilnih useljenika te konačno ugrozile i temeljnu normu međunarodne zaštite ljudskih prava – prava na zahtjev za azil.

#### 4.2. Imigracijska kontrola i eksternalizacija azilnih politika

Uz stroge mjere prevencije i nadzora ukupnih migracijskih kretanja, ugrađene u politike viza Europske Unije (koje su onemogućile tražiteljima azila iz više od stotinu zemalja da legalnim putem stignu do prostora Europe),<sup>25</sup> i široke mogućnosti vraćanja azilnih migranata u slobodno definirane *sigurne zone*,<sup>26</sup> politike eksternalizacije azila za-

dale su konačni udarac pravednom tretmanu zahtjeva za azil i ukupnoj inkluziji azilnih useljenika. Primijenjene bez osjetljivosti za potrebe te skupine imigranata, mjere eksternalizacije migracija stvorile su lanac fizičkih barijera za njihov pristup prostoru Unije. Pravila o

u danoj članici. Zbog nemogućnosti država da se dogovore o zajedničkoj listi takvih zemalja, čak i u slučaju država čije se politike ljudskih prava smatraju vrlo diskutabilnima, njihova identifikacija ostala je podložna nacionalnim odlukama. U obuhvat *sigurnih zemalja podrijetla* uključena su (uz zemlje Unije i zemlje koje su prihvatile europsku azilnu regulativu) mnoga problematična područja, između ostaloga zemlje u kojima postoje izvješća o kršenjima ljudskih prava nacionalnih manjina i djece (Cape Verde), naznake nepropisnog zatvaranja i mučenja zatvorenika uz primjenu smrtne kazne (Bocvana) ili indicije većih društvenih sukoba (Benin). Temeljem tih pravila niz država članica na navedene prostore vraća tražitelje azila ili se njima koristi kao teritorijem za zbrinjavanje izbjeglica iz obližnjih zona. Identifikacija *sigurnih trećih zemalja* (u koje članice mogu vratiti tražitelje azila ako su kroz njih prošli) također je ostavljena na izbor državama, iako neke od njih vraćaju tražitelje azila u sustave u kojima se ne može jamčiti da će im biti pružena odgovarajuća zaštita (Human Rights Watch, 2006), a jednako problematične ugovore sklapa i sama Unija s trećim državama. Primjerice, 2007. godine takav je sporazum sklopljen s Ukrajinom (stupa na snagu 2010. godine) usprkos tome što se pokazalo da Ukrajina tražiteljima azila ne jamči osnovne uvjete prihvata ili pravedne procedure (Bordermonitoring Ukraine, 2009). Također, u zamjenu za liberalizaciju viznog režima u planu je pripremanje ugovora o vraćanju s Turskom, koja se pokazala ne samo nesposobnom i nespremnom da pruži adekvatnu zaštitu već ima na snazi takve ugovore sa zemljama poput Sirije, Libanona ili Libije (Baklacioglu, 2009: 9-11).

<sup>25</sup> Vizni režim obuhvatio je nesigurne zemlje poput Afganistana, Iraka, Somalije, Sudana i niza drugih. Osim u slučaju masovnih preseljenja, građani tih zemalja bi za bijeg iz njih trebali ishoditi vizu. Iako se zahtjev za azilnu zaštitu može predati u diplomatskim predstavništvima, šanse da će on biti prihvaćen minimalne su. Istodobno, kako bi se spriječio takav nezakonit dolazak, propisane su stroge kazne za one koji na bilo koji način sudjeluju u njihovu transportu na europski teritorij (uključujući obične građane, avioprijevoznike i druge prijevoznike ili krijumčare ljudi).

<sup>26</sup> Direktiva o proceduri omogućila je državama da zadrže mogućnost vraćanja tražitelja azila u *sigurne zemlje podrijetla* i *sigurne treće zemlje*, odnosno na prostore s kojih su krenuli prema Uniji, ili kroz koje su prošli, a koji se mogu smatrati sigurnima za život, čime se definiraju neaplikabilnima za azilnu zaštitu

eksternom nadzoru iregularnih migracija spriječila su daljnji dotok globalnih azilnih migracijskih kretanja i s prostora gdje takva ograničenja nisu postojala. Usprkos tome što su pojedine vanjske države (poput Maroka, Afganistana, Pakistana i donedavno Libije) trebale prvenstveno sprečavati kretanja migranata koji ne posjeduju zakonite uvjete boravka/prebivanja ili azilne zaštite u tim zemljama i u Europi, kontrola migracija tu nije stala. Uz nedostatak europskog nadzora i sankcija, kontrola iregularnih kretanja na ovim prostorima (ponukanih obilatim financijskim aranžmanima) nerijetko se pretvorila u prevenciju bilo kakvog migracijskog kretanja – uključujući kretanja istinskih izbjeglica i tražitelja azila. Budući da su takvi trendovi odgovarali rubnim državama članicama (posebice Italiji), europske institucije nisu ih uspjele zaustaviti. Eklatantan primjer marokanskih praksi vraćanja izbjeglica iz afričkih zemalja (poput Sudana ili Somalije i dr.) u zone sukoba, ili primjer donedavnih libijskih politika koje su svako migracijsko gibanje službeno definirale kao nezakonito, navodeći da je cilj libijskih migracijskih politika (implicitno i azilnih) njihova eliminacija sa svojeg teritorija (Human Rights Watch, 2006), pokazao je zastrašujuću narav nacionalnih interesa.

Područja koja su na inicijativu Unije, uz mjere imigracijske kontrole, preuzela i obvezu usvajanja europskog azilnog *acquisa* (uz nužnost izgradnje učinkovitog sustava azilne zaštite), poslužila su kao dodatni instrument eksterne lizacije azilnih pritisaka na Uniju. Iako ne postoji jedinstvena europska politika vraćanja azilnih migranata u te države (osim na razini zemalja članica, ako neke od tih zemalja definiraju kao sigurne), one su se obvezale na efektivne po-

litike kontrole svojih granica, odnosno na učinkovitu zaštitu svih azilnih migranata koji se nađu na njihovu teritoriju. Države kandidati, potencijalni kandidati ili zemlje vezane drugim ugovornim odnosima usvojile su tako europska pravila azilne zaštite i počele ih primjenjivati na svojim nacionalnim teritorijima. Kao i u gornjem slučaju, na tim je prostorima evidentiran manjak harmonizacije azilnih normi te nedostatak osnovne zaštite azilnih ljudskih prava – ne samo povodom osiromašenog tumačenja europskih normi već i značajnim kršenjima minimalnih europskih standarda. Ona variraju od nepropisnih procedura evaluacije zahtjeva (kao u primjerima zemalja Zapadnog Balkana; Feijen, 2007, 2008; Peshkopia, 2005a, 2005b), kombiniranih s izostankom osnovne brige i adekvatne zaštite (smještaj, financijska i socijalna pomoć itd., kao u slučaju Ukrajine, Human Rights Watch, 2008) do ekstremnih primjera fizičkog mučenja tražitelja azila radi njihova odvrćanja od zahtjeva za azil ili povratka izbjeglica u zone sukoba i progona (kao u primjeru Turske; IRAIN, 1997/1998).

Naposljetku, novije (i sve redovitije primjenjivane) politike povratka azilnih useljenika u njihove zone podrijetla pokazale su se kao vrlo učinkovito sredstvo sprečavanja rasta europskog azilnog članstva. Primjenjujući ih nerijetko i uz prisilu (čak i kada nisu bili postignuti uvjeti sigurnog povratka),<sup>27</sup> europske

<sup>27</sup> Primjerice, izvješća su pokazala da su osobe pod privremenom zaštitom nerijetko vraćane na irački teritorij iako pojedini dijelovi zemlje još uvijek nisu bili sigurni za život, te je njihov povratak često završavao i njihovom smrću (Aljazeera, 2010). Slična se politika provodi i u Afganistanu te drugim poslijeratnim zonama (Conflict Monitor, 2010).

zemlje zaštitile su se od daljnjeg rasta svojih imigrantskih zajednica. Naglašavajući da Europska Unija mora zbog rastućih razina ksenofobije i rasizma raditi na eksternalizaciji azila (Hansen, 2009a: 30), i sama Europska komisija sve se znatnije počela angažirati u politikama eksternalizacije azilne brige i povratka izbjeglica u njihove zemlje podrijetla. Uz sve značajniji angažman u politikama povratka tih useljenika, sve se veći dio ukupne svjetske populacije izbjeglica sada smješta u regije u neposrednoj blizini sukoba. Da bi bila u stanju pružiti učinkovitu azilnu brigu te da ne bi dalje generirala nove azilne i druge migracije, Unija je u tim područjima trebala osigurati njihovo ekonomsko i političko jačanje. Budući da je taj cilj izostao (usprkos znatnim financijskim ulaganjima), izbjeglice su se našle u nizu osiromašenih i često nesigurnih područja, nerijetko gotovo bez ikakvih sredstava europskog nadzora.

Za razliku od europskog prostora, gdje se europsko sudstvo ipak sve odlučnije nameće kao važan akter tumačenja europskih normi i konvencija,<sup>28</sup> ovdje je njegova uloga iznimno slaba: budući da navedene mjere sprečavaju useljenike da dođu na europski prostor, one u velikom broju slučajeva dokidaju i njihovu

vu sposobnost da se koriste europskom sudskom zaštitom. Recentni razvoji koji najavljuju daljnju supranacionalizaciju azilnih politika Unije mogli bi donijeti odlučnije ovlasti europskim sudovima u limitiranju tih trendova. Ipak, pitanje je do koje će mjere ovdje navedene institucije imati potporu Europske komisije, s obzirom na to da ona i sama zastupa transfer migracija iz Europe (iako ih istodobno nastoji povezati s praksama paralelne zaštite ljudskih prava).<sup>29</sup> U danom momentu moguće je ustvrditi da se razvoji europskog azila kreću u smjeru bazične *deteritorijalizacije* elementarnih ljudskih prava, no i dalje bez nužne univerzalizacije ljudskih prava. Umjesto toga kombinacijom snažnih mjera upravljanja i prevencije migracija, uz istodobnu nemogućnost snažnije harmonizacije azila (u Europi i šire), aktualni europski sustav djelatno dokida univerzalno važenje azilnih ljudskih prava. Mogućnosti zaštite (čak i one najosnovnije) tako su postavljene u ovisnost o

<sup>28</sup> Sud pravde, tumačeći *acquis* i sankcionirajući članice u slučaju njegova nepoštivanja (na zahtjev Komisije), te Europski sud za ljudska prava, koji ne koristi same europske zakone, ali ima važnu ulogu temeljem normi zadanih u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Iako je njihova uloga ograničena velikom količinom postupaka vezanih uz azilna pitanja, odnosno institucionalnim rješenjima, oni se, usprkos protestima članica, pokazuju kao sve značajniji mehanizmi zaštite regionalnih i međunarodnih konvencija, odnosno europskog *acquisa* (Garlick, 2010; Mole, 2007).

<sup>29</sup> Zanimljivo s obzirom na njezino (znatnije) humanitarno usmjerenje, čini se da se Europska komisija pomirila (barem zasada) sa stavom da države članice neće prihvatiti europske standarde azila ako se na prostoru Unije ne stvore preduvjeti za smanjenje azilnih pritiska. Izgleda također da pritom nastoji poboljšati uvjete u vanjskim sustavima kako bi se osigurala kakva-takva zaštita azilnih prava (v. posebice tzv. programe regionalne zaštite; Boswell, 2003; Human Rights Watch, 2006). Ipak, vrlo je upitno hoće li to moći postići i s kolikim uspjehom. I u samoj Uniji pojavili su se enormni problemi s azilnom zaštitom povezani, između ostaloga, s političkom i pravnom tradicijom i kulturom, pitanjima političke volje itd. Koliko uspjeha ona može imati u sustavima u kojima posjeduje minimalne ili nikakve sposobnosti nadzora, a među kojima se nalaze i zemlje koje ne poštuju temeljne principe ljudskih prava?

krutim geografskim čimbenicima migracijskih kretanja, kršeći temeljnu normu međunarodne zaštite azila: pravo na jednak i pravedan tretman tih useljenika radi pružanja zaštite svakoj osobi kojoj je ona nužna. Ako su dosadašnje europske humanitarne norme utjecale na (veće ili manje) unapređenje azilnih prava u pojedinim članicama ili za pojedine skupine useljenika, rigorozne norme upravljanja azilnim migracijama, s druge strane, ugrozile su njihove efekte, rezervirajući sustav zaštite za ograničenu populaciju azilnih migranata. Ipak, kao što ćemo vidjeti u sljedećem dijelu, te se politike (iako još uvijek deficitarnog humanitarnog karaktera) ne mogu više podvesti pod teorijski okvir koji su razvili teoretičari nacionalnog članstva. Umjesto toga dosadašnje trendove razvoja europskog azila morat ćemo tumačiti u konstelaciji oprečnih i sukobljenih trendova paralelne *nacionalizacije* i *denacionalizacije*,<sup>30</sup> s vrlo asimetričnim učincima na ljudska prava.

#### 4. 3. Ograničenja tradicionalne teorije nacionalnog članstva: trendovi denacionalizacije azila u Europskoj Uniji

Izložene politike kontrole, upravljanja i prevencije migracija država članica i same Europske Unije jasno potvrđuju pretpostavku nacionalnog tabora da se generozne forme poslijeratne inkluzije zapadnoeuropskih azilnih useljeni-

ka trebaju promatrati samo kao devijacija nužno ekskluzivnih politika članstva. Povoljni ekonomski uvjeti, ideološko-politički motivi zaštite političkih imigranata iz istočnih socijalističkih zemalja (Gibney i Hansen, 2005: 102) i niske stope priljeva tražitelja azila mogli bi objasniti tadašnju velikodušnost razvijenih članica Europe. S radikalnim porastom migracijskih pritisaka i transformacijom širih ekonomsko-političkih prilika (koje nastupaju s ekonomskim krizama i krajem Hladnoga rata) europske države brzo su promijenile i odnos prema azilnim migracijama. Kako pokazuju analize (Boswell, 2002; Gustavsson, 2006; Lavenex, 1998; Schuster, 2000), s rastom azilnih pritisaka predodžba o široj imigraciji kao izvoru nesigurnosti, troška i generalne nestabilnosti država (koja se širi nakon sedamdesetih godina prošlog stoljeća u radnim migracijama) automatski se preslikala i na taj tip useljenja. Iako je ovdje još uvijek djelatna diskurs ljudskih prava, kad je riječ ovom pitanju, azilne migracije ne diferenciraju se od ostalih tipova migracijskih kretanja. Shvaćajući ih kao pritisak na socijalne i ekonomske resurse nacionalnih država, dominantnu kulturu i nacionalni identitet, države se, kao što vidimo, nastoje zaštititi od visokih stopa azila razvijajući zastrašujuću shemu zakona i ugovora koji istiskuju tražitelje azila i azilante iz Europe. Čini se da su pritiscima na azilno članstvo europske države reagirale, s jedne strane, ograničavajući azilna prava, no ujedno su ih, s druge strane, sužavanjem granica takvog članstva, zaštitile na istim temeljima kao u slučaju nacionalnog državljanstva. Moglo bi se ustvrditi da azilno članstvo sada reproducira iste one linije ekskluzivnosti koje je uspostavio institut nacionalnog državljanstva, usmjeravajući redistribuci-

<sup>30</sup> Kao što je napomenuto, pojam *denacionalizacija* u ovom se radu upotrebljava kako bi označio procese prenošenja državnih ovlasti na druge forme (strukture Unije ili zajednicu država), različite od trendova stvaranja inkluzivnih *postnacionaliziranih* europskih domena članstva s jasnom supremacijom režima ljudskih prava.



ju ograničenih socijalnih, ekonomskih, društvenih ili kulturnih resursa na limitiran broj azilnih useljenika.

S druge strane, za razliku od instituta nacionalnog državljanstva, gdje država posjeduje punu kontrolu nad pitanjima članstva, u domeni azilnih migracija na teritoriju Unije to više nije slučaj. Iako se varijacije nacionalnih sustava azila i snažne mjere kontrole i prevencije migracija u okviru integrirane Europe mogu tumačiti u konstelaciji djelomične *renacionalizacije* članstva, suprotno pretpostavkama tradicionalnih teorija državljanstva, procesi *nacionalizacije* ne objašnjavaju kompleksnost azilne i migracijske arhitekture Europe. Preciznije, dok mjere nadzora i prevencije migracija jačaju ingerencije državne kontrole, sprečavajući primjenu i nacionalnih i europskih normi azilne zaštite na niz potencijalnih useljenika (segment *renacionalizacije*), humanitarne norme europskog azilnog *acquisa* i dublinska pravila distribucije azilnih pritisaka djeluju na njihove politike članstva i na tradicionalne funkcije državne autonomije u pitanju azila (segment *denacionalizacije*) – no, čini se, s vrlo asimetričnim produktima za različite tipove useljenika i same zemlje članice. Utoliko je bez veće sumnje moguće ustvrditi da europske politike imaju značajan učinak na azilno članstvo u Uniji, no (temeljem naše analize) nije moguće ocijeniti koliki je ukupan utjecaj europskih politika na ljudska prava azilnih useljenika, odnosno koliko su i na koji način one utjecale na pojedine skupine prava te jesu li u cjelini imale više pozitivnih ili negativnih učinaka na azilne migrante.

Razvidno je svakako da dinamika parcijalne *nacionalizacije* i *denacionalizacije* europskih politika, odnosno djelomična ovisnost europskih normi o na-

cionalnom kontekstu i, s druge strane, njihova relativno dosljedna primjena u pojedinim segmentima (posebice pitanjima upravljanja migracijama) u državama članicama ima važan utjecaj na pitanja azilnog članstva, kao i na sadržaj i obujam promjena tradicionalnih državnih funkcija. No taj utjecaj nije jednostavan. *Denacionalizacija* nacionalnih praksi ne nosi nužno i afirmaciju ljudskih prava azilnih useljenika, kao što procesi nacionalizacije ne znače uvijek njihovu negaciju. Primjerice, u Grčkoj je prihvaćanje schengenskih i dublinskih pravila značilo gubitak punih nacionalnih ingerencija nad državnim teritorijem (i **nje-govim članovima**), no izostanak usklađivanja nacionalnih pravila zaštite azilnih useljenika s europskim *acquisom* i širokim korištenjem mogućnosti eksternalizacije azila omogućio je, čini se, i prezervaciju većeg dijela državnog nadzora nad pitanjima azilnog članstva.<sup>31</sup> Takva *denacionalizacija* šireg članstva na teritoriju, bez *denacionalizacije* azilne zaštite, negativno se odrazila na prava azilnih useljenika: vezani uz grčki teritorij pravilima dublinskog sustava,<sup>32</sup> azilni imigranti ostali su isključeni iz mogućnosti azilnog članstva, drugi su vraćeni u vanjske sustave izgubivši šanse i za iregularnu prisutnost na europskom teritoriju (prvenstveno koristeći teritorij Turske), dok je manjina s ostvarenom zaštitom stekla vrlo siromašan raspon socijalnih,

<sup>31</sup> Većina tražitelja azila s odbijenim zahtjevom dobiva zahtjev za napuštanje teritorija Grčke i Unije, što većina ne učini. Dio njih nastavlja prema drugim zemljama Unije, no u slučaju uhićenja riskiraju (zbog dublinske regulative) povratak u Grčku.

<sup>32</sup> Samo je 2010. godine oko sedam tisuća tražitelja azila trebalo biti vraćeno u Grčku (European Voice, 2011).

ekonomskih i drugih prava (Mavrodi, 2007; UNHCR, 2011).

S druge strane, u Švedskoj je djelomična *denacionalizacija* humanitarnih segmenata azilnih politika, potaknuta usvajanjem europskog *acquisa*, donijela određen stupanj afirmacije ljudskih prava s posljedicama širenja osnova azilnog članstva (u slučaju definicije osoba u potrebi za zaštitom te u kontekstu prava na spajanje obitelji, koji su prethodno bili siromašnijeg karaktera). Međutim budući da je u većini slučajeva Švedska imala bogatije norme od europskog prosjeka i europskih normi, te da ih je u najvećoj mjeri (prema mogućnosti koju je *acquis* ostavio) i zadržala (Spång, 2007: 120-123), tu je upravo *nacionalizacija* azilnih politika zaštitila azilna prava. S druge strane, istodobna *denacionalizacija*, prisutna u schengenskim i dublinskim pravilima, otvorila je, čini se, i veći prostor ekskluzije iz azilne zaštite, s obzirom na to da je Švedska usvajanjem tih regulativa također odlučila vraćati tražitelje azila drugim članicama (ECRE, 2006: 136-141).

U Njemačkoj, koja je dosad dosljedno implementirala većinu azilnih direktiva, a zatim ih i (relativno) dosljedno provodila, najveće praktične promjene dogodile su se u domeni opsega azilnog članstva (Prümm i Alscher, 2007: 83-85). Norme u vezi s prihvatom azilnih migranata ili njihovim ekonomskim i socijalnim pravima nisu imale značajnijeg utjecaja na njemački sustav jer su u sličnom obliku već postojale prije usvajanja europske regulative. Za razliku od toga nove definicije aktera persekucije i definicije osoba u potrebi za zaštitom potaknule su otvaranje azilnog članstva za žrtve progona od nedržavnih organizacija, omogućujući novoj skupini azilnih useljenika da potraže zaštitu u Njemač-

koj, no kvantitativno se nisu značajno odrazile na njemački sustav zbog ograničenog broja useljenika koji se koriste tom zaštitom (Prümm i Alscher, 2007: 84). S druge strane, primjena schengenskog sustava oslabila je sposobnost državne kontrole (omogućujući i slobodan priljev azilnih useljenika na njezin prostor koji se pokazao poželjnim za azilne migrante), da bi realizacija dublinskog sustava rasteretila njemački azilni sustav – suprotno njezinim efektima za južne rubne članice (Byrne, 2007: 14-16).

Djelomično prihvaćanje europskih normi zaštite te istovremena primjena dublinskih pravila u sustavima poput Italije donijeli su i širenje azilnog članstva ili prava za pojedine skupine useljenika, no uz paralelnu degradaciju tog članstva i prava za druge potencijalne korisnike azila. Kao i u Grčkoj dublinska pravila omogućila su eroziju državnog nadzora nad vlastitim teritorijem (i *denacionalizaciju* šireg članstva na teritoriju), a parcijalna primjena europskih zaštitnih normi u tim sustavima donijela je i djelomičnu *denacionalizaciju* zaštite. Pojedine mjere europskog *acquisa* imale su pozitivne učinke: pravila o spajanju obitelji proširila su članstvo na veće skupine useljenika,<sup>33</sup> a norme o nužnim procedurama donijele su pozitivne promjene u pravu na žalbu tražitelja azila.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Izvanbračne partnere, djecu rođenu izvan braka te punoljetnu djecu s posebnim potrebama (primjerice, zdravstvenim problemima) ili roditelje koji nisu u stanju brinuti se o sebi (Gos i dr., 2010: 52).

<sup>34</sup> Direktiva o proceduri dovela je do ukidanja prijašnjih odredbi prema kojima su tražitelji azila nakon odbijanja njihova zahtjeva riskirali kriminalno gonjenje, omogućeno odredbama o nužnom hitnom napuštanju teritorija Italije u slučaju odbijanja zahtjeva (Gos i dr., 2010: 65).

Usvajanje Direktive o proceduri može se tumačiti kao unapređenje sustava azila utoliko što Italija prije nije posjedovala nikakve odredbe o uvjetima prihvata. U praksi se međutim pokazalo da zemlja nema uvjete da je provede. U konačnici, dok su procesi djelomične *denacionalizacije* humanitarnih normi donijeli i pozitivne posljedice za azilna prava, osnovne *denacionalizacije* ugrađene u teritorijalne mjere distribucije azilnih migracija (dublinska pravila) koja je omogućila vraćanje useljenika u slabije razvijene azilne sustave (poput grčkog), uz nedostatnu *denacionalizaciju* protekcije (koja je dovela i do vraćanja azilnih useljenika na područja sjeverne Afrike)<sup>35</sup> čine taj sustav problematičnim kad je riječ o važnim azilnim pravima.

U novim državama članicama, razumljivo, europske norme imale su najjasniji učinak jer su njihovi azilni i migracijski zakoni (ako su i postojali) u procesu prilagođavanja Uniji i uz njezino vodstvo, asistenciju i nadzor izmijenjeni u cijelosti prema preporukama Unije. Utoliko se utjecaj europskih normi u gotovo svim segmentima azila (definicija izbjeglica, uvjeti prihvata, procedure azila ili socioekonomska prava) i migracija (dublinski i schengenski sustav, politike viza i eksternalizacije azila i migracija) može smatrati ključnim za te sustave. Što se tiče samih država, on je donio značajne azilne pritiske na njihove granice, no čini se da su ih različiti nacionalni sustavi različito i apsorbirali, pružajući ponovno neujednačene

<sup>35</sup> Italija je u nekoliko navrata vratila u afričke zemlje (prvenstveno Libiju) brodove useljenika, navodeći da se radi o iregularnim (ekonomskim) imigrantima – iako se to nije moglo utvrditi jer nije provedena nikakva provjera (Human Rights Watch, 2006).

razine zaštite azilnim useljenicima. Primjerice, slovački i poljski azilni sustavi primaju relativno velik broj tražitelja azila pristupanjem europskom azilnom okviru,<sup>36</sup> no većina tražitelja azila u tim sustavima povuče svoj zahtjev (Poljska) ili napusti zemlju prije kraja postupka (Slovačka), smanjujući tako pritisak na njezino članstvo – u statusu azila ili na teritoriju, u obliku iregularne migracije (Byrne, 2007: 20; Sidorenko, 2007: 168-169).<sup>37</sup> Također, dok Poljska i Slovačka (kao i većina srednjoeuropskih zemalja; UNCHR, 2008b) imaju ukupno niži broj tražitelja azila (u odnosu na broj stanovnika), Malta i Cipar, na primjer, s visokim stopama zahtjeva sve jasnije nalikuju (po tom pitanju) na ostatak južnih članica.<sup>38</sup> Zanimljivo je međutim da Malta i Cipar u odnosu na broj stanovnika imaju stope odobrenja azilnih zahtjeva među najvišima u Uniji, a Polj-

<sup>36</sup> Između 2001. i 2004. godine Poljska je na godišnjoj razini dobivala između sedam i deset tisuća prijava, a Slovačka između sedam i dvanaest tisuća. Od 2005. do 2007. broj tražitelja azila kretao se između četiri i sedam tisuća u Poljskoj, odnosno između dvije i četiri tisuće u Slovačkoj. U razdoblju od 2008. do 2009. godine Poljska je zaprimila između sedam i deset tisuća zahtjeva, a Slovačka između jedne i tri tisuće (UNCHR, 2008a, 2009; Vermeersch, 2005: 80-81).

<sup>37</sup> Također, zanimljivo, samo mali broj tražitelja azila bude vraćen od strane druge države temeljem dublinskih pravila, iako se velik broj zahtjeva za prihvata "dublinskih slučajeva" uputi objema državama. Nije jasno zbog čega članice ne vraćaju znatniji broj tražitelja u te zemlje (Byrne, 2007: 20; Sidorenko, 2007: 216).

<sup>38</sup> Između 2005. i 2009. godine Malta je godišnje zaprimila između tisuću i dvije tisuće zahtjeva, a Cipar između tri i osam tisuća zahtjeva (UNHCR, 2010).

ska i Slovačka među najnižima.<sup>39</sup> Većina tih sustava ima znatnih problema s uvjetima prihvata azilnih migranata i socio-ekonomskom zaštitom koju im pruža, te se pokazuje da (barem zasada i bez znatnijih ulaganja od strane Unije) nisu u stanju omogućiti primjenu europskih standarda, a niske stope odobrenja i visoke stope sekundarnih gibanja prema drugim zemljama Europe u dijelu tih zemalja izazivaju i sumnje u prilagođenost procedura europskim pravilima (za razliku od puke implementacije).<sup>40</sup> Čini se da su europska pravila opet donijela vrlo asimetrične uvjete za njihovu zaštitu i za same države.

Kao što možemo vidjeti iz navedenog, nova europska azilna i migracijska pravila transformiraju tradicionalne državne funkcije svih članica Unije, iako je temeljem naše analize teško odrediti u kojoj mjeri i s kakvim konkretnim posljedicama. Limitacija državne volje najjasnije se odražava u pravilima po-

djele odgovornosti za migracijska kretanja, jer ona beziznimno državi nameću virtualni ili stvarni gubitak kontrole nad vlastitim prostorom, koji postaje ovisan prije svega o smjeru i obujmu migracijskih kretanja. S druge strane, čini se da schengenski sustav potiče gubitak kontrole za članice u unutrašnjosti Unije ili članice s privlačnijim sustavima azila (ili već razvijenim imigrantskim zajednicama), dok dublinska pravila imaju suprotne efekte: preusmjeravajući pritiske azilnih migracija iz starijih (posebice zapadnih) članica u nove (istočne) europske zone, te iz unutarnjih (posebno sjevernih) zona na rubne (južne) teritorije, no ne i obratno, on čini praktične efekte gubitka nadzora snažnijima za europske južne i istočne rubne zone (Byrne, 2007: 14-16). Ti se učinci dalje kombiniraju s ograničenjima koja stvaraju obvezatne mjere azilne zaštite, iako je njihov utjecaj na sustave, kako smo vidjeli, dosada bio neujednačen i često limitiran, te gubitak državnog nadzora nad vlastitim teritorijem i stanovništvom nije svugdje vodio i do jednako značajnih ograničenja državne volje u pitanjima azilnog članstva. Budući da europske norme tu djeluju na nacionalnu autonomiju u dvostrukom odnosu – s jedne strane, namećući im nove migracijske realnosti u kojima će države primjenjivati svoje zakone, a s druge strane obvezujući (više ili manje uspješno) države na usklađivanje nacionalnih azilnih zakona s europskima – taj sustav pravila producira neujednačene učinke na pitanja državne autonomije: kombinacija schengenskih i/ili dublinskih pravila i manje ili više efektivne implementacije europskih pravila imat će i različite posljedice na nacionalne sustave. Posljedice koje su različite države osjetile u svojim azilnim sustavima, odnosno transformacije njihovih državnih

<sup>39</sup> Primjerice, u 2009. godini Malta je osigurala zaštitu za 1690 osoba na svojeg 414 971 stanovnika, Cipar za 1210 useljenika na 871 036 stanovnika, Slovačka za 195 tražitelja na 5 429 156 stanovnika, a Poljska za 2620 osoba na 38 149 886 stanovnika (EUROSTAT, 2010; World Bank, 2009).

<sup>40</sup> Dok blizina privlačnijih europskih zemalja (i njihove brojnije migrantske zajednice) može biti jedan od uzroka zbog kojih tražitelji azila napuštaju taj prostor, pretpostavlja se da na to utječu i nezadovoljavajući uvjeti u tim sustavima, odnosno niske stope odobrenja koje (redovito) djeluju demotivirajuće na tražitelje azila (Sidorenko, 2007: 216). Naravno, to može biti i ciljana politika kojom se teži smanjiti pritisak na sustav (čak i preventivno, kako se ne bi približili zapadnoeuropskom prosjeku), kako su pokazali i razgovori s poljskim vlastima (Kicinger i dr., 2007: 191).

funkcija nisu ravnomjerno raspoređene u Europskoj Uniji.

Dodatne razlike za samu državu, odnosno transformaciju njezinih funkcija, također proizlaze iz prethodnog nacionalnog konteksta, vlastitih preferencija ili prijašnjih tradicija azilnih i imigracijskih zakona, te iz pozicije pojedine članice u Uniji u danom momentu. Preciznije, dok su se sve članice Unije odrekle autonomnog odlučivanja, u praksi je njihova pozicija vrlo različita. Dio zemalja (posebice starije imigracijske zemlje Unije) unio je velik dio vlastitih preferencija u europski azilni i imigracijski *acquis* te time stvorio i manji opseg promjena (ili samoograničenja) u vlastitom sustavu azila, dok su druge zemlje Unije (poput starijih članica koje su se nedavno transformirale u imigracijske zemlje) manje utjecale na europske zakone, a time (potencijalno) i na svoje nove nacionalne zakone. Ipak, dok su ti sustavi zadržali pravo veta (iako ono nije uvijek bilo učinkovito u praksi),<sup>41</sup> dio zemalja (nove članice, koje su u vrijeme formiranja tog sustava bile kandidatkinje) nije imao nikakav značajan utjecaj na europski *acquis*, iako su ga morale bez izuzeća i u cijelosti usvojiti (Genç, 2010: 15-19). Međutim te su članice ujedno, kako smo vidjeli, i manje dosljedno provele neka od europskih pravila u praksi, a velik dio njih uspijeva zadržati prilično niske stope azilne zaštite – te je moguće ustvrditi da tako dijelom ublažavaju pritiske koje nameću europski standardi zaštite i/ili upravljanja migracijama. Treba li to objašnjavati njihovim institucional-

nim i općim političko-kulturnim faktorima (kao što su slabiji razvoj institucija ili problematična vladavina prava), ostaje da se istraži.

Dosadašnja istraživanja pokazala su da, uz različita tumačenja europskih propisa, postoji cijeli niz važnih faktora na nacionalnoj razini koji značajno pridonose većoj ili manjoj učinkovitosti nadnacionalnih humanitarnih normi, a koje Unija (odnosno Komisija i druge institucije) mnogo teže može kontrolirati: prethodne tradicije migracijskih politika, jače ili slabije funkcioniranje političkih institucija zajednice, razvijenost i neovisnost nacionalnog sudstva, odnosno vladavina prava, utjecaj civilnog društva itd. (v. Genç; Gos i dr., 2010; Sicakkan, 2008; Schimmelfennig i dr., 2005). Slabost političkih institucija i sudstva te nerazvijenost organizacija civilnog društva omogućuju, prije svega, veći utjecaj egzekutive na provedbu azilnih politika (posebice njezinih organa sigurnosti), a tada često i veću usredotočenost sustava na zaštitu državnih funkcija, odnosno manju brigu za zaštitu azilnih migranata. Dosada su, kako vidimo, uspjesi europskih institucija bili ograničeni. Iako Komisija poduzima sve šire korake kad je riječ o nadzoru, asistenciji i sankcioniranju neposlušnih članica (uz pomoć UNHCR-a i drugih organizacija te Suda pravde), u dogledno vrijeme ne možemo očekivati znatniji stupanj harmonizacije, već i zbog činjenice da Unija sadrži enorman broj sustava i pravila (svaki sa svojim tumačenjem i metodama primjene).

Naši nalazi također se mogu tumačiti u kontekstu važnih postavki postnacionalista, koje su teoretičari tradicionalnog članstva olako odbacili. Naime prema sudu postnacionalista, nacionalne i europske politike migracija (i azila)

<sup>41</sup> Primjerice, dublinska regulativa, iako evidentno štetna za interese južnih rubnih zemalja (prije svega Italije, Španjolske i Grčke), dogovorena je usprkos glasnom protivljenju tih zemalja (Aus, 2006: 19-31).

razvijaju se u napetosti između nacionalnih interesa usmjerenih na kontrolu državnog teritorija i smanjenje migracijskih pritisaka, s jedne strane, i temeljnih obveza prema ljudskim pravima preuzetih u okviru međunarodnih i regionalnih (europskih) konvencija, s druge strane. Nije upitno da države imaju posljednju riječ u tom odnosu te da, u perspektivi eventualnog izostanka ukupne političke volje, režim ljudskih prava može biti jednostavno slomljen. To možemo vidjeti i iz primjera monstruoznih politika prevencije azila. S druge strane, njihovi liberalno-demokratski poreci (kao i poredak EU-a), kako naglašavaju post-nacionalisti, znače i određenu odgovornost prema režimu ljudskih prava. Ako pitanjima suverene nacionalne volje ne suprotstavimo problem humanitarnih normi (i obratno), nije jasno kako ćemo objasniti transformacije koje se događaju na prostoru EU-a, gdje se, najčešće u opreci s nacionalno definiranim interesima, azilna prava u najvećem dijelu članica još uvijek štite (iako, bez sumnje, u potpuno neodgovarajućoj mjeri),<sup>42</sup> od-

<sup>42</sup> Primjerice, u 2009. godini Velika Britanija odobrila je zaštitu za 12 505 tražitelja azila, Njemačka za 12 060 osoba, Francuska za 10 415 tražitelja, a Švedska za 9 085 osoba (EUROSTAT, 2010). Nedavni potez Italije, koja je prihvatila oko 22 000 tuniskih izbjeglica na privremenu zaštitu, a zatim im (protivno schengenskim pravilima) omogućila kretanje kroz Uniju izazvao je žestoke reakcije drugih država članica. Žaleći se na nedostatak pomoći i solidarnosti od ostatka Unije u toj izbjegličkoj krizi, talijanski ministar vanjskih poslova Roberto Maroni istaknuo je da je "u lošem društvu bolje biti sam...", dovodeći u pitanje smisao ostanka Italije u Uniji. Njemački ministar vanjskih poslova Hans-Peter Friedrich odgovorio mu je da je Njemačka prethodne godine primila preko

nosno gdje (kakvu-takvu) razinu zaštite azila u Europi prati i pokušaj sve snažnijeg istiskivanja migracija iz Europe. Dok su navedene politike prevencije migracija, kako tumače teoretičari tradicionalnog državljanstva, uvjetovale snažnije država EU-a, čini se da one ujedno predstavljaju odgovor na limitacije koje doživljavaju europske demokracije – prvenstveno potaknute rastom azilnih migracija, ali, neupitno, i režimom ljudskih prava, odnosno ograničenjima koja nacionalnim vladama nameću domaći (i europski) čimbenici – kao što smo napomenuli, nužnost jamstva određenih azilnih prava, djelovanje zakonodavstva i sudstva, akteri civilnog društva itd.

U recentnim primjerima visokih priljeva izbjeglica iz afričkih zemalja, posebice iz Libije, izjava talijanske vlade izvrsno je ilustrirala taj problem. Ističući bojazan od poplave izbjeglica iz Afrike u slučaju slamanja libijskog režima, Italija je na samom početku nedavnoga građanskog rata u Libiji nastojala uvjeriti članice u potrebu podrške režimu Moammara Gaddaffija (New American, 2011). Talijanske vlasti nadale su se da će podržavajući režim koji nije priznavao ni osnovne norme (izbjegličkih i drugih) ljudskih prava, izbjegličke obveze prema primjeni – europskih i međunarodnih – ljudskih prava. Preusmjeravanjem azilnih useljenika izvan vlastitih granica zemlja efektivno može nadigrati angažman ljudskih prava u vlastitom sustavu. Istiskivanjem tražitelja azila s europskog prostora i u drugim zemljama Unije (ili izvan nje), možemo pretpostaviti, postiže se isto: izvan svojih liberal-

40 000 izbjeglica i da je Italija dužna držati se svojih obveza prema Europi. Kao moguće rješenje istaknuo je talijanski sporazum s Tunisom (New York Times, 2011).

no-demokratskih režima, europske zemlje u stanju su ignorirati ljudska prava. To je iz perspektive ljudskog dostojanstva i sigurnosti nedopustivo, no pokazuje potrebu ispitivanja složenog odnosa nacionalnog suvereniteta i (globalnih i europskih) normi ljudskih prava.

Iz te konstatacije koja podcrtava temeljne norme čitavog sustava europske kontrole i prevencije migracija jasno je i da su šira *postnacionalna* shvaćanja o sposobnosti međunarodnog humanitarnog režima (ili EU-a) da uvede prakse univerzalne inkluzije (azilnih) useljenika promašene. Umjesto toga, kako su naglasili njihovi kritičari, vlade su našle način da zaobiđu ljudska prava. Dapače i ironično, kao što smo vidjeli, dok EU gradi sustav univerzalnih ljudskih (azilnih) prava u svojem *acquisu*, istovremeno dokida njihovo univerzalno važenje stvarajući im snažne teritorijalne barijere. Kako se zasad čini, možda su u dužem roku moguće veće pozitivne promjene. Djelovanje Europskog ureda za azilnu potporu i pojedinačnih projekata nadzora i pomoći članicama na usklađivanju nužnih standarda (uz značajnu pomoć UNHCR-a koji ima jasnije humanitarno usmjeren pristup)<sup>43</sup> moglo bi biti korisno za buduća prava azilnih migranata. Također, komunitarizacija odlučivanja o azilnim politikama koja je nastupila mogla bi biti značajna za jasnije humanitarno usmjeren pristup Unije. Možda se u tom kontekstu mogu tumačiti i zanimljive promjene ugovore-

<sup>43</sup> Donedavno je UNHCR znatnije djelovao samo na području novih članica, jer je u doba kandidature bio zadužen za pomoć u izgradnji njihovih sustava. Godine 2005. sklopljen je sporazum između UNHCR-a i Komisije, te se njegova uloga sada koristi i za problematične točke azila starih članica.

ne Lisabonskim sporazumom koji proširuje ovlasti nacionalnih parlamenata, Europskog parlamenta i Suda pravde u azilnim politikama te predviđa komunitarizaciju odlučivanja o migracijskim politikama migracijske kontrole i upravljanja migracijama (dosad usklađivanih u intergovernmentalnim strukturama). Značajnim bi se moglo pokazati i pristupanje Unije Povelji o ljudskim pravima Europske Unije kojom bi sudovi trebali steći i dodatne sposobnosti zaštite azila. Činjenica da države pokazuju otpor prema promjenama (posebice ako uključuju snažne migracijske pritiske) nužno poziva na suzdržanost u pokušaju predviđanja budućih razvoja. Za početak, da bismo mogli govoriti o osnovama pravednijeg sustava, nužna je prvenstveno reforma ili ukidanje dublinskih pravila. U suprotnom, čak i da se postigne značajna mjera harmonizacije, uvijek će postojati manje ili veće razlike u svakom od sustava (zbog različitih tradicija, kulture, tumačenja, resursa, političke volje ili sposobnosti itd.), a time i veća ili manja mjera *deuniverzalizacije* azilnih prava (osim u perspektivi nadnacionalnih tijela kontrole migracija i evaluacije zahtjeva koja je zasad odbijena).

Da sumiramo, moguće je ustvrditi da europske azilne i migracijske politike donose važne promjene u nacionalnim sustavima Unije, no njihovi učinci ne mogu se opisati terminima jasne *nacionalizacije* ili *denacionalizacije* azila i migracija (posebice ne univerzalne *postnacionalne* inkluzije). Dok su teorije *nacionalnog* i *postnacionalnog* članstva pokrenule važne rasprave u vezi s transformacijom Europe i ponudile važne uvide u nove procese koji formiraju te politike u Uniji, njihov teorijski koncept ne može objasniti složene transformacije koje se aktualiziraju u Europi. Nacional-

na teorija prepoznala je važne tendencije jačanja nacionalne države, ali je propustila primijetiti paralelne procese *denacionalizacije* koji jačaju u suvremenim azilnim i migracijskim politikama Unije. *Postnacionalna* teorija upozorila je na procese premještanja nekad jasnih državnih funkcija u nadnacionalnu domenu, no zatim ih je pojednostavila i svela na praktički kozmopolitske politike o kakvima je u Europi gotovo neumjesno govoriti. Utoliko je *postnacionalnu* teoriju, u sadašnjem obliku, s pravom odbacio niz autora. Mogu li postnacionalisti revitalizirati njezin značaj redefinirajući svoje početne pozicije – primjerice, ukazujući na parcijalne i limitirane forme *postnacionalizacije* u Europi, gdje ograničavajuća moć međunarodnih i europskih normi donosi i parcijalnu (možda i minimaliziranu) inkluziju jednog dijela azilnih useljenika (mimo volje nacionalne države) – ostaje otvorenim za buduće rasprave. U svakom slučaju, suprotno sugestijama teoretičara nacionalnog članstva, rasprave o transformacijama nacionalne države u sferi (azilnih) migracija nisu iscrpljene. Da bismo objasnili na koji način i s kakvim učinkom Europska Unija djeluje na nacionalne države i članstvo azilnih useljenika, ta je pitanja potrebno tek istražiti – s mnogo kompleksnijim teorijskim polazištem i širim fokusom na niz paralelnih i oprečnih pravila i procesa koji čine paradoks europskih migracija.

## 5. Zaključak

U posljednja dva desetljeća studijama državljanstva, migracija i nacionalnog identiteta dominirale su rasprave o novoj ulozi države u suvremenom globaliziranom svijetu, te se u tom okviru naširoko propitivala i uloga Europske Unije u afirmaciji međunarodnog prava.

Sredinom devedesetih godina u tom su se kontekstu javile i rasprave *postnacionalnih* teoretičara državljanstva, koji su u praksama liberalnih demokracija, posebice država članica Unije, nalazili afirmaciju globalnog režima ljudskih prava. Analizirajući široki raspon beneficija omogućenih raznim skupinama useljenika, ti su autori zaključili da suvremeni globalizirani svijet obiluje novim oblicima inkluzije nedržavljana ili *postnacionalnog* članstva. Pripisujući poslijeratno širenje prava useljenika globalizaciji ljudskih prava, postnacionalisti su došli do zaključka da liberalna demokracija afirmira zaštitu svake individue, ne kao pripadnika određenog prostora, već kao subjekta univerzalnih ljudskih prava. Usvajanjem konvencija međunarodnog prava Europska Unija, u diskursu tih autora, predstavlja ključni agens globalnog humanitarnog prava, te se kao prva *postnacionalna* forma uključuje u široku zaštitu useljeničkih prava.

Reagirajući na teze o eroziji nacionalnog državljanstva i supremaciji ljudskih prava nad državnim suverenitetom, niz autora odbacio je *postnacionalne* teze. Navodeći da su migracijske politike liberalnih država, pa tako i država članica Unije, plod uskih ekonomskih interesa, teoretičari *nacionalnog* članstva opisali su institucije Unije kao produženu ruku nacionalnih vlada. Nacionalno državljanstvo i nacionalni suverenitet, kako su ustvrdili, prilagođavaju se globalizacijskim procesima, no pritom ne gube svoju prijašnju snagu. Prema njihovom shvaćanju, i u Europskoj Uniji, ili posebice u njoj, članice slobodno formuliraju svoje propise i prakse jer se ta organizacija uključuje u pitanja migracija isključivo kako bi ojačala funkcije njihova suvereniteta. Prema *nacionalnim* autorima, bez međunarodnog arbi-



tra režim ljudskih prava ostaje predmetom političke volje nacionalnih vlada, te je njegov prostor strogo limitiran starim načelima nacionalnog suvereniteta.

U radu su analizirane azilne i migracijske politike Europske Unije iz perspektive teorijskih postavki škola *nacionalnog* i *postnacionalnog* državljanstva. Stvaranjem osnova zajedničkog europskog tržišta, devedesetih godina prošlog stoljeća, započela je izgradnja europskih politika azilne zaštite i migracijske kontrole. Pritom su države članice Unije koordiniranim akcijama prvo ujednačile svoje politike imigracijske kontrole i azilne zaštite, a zatim su ih, harmonizacijom europske regulative, prenijele u nadnacionalne propise. Radi podjele odgovornosti za globalna migracijska kretanja te su politike izvezene na širi europski prostor (zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje), a s vremenom i preko granica europskog kontinenta, stvarajući time jedinstven sustav koji će determinirati globalna migracijska kretanja. Iako je pritom europski okvir postupno usvojio važne principe međunarodnih standarda zaštite azila, nije omogućio njihovo bogatije tumačenje. Preciznije, europske norme zaštite ostale su pod snažnim utjecajem nacionalnih praksi koje su tijekom osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća poprimile vrlo restriktivne oblike. Dok se europskom azilnom okviru treba priznati da je stvorio minimum obvezatnih normi, on je razočarao kad je riječ o tumačenju elementarnog načela međunarodnog humanitarnog prava: jednake i efikasne zaštite svih osoba u potrebi. S jedne strane, široka zajednička definicija osoba u potrebi, popis nužnih prava i identifikacija nužnih procedura za pravednu ocjenu zahtjeva za azil u zemljama članicama pozitivna su dostignuća

europskih zakona jer su donijela i važne pozitivne posljedice za prava azilnih migranata u Europi. S druge strane, niz izuzeća ugrađenih u zajedničke zakone (inkorporiranih zbog snažnih interesa država članica da kontroliraju migracije) te nemogućnost Unije da (barem dosad) privoli svoje članice na dosljednu implementaciju i primjenu zajedničkih minimalnih standarda doveli su do erozije ključnih normativnih načela pravedne i efikasne zaštite kakva je prema temeljnim europskim ugovorima trebala biti uspostavljena. Konačno, ugrađujući u europske azilne i migracijske norme stroge uvjete teritorijalnog upravljanja azilnim migracijama i omogućujući da se mjere Unije ili pojedinih zemalja članica vezane uz potrebe prevencije migracija preliju na ovo područje bez osjetljivosti za azilne migrante, europske su norme faktički dokinule i najosnovnije principe međunarodne zaštite osjetljivih skupina useljenika.

Ipak, europske politike nije moguće tumačiti ni teorijskim konceptom koji su nam ponudili teoretičari nacionalnog članstva. Iako su ispravno procijenili da europske politike stvaraju nove okvire ekskluzije te osnažuju značajne državne funkcije, takav zaključak nije plod cjelovitog uvida u kompleksnost migracijskih i azilnih politika Unije. Umjesto toga naša je analiza pokazala da na prostoru Europe možemo pratiti i važne procese *denacionalizacije* koji proizlaze iz djelovanja Europske Unije i koji ograničavaju i djelovanje države te utječu na politike azilnog članstva. Ipak, njihovi su učinci selektivni, asimetrični i neujednačeni za pojedine članice i skupine useljenika, te ne dovode nužno i redovito do pozitivnih posljedica za azilna prava. Da bismo mogli preciznije reći kako Unija djeluje na specifična prava, u kojoj mje-

ri i s kakvim posljedicama, to novo polje europskog utjecaja tek treba istražiti. Zasadu možemo zaključiti da u slučaju azilnih politika europske norme potenciraju oprečne i nerijetko paradoksalne procese s mnogo kompleksnijim produktima nego što su to prepoznala oba naša tabora: umjesto o *nacionalnoj* ili *postnacionalnoj* Europi možemo govo-

riti o Europi koja istovremeno generira nove tipove *deteritorijalizacije* i *reteritorijalizacije* ljudskih prava, *nacionalizacije* i *denacionalizacije* članstva, odnosno nove mehanizme inkluzije i ekskluzije azilnih useljenika, ali i dosad nepoznata ograničenja državnih funkcija u domeni koja se tradicionalno ljubomorno čuvala.

## LITERATURA

- Africa News (2011) *Support countries dealing with thousands of refugees, EU urged*, 14. 4. 2011, <http://www.africa-news.eu/news-italy/2348-support-countries-dealing-with-thousands-of-refugees-eu-urged.html> (4. 4. 2011).
- Aljazeera (2010) *Anger as EU deports Iraqi refugees*, 9. 6. 2010, <http://english.aljazeera.net/news/europe/2010/06/20106913162071754.html> (11. 1. 2011).
- Aus, J. P. (2006) *Logics on Decision Making on Community Asylum Policy: A Case Study of Evolvement of the Dublin II Regulation*. Working Paper No. 3, <http://econpapers.repec.org/paper/erparenax/p0214.htm> (2. 3. 2011).
- Baklacioglu, N. O. (2009) *Building "Fortress Turkey": Europeanization of Asylum Policy in Turkey*, <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/096.pdf> (6/2011).
- Bosniak, L. (2000) Citizenship Denationalized. *Indiana Journal of Global Law Studies* 7: 447-509.
- Bosniak, L. (2006) *Varieties of Citizenship*, <http://law2.fordham.edu/publications/articles/500flspub8267.pdf> (5. 6. 2010).
- Boswell, C. (2002) *The Liberal Dilemma in the Ethics of Refugee Policy*, Challenges to the "Liberal Paradox" and "Root Causes" Theory, ISA Conference, New Orleans (3/2002), <http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/boswell.html> (7. 7. 2011).
- Boswell, C. (2003) The "External Dimension" of EU immigration and asylum policy, *International Affairs* 79: 619-638.
- Bordermonitoring Ukraine (2009a) *Go East! "European Neighbourhood Policy" and Frontex in the Ukraine*, 12. 12. 2009. <http://bordermonitoring-ukraine.eu/2009/12/12/go-east-european-neighbourhood-policy-and-frontex-in-the-ukraine/> (5. 6. 2011).
- Bordermonitoring Ukraine (2009b) *On the Readmission agreement between Ukraine and EU*, 19. 12. 2009, <http://media.bordermonitoring-ukraine.eu/2009/12/19/on-the-readmission-agreement-between-ukraine-and-eu/> (5. 6. 2011).
- Brubaker, R. (1989) Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens, u: Brubaker, R., ur., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and*

- North America*. Lanham: University Press of America.
- Byrne, R. (2007) *Fortifying Europe: Poland and Slovakia Under the Dublin System*, <http://www.cerc.unimelb.edu.au/> (14. 9. 2009).
- Byrne, R., Noll, G. i Vested-Hansen, J. (2002) Western European Asylum Policies for Export: The Transfer of Protection and Deflection Formulas to Central Europe and the Baltics, u: Byrne, R., Noll, G., Vested-Hansen, J., ur., *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Carrerra, S., i Merlino, M. (2009) *Undocumented immigrants and Rights in the EU. Addressing the Gap between Social Science Research and policy-making in the Stockholm Programme*. CEPS, Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.be/book/undocumented-immigrants-and-rights-eu-addressing-gap-between-social-sciences-research-and-polic> (1. 9. 2010).
- COM (2007/745) Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/Ec of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, 26. 11. 2007, Bruxelles.
- COM (2008/611) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 8 October 2008 – Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and synergies, Bruxelles.
- Conflict Monitor (2010) *UNHCR Worried about Growing Number of Conflict IDPs, Lack of Access in Insecure Areas*, Human Security Rights Project, 3. 11. 2010, <http://www.afghanconflict-monitor.org/2010/11/unhcr-worried-about-growing-number-of-conflict-idps-lack-of-access-in-insecure-areas.html> (11. 11. 2010).
- EC/2003/9, Council Directive of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6. 2. 2003, Bruxelles.
- EC/2003/343, Council Regulation of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 25. 2. 2003, Bruxelles.
- EC/2003/86, Council Directive of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251, 3. 10. 2003, Bruxelles.
- EC/2004/83, Council Directive of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30. 9. 2004, Bruxelles.
- EC/2005/85, Council Directive of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 13. 12. 2005, Bruxelles.
- ECRE (1999) *Broken Promises – Forgotten Principles*. An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection. Tampere 1999 – Bruxelles 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b3cc4.html> (12. 12. 2010).
- ECRE (2005) *The Application of the Safe Third Country of Origin Concept in Europe: An Overview*. Bruxelles: ELENA.

- ECRE (2006) *Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe*, [www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html](http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html) (2. 4. 2011).
- ECRE (2010) *Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe*, ELENA, [http://www.cir-onlus.org/ECRE\\_ELENA\\_Survey\\_on\\_%20Legal\\_Aid\\_for\\_Asylum%20Seekers\\_in\\_Europe\\_October\\_2010.pdf](http://www.cir-onlus.org/ECRE_ELENA_Survey_on_%20Legal_Aid_for_Asylum%20Seekers_in_Europe_October_2010.pdf) (3. 7. 2011).
- Euroalter (2011) *A major challenge to the Dublin system: Greece and Belgium condemned for violating refugees' rights*, <http://www.euroalter.com/2011/a-major-challenge-to-the-dublin-system-greece-and-belgium-condemned-for-violating-refugees-rights/> (2. 6. 2011).
- Eurostat (2010) *Asylum decisions in the EU27*. STAT/10/89, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/89&f> (7. 1. 2011).
- European Voice (2011) *Expulsion of asylum seekers to Greece 'illegal'*, Vogel, T., 21. 1. 2011, <http://www.europeanvoice.com/article/2011/january/expulsions-of-asylum-seekers-to-greece-illegal-70019.aspx> (4. 3. 2011).
- Europski parlament (2009) *Further Developing Asylum Quality in the European Union Project in Central and Southern EU Member States*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/unhcr\\_developing\\_asylum\\_quality\\_eu/unhcr\\_developing\\_asylum\\_quality\\_eu\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/unhcr_developing_asylum_quality_eu/unhcr_developing_asylum_quality_eu_en.pdf) (16. 6. 2011).
- Europski parlament (2010) *Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan*, <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20100920IPR82938/html/Return-of-illegal-immigrants-Parliament-backs-EU-accord-with-Pakistan> (12. 12. 2010).
- Favell, A. (2006) *The nation-centred perspective*, u: Giugni, M. i Passy, F., ur., *Dialogues on migration policy*. New York: Lexington.
- Feijen, L. (2007) *Asylum Conditionality: Development of Asylum Systems in the Western Balkans in the Context of the European Union's External Dimension*. *ERA Forum* 8: 495-509.
- Feijen, L. (2008) *Facing the Asylum-Enlargement Nexus: the Establishment of Asylum Systems in the Western Balkans*. *International Journal of Refugee Law* 20 (3): 413-431.
- FRA (2010) *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective. Thematic Report*, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf) (6. 7. 2011).
- Garlick, M. V. (2010) *The Common European Asylum System And The European Court Of Justice: New Jurisdiction And New Challenges*, u: Guild, E., Carrera, J. i Eggenschwiler, A., ur., *Area of Freedom, Security and Justice: Ten Years on Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*. Bruxelles: Center for European Policy Studies.
- Genç, D. (2010) *Europeanization of National Immigration Policies*, <http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/436.pdf> (2. 4. 2010).
- Gibney, M. J. i Hansen, R. (2005) *Immigration and Asylum: from 1900 to the present*. Entries A to I, Vol. 1. Santa Barbara, Denver, Oxford: Abc Clío.
- De Groot, G. R., Vink, M. (2010) *Loss of Citizenship: Trends and Regulations in Europe*. Comparative Report, RSCAS/

- EUDO-CIT-Comp, 2010/4, EUDO Citizenship Observatory, 201.
- Gos, P., Haas, K., Tadini, N. i Birk, E. (2010) *The Europeanisation of Italian Asylum and Migration Policy*, Roskilde University, Department of Society & Globalisation, Global Studies, 1st Candidate Module Spring, Semester 2010, <http://hdl.handle.net/1800/5899> (6. 7. 2011).
- Gruszczak, A. (2010) *The securitization of the Eastern borders of the European Union. Walls or bridges?* Paper to the UACES 40th Annual Conference Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010, <http://www.uaces.org/pdf/papers/1001/gruszczak.pdf> (1. 4. 2011).
- Guardian (2010) Border staff humiliate and trick asylum seekers – whistleblower, Taylor, D., Muir, H., 2. 2. 2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/feb/02/border-staff-asylum-seekers-whistleblower> (12. 12. 2010).
- Guild, E. (2006) The Europeanisation of Europe's Asylum Policy. *International Journal of Refugee Law* 18 (3-4): 630-651.
- Gustavsson, J. (2006) *Securitization of Immigration and Asylum: A Critical Look at Security Structure in Europe*, Master of European Affairs, The University of Lund, [http://www.temaasyl.se/Documents/Forskning/C%20&%20D-uppsatser/The\\_Securitization\\_of\\_Immigration\\_and\\_Asylum.pdf](http://www.temaasyl.se/Documents/Forskning/C%20&%20D-uppsatser/The_Securitization_of_Immigration_and_Asylum.pdf) (9. 7. 2011).
- Gyenyey, L. (2010) The implementation of the 2003/86/EC Directive on family reunification in Austria, Hungary, Romania and Slovenia, [http://jmce.elte.hu/docs/Disc\\_Family/discussionpaper-FamilyReunificaton.pdf](http://jmce.elte.hu/docs/Disc_Family/discussionpaper-FamilyReunificaton.pdf) (6. 7. 2011).
- Haddad, E. (2008) The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? *Government and Opposition* 43 (2): 190-205.
- Hailbronner, K. K. (2008) Minimum Standards for the Reception of Applicants for Asylum in the Member States – Assessment (Summary) of the Implementation of the 2003 Directive and Proposals for a Common European System of Asylum (CEAS). Bruxelles: European Parliament.
- Hansen, P. (2009) Post-national Europe – without cosmopolitan guarantees. *Race and Class* 50 (4): 20-37.
- Hansen, R. (2009) The poverty of post-nationalism: citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society* 38 (1): 1-24.
- Hatton, T. J. (2005) European Asylum Policy. *National Institute Economic Review* 194: 106-119.
- Heijerman, A. (2010) *The harmonisation of European asylum policy Changes in The Netherlands, Belgium, Germany and the United Kingdom*, Master thesis European Studies, Universiteit Twente, 9. 9. 2010, [http://essay.utwente.nl/60288/1/MA\\_thesis\\_F\\_Heijerman.pdf](http://essay.utwente.nl/60288/1/MA_thesis_F_Heijerman.pdf) (6. 7. 2011).
- Human Rights Watch (2008) Greece: Iraqi Asylum Seekers Denied Protection, 25. 11. 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fedaf95.html> (12. 1. 2010).
- Human Rights Watch (2006) European Union: Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees, 17. 10. 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4565dfbb4.html> (12. 12. 2010).
- IRAINC (1997/1998) Recent Reports Designate Turkey an "Unsafe Third

- Country”, <http://www.irainc.org/nletter/w97s98/unsafe.html> (1. 2. 2011).
- Jacobson, D. (1997) *New Frontiers: Territory, Social Spaces, and the State. Sociological Forum* 2 (1): 121-133.
- Jacobson, D., Guhathakurta, S., i DelSordi, N. C. (2007) *The End of Globalization? The Implications of Migration for State, Society and Economy*, u: Ritzer, G., ur., *Globalization*. MA, Oxford, Victoria: Blackwell.
- Joppke, C. (1999a) *Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (1999b) *The Domestic Legal Sources of Immigrant Rights: The United States, Germany, and the European Union*. San Domenico: European University Institute.
- Kaunert, C. (2009) *Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission*. *Journal of Contemporary European Research* 5 (2): 148-170.
- Kicing, A., Weinar, A. i Górný, A. (2007) *Advanced yet Uneven: the Europeanization of Polish Immigration Policy*, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- King, R. (2002) *Towards a New Map of European Migration*. *International Journal of Population Geography* 8: 89-106.
- Koopmans, R. i Statham, P. (2001) *How national citizenship shapes transnationalism. A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain and the Netherlands*. *Revue Européenne des Migrations Internationales* 17 (2): 63-100.
- Lavenex, S. (1998) *“Passing the Buck”: European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe*. *Journal of Refugee Studies* 11 (2): 126-145.
- Lavenex, S. (1999) *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest: CEU Press.
- Lavenex, S. (2009) *Country Profile: European Union*. *Focus Migration* 17. Hamburg: Hamburgisches Welt-Wirtschafts Institut.
- Lavenex, S. i Uçarer, M. E. (2004) *The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*. *Cooperation and Conflict* 39: 417-443.
- Mavrodi, G. (2007) *Ulysses Turning European: the Different Faces of “Europeanization” of Greek Immigration Policy*, u: Ette, A. i Faist, T. ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MEMO/11/415, 19. 6. 2011, Bruxelles, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/415> (20. 7. 2011).
- Menz, G. (2009) *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford Scholarship Online.
- Mole, N. (2007) *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Bruxelles: Council of Europe.
- Neumayer, E. (2003) *Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe*, [www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/.../rp82.pdf](http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/.../rp82.pdf) (13. 1. 2009).
- New American (2011) *Italy’s Frattini: If Ghadafi Falls, Refugees Will Over-*

- whelm Europe*, Kirkwood, K., 7. 3. 2011, <http://thenewamerican.com/world-mainmenu-26/europe-mainmenu-35/6581-italys-frattini-if-ghadafi-falls-refugees-will-overwhelm-europe> (26. 6. 2011).
- New York Times (2011) Italy Lashes Out at European Union Over Immigrants, Donadio, R., 11. 4. 2011, <http://www.nytimes.com/2011/04/12/world/europe/12italy.html> (7. 7. 2011).
- Peshkopia, R. (2003) Asylum capacity building in the Balkans: A rational answer to leaders' concerns. *Albanian Journal of Politics* I (1): 26-54.
- Peshkopia, R. (2005) Asylum in the Balkans: European Union and United Nations High Commissioner for Refugees assistance to Balkan countries for establishing asylum systems. *Southeast European and Black Sea Studies* 5 (2): 213-241.
- PR/CO/21 (2011), Council of the European Union, Justice and Home Affairs, Press Release, 8692/11, Bruxelles.
- Prümm, K. i Alscher, A. (2007) From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- QUARN (2011) European Court of Human Rights Opens Door for Thousands More Bogus Asylum Invaders, 23. 1. 2011, <http://www.qarn.org.uk/homepage/2011/03/06/echr-and-bogus-asylum-invaders-bnp/> (2. 2. 2011).
- Refugee Council (2011) *Cameron opposes EU asylum proposal: Refugee Council response*, [http://www.refugeecouncil.org.uk/news/archive/press/2011/june/240611\\_press\\_release\\_Cameron\\_opposes\\_EU\\_asylum\\_proposal\\_Refugee\\_Council\\_response](http://www.refugeecouncil.org.uk/news/archive/press/2011/june/240611_press_release_Cameron_opposes_EU_asylum_proposal_Refugee_Council_response) (1. 7. 2011).
- Report on the Convention Refugee Status and Subsidiary Protection Working Party (2009) *Implementation of the EU Qualification Directive: Some Features*, International Association of Refugee Law Judges, World Conference, South Africa, 1/2009, [http://www.iarlj.org/general/images/stories/wp\\_papers\\_cape\\_town/jane\\_mcadam\\_wp\\_1951\\_convention\\_report\\_18\\_9\\_08.pdf](http://www.iarlj.org/general/images/stories/wp_papers_cape_town/jane_mcadam_wp_1951_convention_report_18_9_08.pdf) (6. 7. 2011).
- Sassen, S. (1996) *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2005) The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics. *Globalization* 2 (1): 79-94.
- Sassen, S. (2009) Incompleteness and the Possibility of Making: Towards Denationalized Citizenship? *Cultural Dynamics* 21: 227-254.
- Scholte, J. A. (2000) *Globalization – A Critical Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan.
- Shore, C. (2004) Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited. *European Journal of Social Theory* 7 (1): 27-44.
- Schuster, L. (2000) A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments. *Journal of Refugee Studies* 13 (1): 118-132.
- Schimmelfennig, F., Engert, S. i Sedelmier, U. (2005) The Impact of EU Political Conditionality, u: Schimmelfennig, F. i Sedelmier, U., ur., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press.

- Sicakkan, H. (2008) *Political Asylum and the Multi-Level, Plural Forms of Sovereignty in Europe*, Eurosphere, Online Working Papers, 7, [http://eurospheres.org/files/2010/08/Eurosphere\\_Working\\_Paper\\_7\\_Sicakkan.pdf](http://eurospheres.org/files/2010/08/Eurosphere_Working_Paper_7_Sicakkan.pdf) (7. 4. 2011).
- Sidorenko, O. F. (2007) *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Directions*. Haag: Asser Press.
- Soysal, N. Y. (1994) *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soysal, N. Y. (1997) Changing Citizenship in Europe: Remarks on postnational membership and the national state, u: Cesarni, D. i Fulbrook, M., ur., *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London, New York: Routledge.
- Soysal, N. Y. (2004) Postnational Citizenship: Reconfiguring the Familiar Terrain, u: Nash, K. i Scott, ur., *Political Sociology*. MA, Oxford, Victoria: Blackwell.
- Spång, M. (2007) Sweden: Europeanization of Policy but not of Politics?, u: Ette, A. i Faist, T., ur., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Statewatch (2004) *EU divided over list of "safe countries of origin" – Statewatch calls for the list to be scrapped*, [www.policylaundering.org/issues/migration/safecountries.pdf](http://www.policylaundering.org/issues/migration/safecountries.pdf) (4. 4. 2011).
- Tambiani, D. (2001) Post-national citizenship. *Ethnic and Racial Studies* 24, 2: 195-217.
- Thielemann, E. i El-Enany, N. (2011) *Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection?*, European Union Studies Association's 12th Biennial International Conference, Boston, 3-5. 3. 2011, [http://euce.org/eusa/2011/papers/1a\\_thielemann.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf) (6. 6. 2011).
- Time (2007) *Greek Border Fence to Keep Out Illegal Immigrants?*, Kakassis, J., 7. 1. 2011, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2040821,00.html> (6. 6. 2011).
- Turton, D. (2003) Conceptualising Forced Migration. RSC Working Paper No. 12. Available at <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf> (4. 1. 2011).
- UNHCR (2005) UNHCR signs cooperation agreements with European Commission, News Stories, 15. 2. 2005, <http://www.unhcr.org/4212384f4.html> (20. 7. 2011).
- UNHCR (2007a) *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html> (6. 6. 2011).
- UNHCR (2007b) *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, Ženeva, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (1. 9. 2009).
- UNHCR (2008a) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2007: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4146b6fc4&cid=49aea93aba&keywords=Trends> (15. 7. 2011).
- UNHCR (2008b) *How good are refugee status decisions in Central and Eastern Europe?* <http://www.unhcr-budapest.org/index.php/component/content/>



- article/19-news/98-how-good-are-refugee-status-decisions-in-central-and-eastern-europe?directory=4 (14. 1. 2009).
- UNHCR (2010) *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected non-European Countries*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4146b6fc4&cid=49aea93aba&keywords=Trends> (15. 7. 2011).
- UNHCR (2011) *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Greece*, [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session11/GR/UNHCR\\_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session11/GR/UNHCR_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf) (25. 6. 2011).
- Vermeersch, P. (2005) EU enlargement and immigration policy in Poland and Slovakia. *Communist and Post-Communist Studies* 38: 71-88.
- Withol De Wenden, C. (1994) The French Response to Asylum Seekers Influx, 1980 – 93. *Annals of APSS* 534: 82-90.
- World Bank (2009) Population, <http://data.worldbank.org> (30. 5. 2010).

### **Postnational or National Europe? European Asylum Policies and Immigration Controls**

**SUMMARY** The paper deals with the theories of the transformation of the modern functions of the nation state and the immigrant membership associated with the (legally defined) status of community members exemplified by asylum policies. In the process, two fundamental approaches to the issue are distinguished: the first one emphasizing changes in the institution of the traditional national citizenship and competences of the nation state, while stressing a predominantly national character of the institution of citizenship, and the second one, which emphasizes the transformation of traditional citizenships, stressing the weakening of the role of the nation state. Therefore, in the latter case, there is increasingly more talk about *postnationalism*, which is a term denoting the transformation of the substantive aspects of citizenship in the EU countries. The mentioned theoretical approaches are applied to three groups of issues. First, the impact of the EU on the processes of the globalisation of the rights of asylum migrants are examined. Second, the paper works out the details of the way of formulating the policy of asylum membership in the EU member states. Third, the question of whether universal *postnational* inclusion of asylum migrants is at work in the EU member states, or whether the status of this group of immigrants should be found within the limits of the traditional theory of state membership and national sovereignty is addressed.

**KEYWORDS** EU asylum policies, national citizenship, rights of asylum migrants, postnational inclusion of asylum migrants, immigration policy



# DECENTRALIZACIJA I JAČANJE KAPACITETA LOKALNIH VLASTI U SRBIJI

**Snežana Đorđević**

*Fakultet političkih nauka,  
Univerzitet u Beogradu*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2011.

**Sažetak** Ovaj članak se bavi prikazom procesa decentralizacije u Srbiji od 2000. do 2011. godine imajući u vidu da bi ovaj proces ujedno morao biti i proces podizanja kapaciteta lokalnih vlasti. U radu se prati transformacija svakog od bitnih činilaca autonomije lokalne vlasti i njenih menadžerijalnih potencijala: ustavni i zakonski status, izbori i model organizacije vlasti, nadležnosti, finansiranje, pružanje usluga, participacija građana, te odnos države i lokalne samouprave. Ovaj kompleksan proces zahteva vreme, podizanje znanja i veština svih nivoa vlasti (posebno lokalne), posvećenost političke elite demokratskim vrednostima i tesno je vezan sa podizanjem stepena demokratske političke kulture.

**Ključne riječi** decentralizacija, demokratizacija, modernizacija, lokalna samouprava, mreža lokalnih vlasti, nadležnosti, finansije, menadžment, pružanje usluga, participacija građana, otvorenost vlasti

## Uvod

U ovom tekstu će biti analiziran *proces decentralizacije i u tom kontekstu proces jačanja kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji* kao primer jedne od tranzicija ex-jugoslovenskih zemalja. Proces se analizira u ambijentu globalizacije koja državu, ali i lokalne vlasti primorava da se prilagode novom ambijentu i zadacima na koje treba da odgovore.

Analiza procesa decentralizacije je indikativna jer ovaj proces obuhvata svojevrsnu transformaciju društva od

centralizovanog, autoritarnog ka decentralizovanom, modernom i demokratizovanom. Proces decentralizacije zahteva spuštanje brojnih nadležnosti i finansija sa nivoa države na lokalni nivo, modernizaciju upravljanja i podizanje menadžerijalnih kapaciteta svih nivoa vlasti, kao i približavanje procesa odlučivanja građanima. On podrazumeva i promenu političke kulture sa autoritarne na demokratsku.

Tekst ima tri celine: globalizacija kao ambijent, smisao i značaj decentralizacije

uopšte i konkretna analiza stanja u Srbiji, sa naglaskom na promenama od 2000. do 2011. Posebna pažnja je usmerena na prikaz glavnih spornih tačaka reforme i na analizu prirode konflikata interesa glavnih socijalnih grupa uz predviđanje mogućeg toka daljih promena. Tekst će pokušati da ukaže na lekcije koje mogu biti naučene iz ovog iskustva.

### Globalizacija kao ambijent

U savremenim procesima globalizacije, nacionalna država postaje preuzak okvir za rešavanje veoma važnih pitanja života građana kao što su na primer: proizvodnja nuklearne energije, skladištenje nuklearnog otpada, genetska istraživanja, istraživanja svemira, razvoj svemirske tehnologije, terorizam, ekologija, globalno zagađenje i otopljanje itd. (Amin, 1997; Greider, 1997; Luttwak, 1999). Otuda nacionalna država prenosi svoju nadležnost i pravo odlučivanja na nadnacionalne nivoe vlasti. Kroz ove procese nacionalna država polako gubi i svoju *nacionalnu valutu* (u Evropi se uvodi euro), carinu, granicu, mogućnost da kontroliše tokove kapitala kao važne poluge suvereniteta i vlasti. Zato se danas govori o usahloj državi ili državi duhu (*hollow state*) (Zevin, 1995; Jonnes, 1995).

Nacionalna država, s druge strane, postaje preširok okvir za rešavanje veoma konkretnih problema građana koji se uspešno mogu rešavati samo aktivnim učešćem lokalnih vlasti (opštine, okruzi, regioni). Jedna od tih nadležnosti koje preuzimaju lokalne vlasti je podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja. Pored toga lokalne vlasti su u poziciji da neposredno identifikuju potrebe građana kao osnov za kreiranje specifičnih paketa usluga primerenih tim potrebama. U tom kontekstu se govori o racionalnoj

i preduzetničkoj državi (Held, McGrew, 2000).

Od 1980. godine dolazi do suštinskih promena u načinu funkcionisanja države u pravcu smanjivanja državnih izdataka, povlačenja države i svih vlasti iz niza oblasti u kojima su imale monopol. U ovom periodu dolazi do privatizacije mnogih usluga i službi i podstiče se konkurencija od koje nije pošteđena ni država. Preostale državne službe su takođe "gurnute na tržište" i primorane su da budu efikasne, racionalne i efektivne u pružanju usluga (Osborne, Gaebler, 1992). Ograničavanje uloge države, koje je realizovano kroz reforme upravljanja (novo javno upravljanje, NPM), uključivalo je strateško planiranje i upravljanje, timski rad, stalnu evaluaciju rezultata i učenje na greškama i uspesima. Savremena država uspostavlja partnerske odnose sa svim nivoima vlasti, kao i sa privatnim sektorom.

Država je i dalje ostala veoma važan mehanizam u funkcionisanju savremene ekonomije, ali se nametnulo da njena uloga bude precizirana i u funkciji boljeg funkcionisanja dinamične i promenjene ekonomije. Zahvaljujući mogućnostima informacione tehnologije, moderna država može davati neophodne informacije o svim bitnim činiocima proizvodnih procesa, stanju na tržištu novca i hartija od vrednosti. Ona takođe i dalje obezbeđuje kontrolu i regulatorni nadzor.

Veliki broj država blagostanja se reformiše i stalno prilagođava nesigurnim tržištima i promenljivom privrednom ambijentu. Ovi procesi su veoma kompleksni, dinamični i kreću se u ciklusima unutar kontinuumu: liberalno-protekcioniističko. Politika usluga, socijalni transferi i redistribucija bogatstva su glavne poluge obezbeđivanja budućnosti. Mnogi socijalni slojevi su gubitnici, što u uslo-

vima svetske krize od 2008. postaje još naglašenije, pa su protesti protiv ovakve politike postali univerzalna svetska pojava.

U ovom kontekstu je veoma interesantna studija Frensisa Fukujame "Građenje države: vlast i svetski poredak u 21. veku" u kojoj ukazuje na značaj kvalitetnog obavljanja poslova koji su preostali državi. Veoma su inspirativan deo studija i istraživanja koja se odnose na manje, tranzicione zemlje u kojima država gubi kapacitet, što ima veoma loše posledice po razvoj i blagostanje čitavog društva (Fukujama, 2007; Nye, 2004).

Otuda, država danas u novom globalnom ambijentu, mora preneti veliki deo nadležnosti na lokalnu samoupravu, a poslove iz svog kruga treba da radi u punom kapacitetu, efikasno, efektivno i kvalitetno. Lokalne vlasti dobijaju širi krug poslova za čije obavljanje je neophodno da podignu kapacitete te im je neophodno da savladaju finansijski, budžetski menadžment, menadžment upravljanja ljudskim resursima, projektima, procesima odlučivanja uz uključivanje građana i civilnog sektora, kapacitet za transparentan način rada, za praćenje kvaliteta usluga koje pružaju u svim oblastima (standardi i benčmar-king) itd.

### **Pojam i vidovi decentralizacije**

Decentralizacija znači prenošenje poslova, nadležnosti i finansija sa centralnog nivoa na lokalne vlasti. Smisao decentralizacije u tranzicionim zemljama, uključujući i Srbiju, je priprema svih nivoa vlasti za bolje funkcionisanje u globalnom i nacionalnom okruženju i jačanje lokalnih i regionalnih vlasti radi uspešnijeg rešavanja političkih, ekonomskih i socijalnih problema. Ovaj proces utiče na promenu strukture moći

u društvu, suštinski menja ulogu države jer ona gubi veliki deo nadležnosti. U većini tranzicionih zemalja političari su, po pravilu, pružali snažan otpor procesima decentralizacije, jer ona topi veliki deo njihove moći (Đorđević, 2006).

Politička elita ima izuzetno važnu ulogu u ovim procesima i veoma je bitno da je ona politički stabilna, da ima čistu strategiju i viziju reformi, promena i razvoja. Elita priprema i usvaja set neophodnih zakona kojima se reformiše sistem u celini, uvođenjem sistema podela i ravnoteže vlasti, jačanjem institucija, uvođenjem novih instituta i obezbeđivanjem pravnog poretka i vladavine prava. Ovo je ambijent za uspostavljanje neophodnih procedura i pravila tržišnog i demokratskog društva. Decentralizacija može biti politička, administrativna, ekonomska i finansijska (Đorđević, 2009a).

**Politička decentralizacija** jača autonomiju lokalne vlasti, ali takođe i aktivnije uključuje građane u procese odlučivanja. Upravo lokalna vlast daje veliku šansu participaciji građana. Time reforme dobijaju šansu za puni uspeh, jer jača civilno društvo, građani se identifikuju sa reformama i uspostavlja se sistem dobrih, demokratskih vrednosti. Jačanje političke i građanske kulture (obrazovanje za demokratiju) je važan faktor u ovim procesima i institucionalni okvir uspostavljen reformama i zakonima ne može biti kompletiran bez njih (Cheema, Rondinelli, 2007).

**Administrativna decentralizacija** obuhvata upravnu granu vlasti i podrazumeva da lokalna uprava preuzima veliki deo poslova od države. Ovaj proces je izuzetno bitan za demokratizaciju društva jer uprava ostvaruje neposredan kontakt sa građanima. Građani o vrednosti, efikasnosti i pravednosti čitavog

sistema zaključuju na osnovu ponašanja službenika uprave (na primer službenik za šalterom, poreznik, carinik, inspektor, policajac). Oni se, slikovito, zbog neposrednog kontakta sa građanima, nazivaju *ulična birokratija* (*street level bureaucracy*).

Kroz ovaj proces se menja priroda države od aparata prinude nad građanima u uslužni servis građana. Otuda se kroz decentralizaciju vrši podela nadležnosti između državnih i lokalnih upravnih organa, a ranije hijerarhijski odnosi između ovih nivoa vlasti se zamenjuju partnerskim odnosima i kooperacijom. Dosledno sprovedena decentralizacija u ovoj oblasti podrazumeva modernizaciju države i procesa upravljanja i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima (dobra vladavina).

Postoji više tipova administrativne decentralizacije. Najblaža, takozvana *dekoncentracija* znači teritorijalnu delegaciju procesa odlučivanja i nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo (na primer 1990-ih godina u Srbiji Milošević je uveo okruge kao dekoncentraciju državne vlasti). Mnogi misle da ovaj tip decentralizacije nije decentralizacija u pravom smislu reči. Postoji i *delegacija* vlasti koja znači prenošenje nadležnosti i odgovornosti sa centralnog na lokalni nivo sa obavezom podnošenja izveštaja centralnoj vlasti. Najjači tip decentralizacije je *devolucija* koja podrazumeva transfer nadležnosti, finansija i upravljanja sa centralne na lokalne vlasti.

**Fiskalna (poreska) decentralizacija** je suštinska komponenta svih vidova decentralizacije, posebno devolucije. Decentralizovane jedinice lokalne vlasti ne mogu realizovati svoje poslove nezavisno, sem ako nemaju dovoljne i stalne finansijske izvore, kao i pravo da auto-

nomno odlučuju o vrsti lokalnih poreza, o stopi, kao i da samostalno prikupljaju poreze i troše budžet. Ovaj tip decentralizacije podrazumeva jačanje političke i finansijske autonomije lokalne vlasti, a otvara prostor i za konkurenciju između lokalnih vlasti u pravcu kreiranja što boljeg ambijenta za investicije, što po pravilu jako doprinosi razvoju društva (fiskalni federalizam) (Ferrara, 2010; Groenendijk, 2002; King, 1984; Oates, 1999; Sharma, 2011).

Konačno, **ekonomska decentralizacija** je proces prelaska sa upravljanja ekonomijom iz jednog političkog centra (države realnog, planskog socijalizma) na sistem u kome je uticaj tržišta na ekonomske tokove presudan. U ovom procesu se otvara prostor da pored države, kojoj ostaje veoma sužen prostor uticaja na ekonomiju (zakoni, regulacija), i lokalne vlasti dodatno imaju veći prostor za uticaj na proces ekonomskog razvoja. Ekonomska decentralizacija topi značajan deo moći ranije političke strukture koja monopolski donosi odluke o usmeravanju ekonomije i preraspodeli resursa. Ova vrsta decentralizacije podrazumeva privatizaciju i deregulaciju na oba, centralnom i lokalnom nivou. U tom kontekstu, privatizacija znači prenošenje odgovornosti za proizvodnju određenih roba i usluga sa javnih subjekata (vlasti) na tržište i na privatne aktere (firme), a deregulacija u reformskom kontekstu znači eliminaciju zakonskih i drugih prepreka konkurenciji. Monopol nad javnim preduzećima je razbijen, čime je stvoren prostor za uključivanje privatnog sektora u obezbeđivanje javnih usluga (Horwath, 2000; Green, 2002).

Decentralizacija razbija krute političke strukture, jača demokratsku strukturu društva i građansku participaciju,

kao i identifikaciju građana sa državom. Ona takođe štiti manjine, otvara mogućnosti za bolju, efikasniju i u većem stepenu održivu preraspodelu i tako ekonomski ograničenih resursa, čime se olakšava smanjivanje siromaštva i zaostalosti tradicionalno siromašnih regiona i opština.

Za svako društvo je od izuzetnog značaja izgradnja institucija i jačanje kapaciteta lokalne vlasti, razvoj otvorenosti i transparentnosti rada, veća finansijska i fiskalna autonomija, modernizacija administracije, kao i razvoj kontrolnih mehanizama.

#### **Proces decentralizacije i jačanje lokalne vlasti u Srbiji posle 2000.**

Proces decentralizacije u Srbiji sporo ide pa u njoj i dalje dominira centralizacija i hijerarhijski odnos između centra i lokalnih vlasti i tek predstoje reformske promene u pravcu jačanja autonomije lokalnih vlasti, povećanja njihovih funkcionalnih kapaciteta i kreiranja partnerskih odnosa između lokalnih vlasti i države. Promene se kreću veoma neujednačeno i nesistematično. Prvi talas reformi kreće 2002. sa novim zakonom o lokalnoj samoupravi koji je uveo preduzetnički model organizacije vlasti, a u tom potezu je donet i jako dobar zakon o finansiranju lokalnih vlasti (2006). Svojevrsni preokret čini donošenje Ustava 2006. godine koji je donekle poboljšao jedan broj rešenja, ali je sa nekoliko rešenja ozbiljno ugrozio sistem podele, ravnoteže vlasti, formiranje pravne države i proces regionalizacije.

Decembra 2007. godine doneta su, u duhu Ustava, četiri zakona iz oblasti lokalne samouprave: Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima i

Zakon o glavnom gradu.<sup>1</sup> Rešenja ovih zakona nedovoljno realizuju potrebe za decentralizacijom, demokratizacijom i modernizacijom Srbije, kao i približavanju evropskim standardima. Pre prelaska na detaljnu analizu stanja zanimljivo je pogledati indekse demokratizacije i decentralizacije formirane na bazi produbljenih istraživanja.

#### **a. Rezultati istraživanja BTI**

Brojne studije koje se bave merenjem i procenom ritma i kvaliteta reformskih promena političkog i ekonomskog sistema u Srbiji ukazuju na brojne systemske slabosti. Jedan od dobrih merenih instrumenata je BTI Indeks (Bertelsmann Transformation Index, BTI) koji ima statusni indeks i indeks menadžmenta i oba su zasnovana na dubinskoj proceni stanja u 125 zemalja, uključujući i Srbiju. Za ovu analizu je interesantno porediti vrednosti Srbije sa ostalim tranzicionim zemljama. Ocene se daju u rasponu od 5 (najslabije) do 10 (najbolje).<sup>2</sup>

Rezultati ovih istraživanja ukazuju na osnovne reformske slabosti sistema u Srbiji, a najbitnije su: slabo razvijen sistem podele i ravnoteže vlasti, slabe institucije, slaba pravna država, partokracija, nedovoljno jako civilno društvo, slab kvalitet funkcionisanja sistema, naglašena hijerarhija i nedostatak partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti, slaba koordinacija, nedostatak strateškog planiranja, slab kvalitet kreiranja i primene javnih politika i slabo učenje iz

<sup>1</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik*, 9/02, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o glavnom gradu, *Službeni glasnik*, 129/07.

<sup>2</sup> <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

ovih procesa, slaba efikasnost u korišćenju sredstava, velika marginalizacija (ili slaba participacija) građana itd. Proces korigovanja ovih slabosti traži demokratsku i posvećenu političku elitu i vreme za promene.

Indeksi dosta slikovito govore:

- a. Zbirna ocena *stanja pravne države* u Srbiji iznosi svega 7, dok je retko gde u tranzicionim zemljama ta vrednost ispod 8. Primer lošijih zemalja bi bile Albanija sa 6,3 i Bosna i Hercegovina i Crna Gora sa oko 6,8. Hrvatska ima isto 7, ali Slovenija 10.
- b. Nadalje, BTI indeks za Srbiju u pogledu *kvaliteta podele vlasti* je 8, što je isto kao u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, dok većina tranzicionih zemalja ima 10, a tek poneka 9 (Hrvatska 9, Slovenija 10).
- c. Prema BTI indeksu *nezavisnost sudstva* je ocenjena ocenom 6 (kao BiH i Crna Gora), dok većina ostalih tranzicionih zemalja bolje stoji (Hrvatska 7, Slovenija 10). Ove promene predstavljaju preduslov za vraćanje poverenja građana u pravdu i sistem.
- d. Ocene BTI indeksa koje se odnose na *stabilnost demokratskih institucija* takođe nisu zadovoljavajuće. Tako za *posvećenost demokratskim institucijama* Srbija dobija 8 (većina zemalja 9 i 10), dok za *kvalitet rada demokratskih institucija* dobija ocenu 7 (ostale zemlje 8 ili 9).
- e. *Partijski sistem* je usled brojnih slabosti (partijska država, koncentracija velike moći u vrhovima partija, netransparentnost javnih finansija itd.), dobio BTI ocenu 7. Za ostale zemlje vrednosti su uglavnom 8 i 9 (Hrvatska i Slovenija 8), mada su Bugarska i Slovačka dobile 6, a Poljska i BiH čak 5.
- f. *Participacija građana* je važan čini-lac prave demokratije pa je i osnovna preporuka za njen razvoj i jačanje dalja demokratizacija, modernizacija i decentralizacija sistema. BTI ocena za participaciju građanskog društva u Srbiji je veoma niska i iznosi najnižih mogućih 5. Participacija u ostalim zemljama je procenjena sa 7 i 8 (Hrvatska 8, Slovenija 9). Crna Gora je ocenjena sa 6 i jedino su Poljska i BiH dobile ocenu 5.
- g. Identifikacija građana sa lokalnom zajednicom (opštinom, gradom, regionom) značajno povećava njihovo zadovoljstvo uslugama (ovaj fenomen je davno identifikovan kao *paradoks javnih usluga*). Dobro i korisno popratno dejstvo veće transparentnosti i uključenosti građana je ozbiljno sužavanje prostora za korupciju, zloupotrebe i prevare. BTI indeks vezan za *antikoruptivnu politiku* u Srbiji je 6. Druge zemlje uglavnom imaju ocenu 7, kao na primer Hrvatska, Slovenija ima 8, dok su Rumunija, Crna Gora i Slovačka dobile 6, a BiH 5. Dugo nerešen status imovine lokalnih vlasti i zavisnost od državnih organa, kao i nejasne, komplikovane administrativne procedure su pogodovale razvoju korupcije.
- h. Srbija je dobila najnižu moguću ocenu za *efikasnost korišćenja sredstava*, 5, dok je po tom pitanju stanje u drugim zemljama mnogo bolje (ocenuje se uglavnom u rasponu 7, 8 ili 9, Hrvatska 7, Slovenija 8, dok je Poljska ocenjena sa 6). I ovaj indikator govori o preteranom uticaju partijskih i političkih centara, a nedovoljnom uticaju tržišnih mehanizama u redistribuciji i korišćenju sredstava.



- i. *Kvalitet menadžmenta* je takođe vidno slabiji u Srbiji (5,3) nego u ostalim zemljama, kao na primer u Sloveniji i Hrvatskoj gde iznosi 6,8. Realizacija menadžmenta u Srbiji iznosi 6,3, a u Sloveniji i Hrvatskoj 8,5.
- j. Spremnost da se *uči iz kreiranja i primene javnih politika* u Srbiji je ocenjena sa 5, dok u Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori na primer ocena iznosi 8, a u BiH i Albaniji 6.

Ovakvo stanje je u velikoj meri posledica rešenja izbornog sistema kojim su urušene osnovne institucije sistema (parlament, Vlada i pravosudni sistem). Brojne analize i dokumenti ukazuju da način izbora organa vlasti treba u potpunosti reformisati i demokratizovati i uskladiti sa evropskim standardima.<sup>3</sup>

Od 2002. je ukinuta mogućnost da političke partije oduzimaju mandate poslanicima u lokalnim organima vlasti, čime je smanjena preterana zavisnost poslanika od vrhova političkih partija. Ustavom iz 2006. godine je, međutim, vraćen taj nedemokratski princip u Skupštinu Srbije da bi dalje Zakon o izborima i o lokalnim izborima preuzeo ovo rešenje.

Na nacionalnom nivou ovo rešenje je dovelo do urušavanja temeljnih institucija sistema jer je poslanike u Skupštini postavljao i po svojoj volji smenjivao partijski vrh, čime je snažno ojačan poslušnički mentalitet.

Predsednik Republike, u isto vreme predsednik najveće partije, postavlja (i smenjuje) premijera, ministre, čime je i

<sup>3</sup> Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, juni 2005. godine (Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje), strana 20, 21, 23, kao i Predlozi Venecijanske komisije, oktobar 2006.

ovaj organ prevashodno zainteresovan za raspoloženje partijskih šefova, a ne za interese i potrebe građana.

Sudska grana vlasti je brojnim mehanizmima (Ustav, ali i zakoni koji su doneti 2010. godine) dodatno napravljen zavisnom od izvršne. Nije joj obezbeđena finansijska autonomija sudskim budžetom. Drugi bitan izvor nezavisnosti je zapošljavanje sudija i tužilaca, njihovo napredovanje i nagrađivanje prema profesionalnim kriterijumima (merit sistem, sistem zasluga) koje se obezbeđuje kroz Visoki savet pravosuđa. Zakon u ovo telo, pored cenjenih profesora iz pravne struke i pravnika od digniteta, uvodi i predstavnike parlamenta (tj. političkih stranaka) i ministra pravde, čime je suštinski potkopana profesionalna nezavisnost ove grane vlasti, a ojačana partijska podobnost i lojalnost. Pored sudija, posebno je loša pozicija tužilaca, čime su izvršna vlast i partijski vrh hteli da obezbede svoju nedodirljivost. Usled zavisne pozicije *tužilaštva* neki veoma krupni propusti i kriminalne delatnosti predstavnika vlasti se nikada ne otvaraju u hodu, već tek postoji neka šansa da se to ostvari promenom vlasti. Ipak, visok stepen korumpiranosti političara svih partijskih pripadnosti povećava njihovu međusobnu lojalnost i tako ozbiljno smanjuje i ovu mogućnost (Vasić, 2011; Vasić, 2003).

Kako su i mediji većinom zavisni od političkih (i tajkunskih) interesa i uticaja, šanse za promenu sistema su izuzetno male. U tom kontekstu treba napomenuti kao veliki problem i *korupciju* u pravosudnim organima čije posledice su izuzetno teške. U jednom broju slučajeva je identifikovana i procesuirana povezanost pravosudnih funkcionera sa organizovanim kriminalom, dok manje sporni "prestupi" ostaju deo sistema.

Reforma sudstva sprovedena 2010. godine je pokazala, pored dobrih namera, brojne slabosti. Sudstvo nije dobio budžet te je i dalje finansijski zavisno. Kadrovi se biraju pod uticajem političkih partija, što je derogiralo princip profesionalnosti. Ovo se odnosi na sudije, ali je po sistem u još većoj meri problematična pozicija tužilaštva, koje je potpuno zavisno od izvršne grane vlasti (partijskih vrhova). Napravljen je prostor za arbitrarno postupanje i nastali su brojni organizacioni i funkcionalni problemi, koje tek treba naknadno rešavati i uklanjati njihove posledice. Uvođenje upravnog suda predstavlja modernizaciju rada u ovoj bitnoj oblasti.

U sistem su u jesen 2011. uvedeni notari (javni beležnici) koji rasterećuju sudove nekih poslova kao što je recimo overa potpisa.

Činjenica je da je Srbija *izuzetno korumpirana zemlja* sa indeksom 3,5. Indeksi se kreću od 10 kao ocene stanja bez korupcije do 0 kao ocene stanja maksimalne korumpiranosti. Od 180 zemalja čak u 96 zemalja korupcija je manja nego u Srbiji.<sup>4</sup> Ovako visok stepen korumpiranosti suštinski otežava proces razvoja, demotiviše građane na podnošenje tranzicionog troška, dok uzroci tako dugog održavanja sistemske korupcije leže u iskvarenoj političkoj eliti kojoj trebaju slabe institucije i nejasne procedure kao prostor za veću autonomiju odlučivanja.<sup>5</sup>

Posledica ovoga je da u Srbiji još uvek nije uspostavljan sistem podele i ravno-

teže vlasti, ne postoji pravna država, nisu zadovoljena načela vladavine prava dok postoje brojni monopoli u ekonomiji i političkim odnosima.

## b. Analiza stanja u Srbiji

Kapaciteti lokalnih vlasti su dobar indikator kvaliteta decentralizacije i ukupne demokratizacije i modernizacije sistema. U ovom delu se analiziraju svi bitni aspekti sistema lokalne samouprave i njenih kapaciteta, kao što su: status i nivoi (mreža) lokalnih vlasti, zatim nadležnosti, modeli organizacije vlasti, lokalni izbori i kvalitet lokalne uprave. Posebno bitno pitanje predstavlja svojina, sistem lokalnih finansija, način pružanja usluga, participacija građana u procesima odlučivanja, kao i pravo intervencije države u poslove lokalnih vlasti. Svaki od ovih aspekata je pretrpeo svojevrsnu transformaciju utičući na kvalitet usluga koje lokalne vlasti pružaju građanima.

### *Status jedinica lokalne samouprave*

Ustav iz 2006. godine je garantovao građanima pravo na lokalnu samoupravu, što je važna garancija njenog statusa i autonomije u odnosu na državu. Zakon uvodi razne mehanizme zaštite lokalne samouprave (pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom usled bilo kog akta ugrožavanja lokalne samouprave od strane države).<sup>6</sup>

### **Nivoi lokalne vlasti**

Izgradnja adekvatne mreže nivoa lokalnih vlasti je dugotrajan i veoma važan posao. Pored uspostavljanja tih nivoa, od presudnog značaja je uspostavljanje

<sup>4</sup> Primera radi sličan problem imaju Albanija sa 3,3, Grčka sa 3,5, Bugarska sa 3,6, Rumunija 3,7, Hrvatska i Makedonija 4,1, Slovačka 4,3, Češka 4,6, Mađarska 4,7 itd.

<sup>5</sup> <http://www.transparency.org/>

<sup>6</sup> Videti zakone: [http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta\\_detalji.asp?Id=23&t=Z#](http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=23&t=Z#)

partnerskih odnosa na principu subsidi-jariteta i saradnje (Loughlin, 2001).

Srbija ima monotipski model orga-nizacije vlasti i nerazvijenu mrežu ni-voa lokalne vlasti. Ona ima opštine (123), gradove (24) i Pokrajinu (Vojvo-dinu i Kosovo, koje je u specijalnom re-žimu međunarodnog protektorata). No-vim zakonom o regionalnom razvoju je formirano 5 statističkih regiona (Vojvo-dina, Kosovo, Beograd, istočni i zapad-ni region). Donekle je paradoksalno da Ustav (2006) zahteva za formiranje Po-krajine (regiona) istu proceduru kao i kod promene Ustava, što je skoro nesa-vladiva prepreka.<sup>7</sup>

Odluka o osnivanju, ukidanju i pro-meni teritorije jedinice lokalne samo-uprave se donosi na referendumu, ali je ostavljeno da odluku o tome donese skupština opštine (grada). Opštine ta-kođe imaju pravo na osnivanje mesnih zajednica ili drugih oblika mesne samo-uprave na svojoj teritoriji, bez obaveze re-ferendumskeg izjašnjavanja građana, što je takođe sistemski propust. Mogućnost uvođenja mesnih zajednica (kvartova) je odlučno rešenje jer su opštine u Srbiji re-lativno velike, pa ovi oblici samouprave smanjuju postojeći "demokratski deficit" i povećavaju participaciju građana.

#### *Opština*

Srbija ima relativno velike opšti-ne koje sa gradovima imaju oko 45 000 stanovnika, a ako se gradovi izuzmu iz

<sup>7</sup> U Srbiji su vođene u više navrata ozbiljne stručne debate na temu teritorijalne organiza-cije i regionalizacije. Videti: Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU (2006), Centar za regionalizam, Novi Sad. Videti: Ustav Republike Srbije, član 182, videti na: [www.sllistbeograd.rs/documents/ustav\\_repu-blike\\_srbije\\_lat.pdf](http://www.sllistbeograd.rs/documents/ustav_repu-blike_srbije_lat.pdf), posećeno 10. 10. 2011.

uzorka, same opštine imaju oko 25 000 stanovnika. One su dovoljno velike da obezbede kvalitetne usluge građanima. Mogući problem deficita demokрати-je se može rešiti jačanjem uloge mesnih zajednica kao jedinica vlasti u kojima građani mogu lakše identifikovati svoje potrebe, probleme i sugerisati način pro-mene stanja.

#### *Gradovi*

Gradovi su važan nivo organizacije lokalne vlasti zbog koncentracije popu-lacije i kompleksnosti upravljanja ovim zajednicama (Djordjević, 1993). Zakon o teritorijalnoj organizaciji (2007) uvo-di kao novinu povećavanje broja grado-va na 24 (sa gradom Beogradom). Pri kreiranju mreže gradova uzet je kao kri-terijum izuzetno veliki broj stanovnika (preko 100 000). Drugi kriterijum je bio da su to centri regionalnog razvoja pa je tako status grada dobio i jedan broj ma-njih naselja, ali su i tako mnoga naselja koja bi mogla dobiti status grada, ostala po strani. Velika slabost ovih rešenja je u tome što grad nije dobio veće nadlež-nosti, finansijsku, poresku niti organiza-cionu autonomiju u odnosu na opštine (Milenković, Damjanović, 2007).

Svi gradovi su visoko centralizova-ni. U hodu je "smišljeno" da gradske op-štine nisu jedinice lokalne samouprave, iako postoje legitimni izbori i opštin-ski organi vlasti. Gradskim opštinama je oduzet veliki deo nadležnosti, pravo prikupljanja poreza, nemaju izvornih budžeta, već im budžetska sredstva pre-nosi grad (Đorđević, 2009b: 144 -148).<sup>8</sup> U tom ambijentu, najviše trpe građani koji ne mogu da reše brojne probleme jer

<sup>8</sup> Videti Statut Grada Beograda: [www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf](http://www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf) (10. 10. 2011).

su gradske institucije malih kapaciteta, tako da postoji ozbiljno usko grlo u pružanju skoro svih usluga. Na ovaj način je sistemski (statutima i preporukama političkih vrhova) napravljen zastoj u radu, u pružanju usluga, a čitav sistem je neracionalan, neefikasan i skup. Kako je centralizovano prikupljanje poreza i uvedeno naknadno, arbitrarno izdvajanje dela sredstava gradskim opštinama, posledica ovog sistema je pad kvaliteta usluga građanima, zastoji u radu, neefektivnost, korupcija i visoke cene usluga.

U praksi organizacije i načina upravljanja gradovima se pojavio fenomen naglašene centralizacije kojom je grad preuzeo preveliki deo nadležnosti na sebe.<sup>9</sup>

Zakon takođe ništa ne govori o povećanju *izvornih nadležnosti* na gradove, najavljujući mogućnost prenošenja većih nadležnosti od strane države, što ukazuje da zakonodavac nije svestan značaja evropskih principa i standarda u ovoj oblasti, niti je spreman da ih usvoji.

Primenom NUTS klasifikacije u Srbiji postoji bogata mreža gradskih naselja koja variraju u veličini. Beograd je grad, ali ima i status regiona ili pokrajine. Postoji 6-7 makroregionalnih centara i oko 34 urbana centra na nivou regionalnog centra. Srbija ima orijentaciono 34 urbana centra na nivou regionalnog centra, seriju urbanih centara na nivou subregionalnog centra i seriju gradskih naselja nižeg ranga, tako da bi bilo sasvim prihvatljivo da u Srbiji budu bar 42 grada (ova urbana naselja bi imala preko 45 000 stanovnika).

### Regioni

Uvođenje regiona kao razvojnih (Sharpe, 1993; Leach, Davis i sur., 1996; Mattli, 1999; Keating, Loughlin, 1997)

jedinica vlasti u Srbiji predstavlja dosta komplikovan zadatak usled opterećenja cepanjem države, čestim pomeranjem granica i balastom problema sa Kosovom. Ovaj moderan koncept nailazi na brojna nerazumevanja i otpore.

Zakon o regionalnom razvoju je usvojen 2009. godine, a izmenjen je amandmanima 2010.<sup>10</sup>

Njime su formirani statistički regioni da bi se omogućilo korišćenje sredstava evropskih regionalnih fondova. Statistički regioni mogu biti posmatrani kao prva stepenica prema regionalizaciji.

Godine 2009. je uvedeno, prema NUTS klasifikaciji, 7 regiona: Vojvodina, Beograd, zapadni, istočni, centralni, južni region i Kosovo i Metohija. Godine 2010. je smanjen broj regiona na 5, tako da umesto četiri regiona uže Srbije, broj je smanjen na dva: istočni i zapadni.

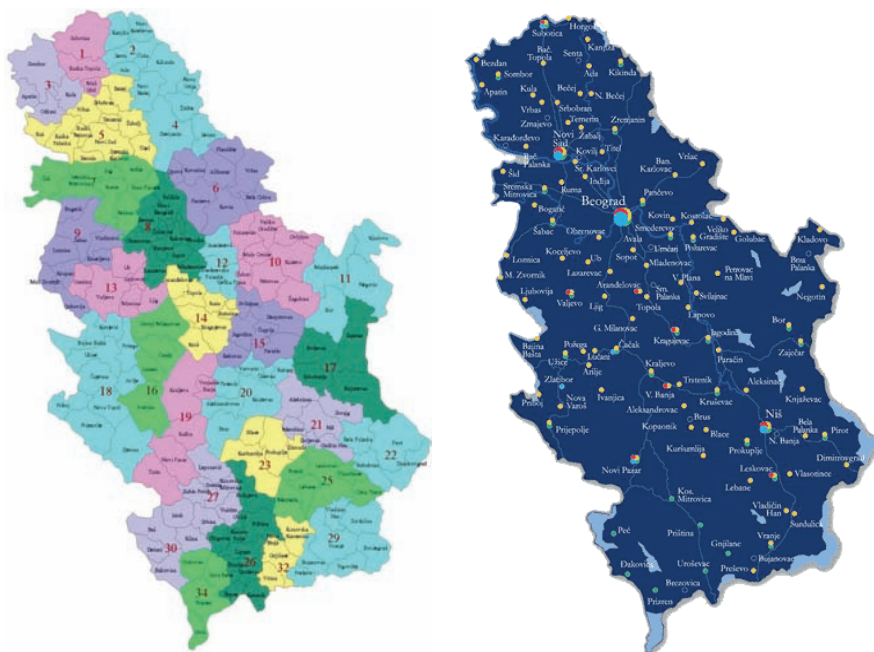
Sem Vojvodine i Beograda koji imaju svoje izabrane organe vlasti (pa bi mogli biti samoupravni regioni), u ostalim regionima se organi (regionalni razvojni saveti) *imenuju* od strane opština i gradova u sastavu regiona i Vlade, što je pouzdan indikator slabog stepena decentralizacije.

Primena statističkih kriterijuma (NUTS 2, NUTS 3) na prostor Srbije, uz uključivanje demografskih, ekonomskih, prostorno-geografskih, regionalnih i razvojnih činilaca, daje veoma interesantne rezultate (Stojkov, 2007). Prostor Srbije potencijalno ima 7 makroregiona: Vojvodina, Kosovo, Grad Beograd, Šumadija, Podrinje (prostor Zapadne Srbije), Istočna Srbija (Timočka Krajina) i Južna Srbija. Sandžak bi mogao takođe biti region, ali zbog etničke dimenzije i

<sup>9</sup> Isto, strana 146.

<sup>10</sup> Videti Zakon o regionalnom razvoju, *Službeni glasnik*, 51/09.

## Teritorijalna mapa Srbije, mapa okruga i gradova



Izvor: Prostorni plan Srbije

činjenice da je prostor Sandžaka objektivno lociran u tri države (Srbiji, Crnog Gori i Bosni i Hercegovini), ovo pitanje bi moglo da se komplikuje i traži duži period osmišljavanja (Stančetić, 2009).

### Nadležnosti

Kapaciteti lokalnih vlasti u velikoj meri zavise od obima nadležnosti koje se daju lokalnim vlastima. Od velikog značaja je postojanje principa subsidijaritetu kojim se nivou lokalne vlasti najbližem građanima daje da obavlja sve poslove koje može, a da ostale poslove prenosi na više nivoe. U ovom sistemu građani bi lakše iskazali svoje potrebe, što bi značajno uticalo na kreiranje adekvatnog paketa usluga. Srbija još uvek nije savladala ovaj princip funkcionisanja koji je naglašeno demokratski, ali

koji u isto vreme afirmiše i ekonomičnost rada (Olsen, Peters, 1996).

Zakon ne pominje subsidijaritet, već su odnosi između raznih nivoa vlasti centralizovani, hijerarhijski i bez dovoljno koordinacije. Problem dodatno usložnjavaju partijski kanali koji su, usled izbornog sistema vezanog mandata, postali daleko bitniji od institucija sistema.

Od 2000. godine brojnim zakonima je prenet deo poslova sa države na lokalne vlasti, ali je to nedovoljno. Prenet je deo poslova u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalnih usluga ali i dalje nedovoljno.<sup>11</sup> U čitavom nizu oblasti (urbanizam, ekologija, ekonom-

<sup>11</sup> Videti na primer: Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik*, 107/05, kao i Zakon o osno-

ski razvoj) ministarstva i dalje bezrazložno drže deo nadležnosti koje bi daleko efikasnije i kvalitetnije obavljale opštine. Dobar primer je činjenica da ministarstva formalno postavljaju direktore škola, domova zdravlja i centara za socijalni rad. Usled toga se kao presudno važni primenjuju partijski umesto profesionalnih kriterijuma i uvažavanja ljudskih kvaliteta kandidata, o čemu je najpouzdanija procena samih zaposlenih u tim institucijama<sup>12</sup> (Petovar, 2007: 91, 92).

### Modeli organizacije vlasti

Važan deo autonomije lokalnih vlasti podrazumeva njihovu slobodu izbora optimalnog *modela organizacije vlasti*. Optimalnost se meri mogućnošću određenih organizacionih rešenja da doprinesu razvoju zajednice i kvalitetnom i efikasnom zadovoljavanju potreba građana (Kerley, 1994; Leach, Howard i sur., 1996).

Preporuke i rezolucije Saveta Evrope ukazuju na komparativnu prednost modela u kojima *direktno birani gradonačelnik* ima daleko veće nadležnosti, odgovornost i važan je instrument podsticanja transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada uz povećanu transparentnost i dijalog sa građanima. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine se rukovodio ovim preporukama i uspešnim iskustvima ovih modela u svetu, pa je uveo ovaj model (Đorđević, Miller, 2006).

Njime je uvedena mogućnost direktnog izbora gradonačelnika i opcionog izbora gradskog (opštinskog) menadžera

---

vama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik*, 72/09.

<sup>12</sup> Videti o mogućem načinu podele nadležnosti između raznih nivoa (NUTS).

ra. U procesu usvajanja zakona, vladajuće partije su se dogovorile da kolektivni izvršni organ, opštinsko veće kao svoj tim, ne postavlja gradonačelnik, kako je predloženo nacrtom zakona, već da ga on samo predlaže, a konačno ga bira skupština. Stručnjaci su već tada upozoravali da se time značajno umanjuje efikasnost rada gradonačelnika, ali su interesi partija za kontrolom gradonačelnika bili jači (Nalbandian, 1991; Ammons, Newell, 1986).

U periodu od 2004. godine, kada su održani prvi lokalni izbori po novom zakonu, do 2008. godine se ispostavilo da je *opštinsko veće*, kreirano kao ispostava političkih partija, značajno otežavalo rad izvršne vlasti, pa i opštine u celini, te se u javnim raspravama davala preporuka da ga treba isključiti iz modela ili ostaviti kao tim koji postavlja i razrešava u hodu gradonačelnik. Ispostavilo se da je neophodno ojačati poziciju gradonačelnika (ukloniti mogućnost opoziva koji je u jednom broju gradova bio zloupotrebljavan iz čisto političkih i pragmatičnih razloga i motiva).

Umesto da se ova rešenja koriguju ili da se čak ukine opštinsko veće, Ustav Srbije članom 191 reguliše da "skupština opštine odlučuje o načinu izbora izvršnog organa" iako po svim evropskim standardima modeli organizacije lokalne vlasti spadaju u zakonsku, a ne ustavnu materiju.

U skladu sa rešenjima Ustava, Zakon (2007) vraća *model slabog gradonačelnika* koji je u praksi inferiorniji u pogledu kapaciteta rešavanja kompleksnih pitanja sa kojima se savremene lokalne vlasti suočavaju.

Pored toga, u skladu sa preporukama o značaju profesionalizacije rada lokalnih vlasti u svetu, a pogotovu u tranzicio-

nim zemljama, 2002. godine je uveden kao opcioni model *gradski (opštinski) menadžer*. Funkcija menadžera u razvijenim zemljama je da kreira i realizuje razvojne projekte, podstiče strategijsko planiranje i razvoj i pomaže stvaranju javno privatnih partnerstava. Svojim profesionalnim znanjima menadžer olakšava rad opštine, podiže kvalitet rada stručnih službi, kvalitet odlučivanja i rešavanja konflikata i brine se za standarde društveno odgovorne vlasti. Važan deo njegovih aktivnosti se odnosi na podsticanje participacije građana i obezbeđivanje transparentnosti rada opštine (grada) (Đorđević, 1997).

Menadžer je u Srbiji, u prvoj fazi, dobio pre svega funkciju podsticanja ekonomskog razvoja, dok je u daljoj evoluciji bilo zamišljeno da se postojećim nadležnostima dodaju i funkcije postavljanja, kontrole i koordinacije rada administracije, čime se zaokružuje prava priroda ovog instituta.

Za jačanje potencijala ovog instituta je od velikog značaja jačanje fakultetskih programa za obrazovanje menadžera. Menadžeri imaju veliki razvojni potencijal kako zbog svojih znanja i veština, tako i usled umreženosti sa moćnom, svetskom asocijacijom menadžera (ICMA, International City/County Association) koja ima bogato i raznovrsno iskustvo u ovoj oblasti.

Drugi važan korak u sistemskom smislu predstavlja formiranje asocijacije menadžera, njihovo povezivanje i umrežavanje, razmena informacija, znanja i iskustava i obezbeđivanje kvalitetne i stalne obuke za podsticanje ekonomskog razvoja. Opštinski menadžer ima veliki razvojni potencijal u povezivanju sa međunarodnom asocijacijom opštinskih menadžera (ICMA).

## Lokalni izbori

Lokalni izbori su kritičan moment demokratskog opredeljivanja građana za predstavnike u organima lokalne vlasti. Tip izbora je važan deo demokratizacije lokalne vlasti (Gunlicks, 1993; Mellors, Pijnenburg, 1989).

U Srbiji je transformacija izbornog modela posle 2000. godine bila prostor sukoba demokratskog i nedemokratskog koncepta. Ovaj konflikt se prelamao oko tipa mandata (vezan ili slobodan), pozicije političke stranke, pozicije građana. Tek 2011. godine je usvojeno demokratsko rešenje koje daje dovoljno prostora izboru građana, a izabrani predstavnik nije zavisao od stranke koja ga uvek može razrešiti.

*Zakon o lokalnim izborima* u Srbiji iz 1997. se opredelio za proporcionalne izbore, čime je ostao problem identifikovan i na prethodnim izborima, da čitavi delovi grada nemaju predstavnike.<sup>13</sup>

Podignut je cenzus za prijavljivanje izbornih lista na 5% za sve sem za manjinske grupacije, da bi Ustavni sud naknadno zahtevao da i za njih bude obavezan cenzus 5%.

Zakon je pored toga "preneo" iz Ustava (član 102, stav 2) princip *vezanog mandata* predviđen za poslanike Narodne skupštine, shodno kome je ovim zakonom uređeno da partija potpuno raspolaže mandatom odbornika u opštinskim i gradskim skupštinama. Svaki potencijalni kandidat je bio obavezan da potpiše blanko ostavku kojom raspolaže "partija". Ovo predstavlja naglašeno nedemokratski instrument, kojim građani biraju "mačku u džaku", partijski vrh dobija ogromnu moć da prekraja sastav

<sup>13</sup> Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik*, 129/07.

skupštine i konačno dodatno se pojačava poslušnički mentalitet u partijama, onemogućavajući slobodno opredeljivanje odbornika u skupštini, prema savesti (Goati, 2011).

Veliki broj opština i gradova u Srbiji je isticao problem slabe predstavljenosti kandidata seoskih mesnih zajednica u skupštini jer su političke partije prednost dale kandidatima iz centra opštine.

Otuda je predlagano ukidanje vezanog mandata, onemogućavanje političkih partija da manipulišu konačnom listom kandidata, izbor pojedinaca u koje građani imaju poverenja, bolja teritorijalna zastupljenost svih delova naselja u skupštini itd. U stručnoj javnosti su razmatrani potencijali *mešovitih modela* za novi zakon radi demokratizacije čitavog sistema koji će naterati političke partije da traže kvalitetne pojedince ukoliko žele da imaju uspeha na izborima. On bi demokratizovao i rad skupštine jer bi se afirmisala lična odgovornost odbornika. Ma koliko su političke partije ljubomorno čuvale svoje pozicije, stanje je postalo neodrživo jer zadržavanje ovih autoritarnih mehanizama onemogućava razvoj demokratije. Otuda je 2011. usvojen novi Zakon o lokalnim izborima koji je vratio slobodan mandat odbornicima, a odlukom Ustavnog suda takva odluka je primenjena i za nacionalne izbore. U ovom kompletu zakonskih promena usvojena je i obaveza da manje zastupljen pol ima bar trećinu mesta u predstavničkom telu.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Videti sugestije Venecijanske komisije, oktobar 2006. Ustavni sud Srbije je u proleće 2011. doneo odluku kojom koriguje Zakon o izborima (*Službeni glasnik*, 42/2011), garantujući slobodan mandat poslanicima. Novi zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 54/2011) je preuzeo isti princip.

Godine 2010. je zabranjena kumulacija funkcija, što može imati dobre efekte. Slaba demokratska politička kultura je praksom partokratije i velikom zavisnošću svih izabраниh funkcionera od partije, a slabom zavisnošću od građana, još više pokvarena. Ograničavanje na jednu funkciju će primorati političare da se ozbiljnije posvete tom jednom poslu.

### Lokalna svojina i finansije

Preduslov normalnog funkcionisanja lokalnih vlasti, realizacije nadležnosti i pružanja usluga građanima je posedovanje imovine i dovoljna finansijska autonomija (King, 1992; Walzer, 1995). Čitavih 16 godina u Srbiji je postojalo stanje zavisnosti lokalnih vlasti od države u pogledu imovine. Naime, 1995. godine, Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije, lokalnim vlastima u Srbiji je oduzeta sva imovina bez obrazloženja i bez ikakvog obeštećenja – proglašena je svojinom Republike Srbije. Uspostavljen je centralizovan sistem upravljanja imovinom. Lokalnim vlastima je ostavljeno pravo korišćenja imovine, ograničeno im je raspolaganje, ali su im ostavljene sve obaveze pokrivanja troškova tekućeg i investicionog održavanja.

Po tom režimu lokalne vlasti za svaki akt raspolaganja imovinom (pribavljanje, otuđenje, prenos prava korišćenja, uspostavljanje hipoteke, davanje u zakup ili raskid zakupa) moraju da pribave saglasnost Republičke direkcije za imovinu. Direkcija, po pravilu, na te zahteve ne odgovara i procedura traje jako dugo, tako da skoro 70% svih zahteva lokalnih vlasti ostaje nerešeno, a na rešavanje se u proseku čeka 3 godine i 10 meseci. Ovaj način rada blokira elementarno funkcionisanje lokalnih vlasti i stalni je izvor konflikata, neracionalnosti i ne-



efikasnosti. Bez svojine lokalne vlasti ne mogu efikasno obavljati svoje poslove, a posebno ne mogu podsticati ekonomski razvoj, privlačiti investicije i pomoći otvaranju novih radnih mesta, što su razvojni prioriteti Srbije i najvažnija potreba građana.

Godine 2005. je napravljena studija kojom je izračunata i finansijska šteta koju je društvo imalo jer opština nije vlasnik imovine, gubitkom direktnih investicija i propadanjem brojnih razvojnih projekata.<sup>15</sup> Na osnovu tih proračuna, ne računajući gubitke po osnovu nerealizovanih investicija (koji su najveći), ovaj sistem je doveo do gubitaka vrednih oko 1,3 milijarde eura i više hiljada radnih mesta, a svaka naredna godina donosi najmanje po 103 miliona eura gubitaka. Vlast je ignorisala ovako porazne pokazatelje, i tek je u oktobru 2011. godine imovina vraćena lokalnim vlastima usvajanjem Zakona jer je on bio u paketu zakona koji su bili preduslov za sticanje statusa kandidata za prijem u EU.<sup>16</sup>

*Zakon o imovini lokalne vlasti* je jedan od najduže odlaganih zakona. Nacrt ovog zakona je urađen u leto 2004. godine, prošao je javnu raspravu u skoro svim opštinama, jedan je od retkih čije donošenje su zahtevali i pismeno potpisali skoro svi gradonačelnici i predsednici opština bez obzira na političku pripadnost. Nacrt ovog zakona je tek u decembru 2005. ušao u skupštinsku pro-

ceduru, ali je ubrzo bio uklonjen. Ovo je slikovit primer otpora centralne vlasti da odustane od direktne kontrole nad imovinom lokalne vlasti, ne samo kao izvora moći već i kao važnog koruptivnog instrumenta.

Ovaj zakon je obezbedio lokalnim vlastima neophodne instrumente za uspešnu realizaciju svojih nadležnosti i poslova i dao im šansu da postanu važni motori razvoja. Njime se konačno uvodi red uspostavljanjem *javnih registara imovine* i pojačava odgovornost u raspolaganju imovinom jer Zakon uvodi obavezu javnog nadmetanja pri prometu imovinom i *detaljnu budžetsku kontrolu*.

#### *Lokalne finansije*

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ističe da je finansijska autonomija jedan od važnih indikatora postojanja autonomije lokalne vlasti uopšte. Dokumenta i preporuke Saveta Evrope u ovoj oblasti ukazuju da je bitno da lokalne vlasti imaju sigurne, stalne, dovoljne i predvidljive finansije.<sup>17</sup> To podrazumeva postojanje izvornih prihoda, pravo na utvrđivanje stope izvornih poreza i zakonski precizno utvrđen procenat sredstava koja se dodeljuju i princip raspodele lokalnim vlastima u vidu državnih transfera (Mead, 2000; Peters, 1991; Oates, 1996).<sup>18</sup>

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, usvojen u julu 2006. godine, je urađen po evropskim standardima. On

<sup>15</sup> Studija o ekonomskim troškovima postojanja državne svojine na sredstvima koja koriste gradovi i opštine u Republici Srbiji (2005), Institut G17, LGI, OSI, USAID. Videti *on line*: [www.logincee.org/remote\\_libraryitem/8538?lang=sr](http://www.logincee.org/remote_libraryitem/8538?lang=sr), posećeno 10. 10. 2011.

<sup>16</sup> Zakon o javnoj svojini, *Službeni glasnik*, 72/2011.

<sup>17</sup> European Chart on Local Government, **Odluka 97 (2000)** o finansijskim resursima lokalnih vlasti shodno nadležnostima: test za subsidijaritet, **Odluka 86 (1999)** o regionalnom ekonomskom partnerstvu – faktor socijalne kohezije u Evropi.

<sup>18</sup> U ovoj oblasti postoje brojne studije od kojih su navedene samo neke od interesantnih.

je obezbedio lokalnim vlastima predvidljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga.<sup>19</sup>

Sve lokalne vlasti su dobile mogućnost da *utvrđivanjem stope izvornih poreza* stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala. Od velikog značaja je i konačno dobijeno pravo na *prikupljanje izvornih poreza*. U većini opština i gradova su već formirane poreske uprave sa kvalitetnim softverom za efikasno vođenje evidencije i ubiranje prihoda.

Zakon je otvorio mogućnost za finansijsko ujednačavanje siromašnijih opština. Visina tih sredstava je zakonom precizirana na 1% BDP, čime se obezbeđuje sigurnost lokalnih vlasti da država neće voluntaristički menjati sumu transfera. Dodatno je precizno uređena formula na osnovu kriterijuma koje su dale opštine i ministarstva u dijalogu, prema kojima se raspodeljuju sredstva: broj stanovnika, površina, broj dece i odeljenja u vrtićima, osnovnim i srednjim školama itd. Razvijenije opštine su dobile porez na imovinu kao izvorni prihod, što predstavlja važan finansijski izvor.

Od 2008. godine Vlada je donela niz uredbi kojima je direktno prekršila zakon. Ne samo da je smanjila procenat izdvajanja iz budžeta za transfere lokalnim vlastima već je opet uvela arbitrarnost u proces redistribucije, čime je suštinski lokalna vlast vraćena u zavisni položaj. Ovo je odlučan indikator nedemokratske političke elite, kojoj je svaki povod dobar za uvođenje autoritarnih modela upravljanja.

<sup>19</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik*, 62/06.

## Reforma državne i lokalne uprave

Reforma uprave i administracije je važan aspekt ukupnog procesa transformacije države i vlasti uopšte iz instrumenta vlasti nad građanima u uslužni servis građana. Ovo spada u važne oblasti istraživanja i rada (Gold, 1989).

Strategija reforme državne uprave u Srbiji se odnosi na centralne, ali i na lokalne vlasti (Loughlin, Peters, 1997). Tokom 2005. godine je usvojen Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima uvođenjem sistema zasluga u zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje.<sup>20</sup> Započeti proces reformi se nastavlja, ali se pri tome reforma odnosi samo na lokalne službenike i njihove plate, a manje se ide na reformisanje čitavog sistema lokalne uprave.<sup>21</sup> Kroz ove reformske procese lokalne vlasti treba da se osposobe za efikasno, zakonito, transparentno i odgovorno funkcionisanje i pružanje kvalitetnih usluga građanima. Uvođenje permanentnih obuka i treninga za lokalne službenike, pre svega u oblasti menadžmenta (projektnog, finansijskog, kapitalnog i menadžmenta ljudskih resursa), suštinski povećava kapacitet i sposobnost administracije za kvalitetno izvršavanje poslova, čiji obim i složenost će se, kroz proces decentralizacije, povećavati. Za dalji razvoj sistema je od velikog značaja osposobljavanje lokalne administracije, ali i političke eli-

<sup>20</sup> Videti: Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik*, 79/05 i Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, 79/05.

<sup>21</sup> Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik*, 79/2005, Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, 79/2005. Trenutno je u javnoj raspravi Predlog zakona o lokalnim službenicima. Videti na: [www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262](http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262) (10. 10. 2011).

te za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Petnaest godina centralističkog i autoritarnog sistema službenike je svelo na puke izvršioce slova zakona. Siromašnije društva, slabe plate, nikakvo usavršavanje i izostanak ulaganja u profesionalne obuke i treninge doveli su do pada kvaliteta rada administracije na svim, a pogotovu na lokalnom nivou. Izuzetak u materijalnom pogledu čine veći gradovi, koji nešto bolje plaćaju svoje službenike.

Analize stanja administracije lokalnih vlasti posle 2000. godine ukazuju na brojne slabosti lokalne administracije. Jedan od najčešćih problema je neadekvatna obrazovna i profesionalna struktura zaposlenih, nedovoljan broj zaposlenih i nedovoljna obučenost veštinama koje traži moderna administracija. Ovi problemi su u unutrašnjosti i malim mestima još naglašeniji.

Primanje na posao, celokupan način rada (arhaičan, automatiziran, nekrepativan i nemotivisuci), napredovanje u struci (relativno slaba pokretljivost), otpuštanje sa posla itd. ukazuju na zastareli sistem u kome je politička podobnost veoma značajan činilac, dok profesionalni kriterijumi nisu od presudne važnosti. Plate u javnom sektoru su po pravilu niske, ne postoji nagrađivanje prema radu, niti postoji rizik od gubljenja posla zbog nerada.

Reforma u ovoj oblasti tek treba da razvija sve činioce moderne, demokratske, efikasne administracije, da vrati profesionalne standarde u struku i u većoj meri razvija svest o vlasti i administraciji kao uslužnom servisu građana.

Jedan broj opština je napravio pionirsku reformu opštinske administracije, povezao je sve službe informacionim sistemom, napravio kvalitetne

baze podataka i uveo softverske pakete koji objedinjavaju, opslužuju i prate sve aspekte administrativnih poslova. Ovaj sistem omogućava lakšu kontrolu rada, bolje vrednovanje i olakšano korigovanje rada. Mnoge opštine su formirale uslužni centar (*one stop shop*), pozivni centar (*call center*) i uvele principe modernog menadžmenta u rad administracije. Ove opštine funkcionišu kao moderne evropske opštine jer redovno mere potrebe stanovnika, kreiraju usluge prema tim potrebama, razvijaju timski način rada opštinske administracije i zaposlenih u javno komunalnim preduzećima, razvijaju misije, fokusiraju se na rezultate, stalno prate efekte rada i uvođe neke od činilaca nagrađivanja prema radu. Neke od tih pionirskih lokalnih vlasti su opštine Indija, Paraćin, Zrenjanin, Kikinda, delimično gradovi Beograd i Novi Sad itd.<sup>22</sup>

Građani lakše dolaze do informacija (*web* stranice, brošure, letci), do dokumenata (čak se ponegde dostavljaju na kuću), brže im se rešavaju predmeti (imaju uvid u stepen rešenosti predmeta, meri se i stalno skraćuje brzina, a podiže kvalitet rešavanja predmeta) i lakše prijavljuju izostanak ili slab kvalitet usluge (*call* centri), što vodi bržem korigovanju slabosti. U ovim sredinama, koje su leaderske po kvalitetu upravljanja, česta je praksa da se od građana traži da ocene kvalitet usluga, da daju sugestije, naprave prioritete itd. Većina lokalnih vlasti u Srbiji treba tek da sustigne stan-

<sup>22</sup> Veliki broj opština i gradova je uveo elektronske sisteme praćenja kvaliteta rada JKP, u koji su uključeni građani kao korisnici i opština (grad) kao garant standarda kvaliteta usluga. Videti na primer jednu od pionirskih opština: [www.indjija.net/code/navigate.php?Id=17](http://www.indjija.net/code/navigate.php?Id=17), posećeno 10. 10. 2011.

darde koje su usvojile ove liderske opštine (Berman, 1997; Olsen, Peters, 1996; Stephens, Wikstrom, 2000).

### **Pravo na intervenciju državnih organa**

U Srbiji je prostor intervencije države u rad lokalnih vlasti dobro uređen. Država može intervenisati samo u slučajevima kada lokalna vlast donosi neustavan i nezakonit akt. Nadležno ministarstvo upozorava opštinu ili grad o tome i ako ne reaguju, ono pred Ustavnim sudom pokreće postupak ispitivanja ustavnosti i zakonitosti, koji u proceduri ima stavljanje datog akta van snage do konačnog donošenja odluke suda (Đorđević, 2006).

Vlada na predlog odgovarajućeg Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu ima pravo u zakonom strogo preciziranim uslovima kojima se ugrožavaju interesi građana (nesazivanje skupštine, neodržavanje redovnih sednica i nedonošenje budžeta) raspustiti skupštinu lokalne samouprave, ali ima obavezu da u roku od 3 meseca raspiše nove izbore. Ova rešenja su u skladu sa standardima demokratskih zemalja.

### **Participacija građana i lokalne zajednice u radu lokalnih vlasti**

Uključivanje građana u rad opština i gradova je veoma slabo i ne podstiče se dovoljno. Građani su marginalizovani i njihov direktan uticaj na vlast je zanemarljiv. Iako su zakonom i opštinskim aktima predviđeni mehanizmi uticaja građana na donošenje odluka putem građanskih inicijativa, referenduma i zborova građana, oni se vrlo retko koriste u praksi. Razlozi su delimično u tome što svi ovi oblici imaju samo savetodavni karakter, odluke ne obavezuju skupštinu pa time i nemaju neku moć uticaja (Đorđević, 2006: 407-426).

Pored toga, opštinski funkcioneri i opštinska administracija nemaju razvijenu strategiju uvećavanja i podizanja kvaliteta građanske participacije (bolje informisanje, stalna kontrola kvaliteta usluga i predlozi i inicijative građana) kao pretpostavku kvalitetnijeg rada i upravljanja. Građani su, sa druge strane, ophrvani egzistencijalnim problemima i ne vide u opštini ili u gradu instrumente za rešavanje svojih problema. Tako građani i opštinske vlasti ostaju udaljene i suprotstavljene strane, sa podvojenim potrebama i interesima.

Veliki broj međunarodnih projekata koji se realizuju od 2000. godine insistira da osnov izrade projekta bude analiza potreba građana i uže grupe korisnika (*users groups, final beneficiaries*), što pomaže izgradnji nove demokratske kulture lokalnih vlasti. SKGO, brojne NVO itd. rade na kreiranju treninga i obuka za uključivanje građana u procese odlučivanja, u proces pružanja usluga, uključujući i povećavanje stepena uticaja građana na konačni izgled i kvalitet tih usluga.

U Srbiji ne postoji obaveza uključivanja građana u proces *donošenja statuta, budžeta, niti urbanističkog i prostornog plana*. Ovi dokumenti su od velikog značaja za organizaciju vlasti, način odlučivanja, kreiranje politika i njihovo sprovođenje. Budžet je bitan jer se njime uređuje način raspodele, kao i vrsta i visina prihoda i rashoda. Procedure koje su predviđene za usvajanje ovih dokumenata tek formalno (suštinski nedovoljno) uključuju javnost, tako da često veoma krupne promene ostavljaju po strani i najzainteresovaniju stručnu javnost, a kamoli građane. Otuda predstoje podizanje kvaliteta zakonske regulative (Peters, Savoie, 2000; Raphaelson, 1998).

## Pružanje usluga

Proces i kvalitet pružanja usluga građanima od strane lokalnih vlasti je bitan indikator stepena modernizacije lokalne vlasti u pravcu demokratizacije i modernizacije. S jedne strane, kao demokratiskog procesa u koji su građani i civilno društvo uključeni i mogu iskazati svoje potrebe i pratiti proces kreiranja paketa usluga prema tim potrebama. S druge strane, kao prostora demokratskog delovanja i u smislu razvoja preduzetničkih i menadžerijalnih kapaciteta da se građanima obezbede kvalitetni i adekvatni paketi usluga (Salamon, 1995; Salamon, 1989).

U Srbiji postoji arhaičan, monopol-ski način pružanja usluga, kako u državi tako i u opštinama i gradovima. Javne usluge pružaju javno komunalna preduzeća koja su, na osnovu svih istraživanja, loše organizovana, imaju slab menadžment, slabe proizvodne programe i problem viška radne snage, cene njihovih usluga nisu tržišne, postoje raznovrsne i brojne subvencije, veliki deo sredstava se odliva u partijske i druge fondove itd. U tom kontekstu pokušaji reformi su bili veoma slabi i proces uključivanja privatnog sektora u ovu oblast, radi podizanja kvaliteta i ponude usluga, kao i radi podizanja konkurencije, je veoma sporadičan i spor (Đorđević, 2010).

U ovoj oblasti ozbiljna reforma svakako treba da otpočne reformama javno komunalnih preduzeća, i to pre svega podizanjem kvaliteta organizacije, podizanjem menadžerijalnih kapaciteta, uklanjanjem subvencija i uvođenjem tržišnih cena usluga gde god je to moguće. Konačno, veoma je bitno otклонiti zakonske prepreke privatizaciji jer zakon ograničava da privatni ka-

pital može činiti svega 49% vrednosti JKP.<sup>23</sup>

U procesu rada je bitno uvesti standarde u svaku oblast, uvesti merenje, vrednovanje rada i transparentnost u radu, što bi omogućilo građanima da imaju uvid u kvalitet usluga, u cenu, kao i da utiču na konačni kvalitet paketa usluga koji im se na ovaj način obezbeđuje.

Važna promena se odnosi i na način izbora direktora i upravnih odbora JKP, koji mora uvesti kao jedini bitan kriterijum profesionalne kvalitete pojedinaca. I u ovoj oblasti se dominacija partijskih kriterijuma do sada pokazala kao pogubna.

## Naučene lekcije

Politička elita u Srbiji je i sama kolateralna žrtva autoritarnog režima od 1990. do 2000, te još uvek postoje snažne naslage nedemokratskih ideja, vrednosti i kulture. Ona u periodu od 2000. godine u talasima sprovodi reforme, ali taj proces ide dosta neujednačeno i sporo. Tokom poslednjeg mandata, politička elita (Demokratska stranka) od koje se očekivalo da odlučnije ide na procese transformacije sistema objektivno nije bila spremna za demokratizaciju i decentralizaciju, niti je spremna da odgovori izazovima koje traži globalizacija. Većina promena do kojih je u ovom periodu ipak došlo bila je iznuđena.

I u Srbiji se ponovilo iskustvo mnogih drugih zemalja da je političarima veoma teško da se:

1. odreknu pozicije moći (kumulacija funkcija, kumulacija nadležnosti u državi u odnosu na lokalne vlasti),

<sup>23</sup> Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, *Službeni glasnik RS*, 25/00 i 25/02.

2. da se odreknu odnosa nadređenosti i podređenosti (hijerarhije) i da prihvate novi tip odnosa partnerstva i saradnje sa lokalnim vlastima, sa civilnim društvom i konačno sa građanima,
3. da se odreknu arhaičnog modela upravljanja koji daje veoma slabe rezultate, ali omogućava, usled netransparentnosti sistema, brojne zloupotrebe i razne vidove monopola.

Otpor političara, koji bi sami trebalo da nose reforme, suštinski je otežavao procese decentralizacije, demokratizacije i modernizacije sistema. Predugo održavane sistemske slabosti (partokratija, slaba pravna država, dominacija izvršne grane vlasti, visok stepen korupcije, slab kvalitet menadžmenta i korišćenja sredstava, slaba transparentnost i odgovornost političara za rad) posledica

su jačanja koncepta dominacije nad reformskim konceptima. Od 2006. do danas proces korekcije i demokratizacije sistema (ukidanje vezanog mandata, korekcije sudskog sistema, vraćanje imovine lokalnim vlastima) ide veoma sporo. To vreme je od strane političke i ekonomske "elite" iskorišćeno za lično bogaćenje i očuvanje političkih pozicija.

Kako integracije u EU zahtevaju ubrzanje reformskih procesa, najveći saveznik građana Srbije upravo i jeste EU. Ona se, u vezi sa svim bitnim procesima reformi, kao što su demokratizacija, decentralizacija, podizanje menadžerijalnih kapaciteta, veća transparentnost i odgovornost rada vlasti, način korišćenja javnih finansija i dobara uopšte, jačanje civilnog društva, uključivanje građana u procese odlučivanja itd., dokazala kao važan saradnik i savetnik.

## LITERATURA

- Amin, S. (1997) *Capitalism in the Age of Globalization*. London: Zed Press.
- Ammons, D. N., Newell, C. (1986) *City Executives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Berman, D. (1997) *State and Local Politics*. Armonk, NY: M. A. Sharpe.
- Cheema, G. S., Rondinelli, D. A. D., eds. (2007) *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Donahue, J., Nye, J. S. (2002) *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Djordjević, S. (1993) *Politička zajednica velikog grada*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (1997) *Preduzetničko upravljanje megalopolisom – city manager model*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (2006) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (2009a) *Decentralizacija*, u: S. Đorđević i sur., *Pokrenimo zajednice: priručnik za javno zastupanje u procesu decentralizacije*. Beograd: BCIF, str. 8-29.
- Đorđević, S. (2009b) *Organizacija, nivoi vlasti i nadležnosti*, u: V. Pavlović, S.

- Orlović, ur., *Beograd – demokratska metropola*. Beograd: Čigoja štampa, str. 127-168.
- Dorđević, S. (2010) Javne usluge, u: *Beograd – demokratska evropska metropola*. Beograd: Čigoja štampa.
- Dorđević, S., Miller, D. (2006) Reforma lokalne vlasti i priroda profesionalnog upravljanja u Srbiji. *Propisi i praksa* 12/06.
- Ferrara, A. (2010) *Cost-Benefit Analysis of Multi-Level Government: The Case of EU Cohesion Policy and US Federal Investment Policies*. London/New York: Routledge.
- Fukujama, F. (2007) *Građenje države: vlast i svetski poredak u 21 veku*. Beograd: Filip Višnjić.
- Gill, S. (1995) Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium* 24 (3): 399-424.
- Greider, W. (1997) *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Simon and Schuster.
- Green, J. D. (2002) *Cities and Privatization – Prospects for the New Century*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Goati, V. (2011) Podsystem političkog predstavnštva, “Ahilova peta” poretka u Srbiji, u: Z. Stojiljković, D. Spasojević, ur., *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: National Democratic Institute for International Affairs, str. 11-20.
- Gold, S., Schoch, S. (1989) *Reforming State Local Relations: Practical Guide*. Denver, CO: National Conference of State Legislatures.
- Groenendijk, N. (2002) Fiscal Federalism Revisited, paper presented at Institutions in Transition Conference organized by IMAD, Slovenia, Ljubljana.
- Gunlicks, A., ed. (1993) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Held, D., McGrew, A., eds. (2000) *The Global Transformations Reader*. London: Polity Press.
- Horvath, T. M., ed. (2000) *Decentralisation: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Jonnes, R. J. B. (1995) *Globalization and Interdependence in the International Finance and the State*. London: Frances Pinter.
- Keating, M., Loughlin, J., eds. (1997) *Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Kerley, R. (1994) *Managing in Local Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- King, D. (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*. London: George Allen and Unwin.
- King, D., ed. (1992) *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Leach, S., Davis, H. i sur., eds. (1996) *Enabling and Disabling Local Government: Choices for the Future*. Buckingham: Open University Press.
- Loughlin J., Peters, G. B. (1997) State Traditions, Administrative Reform and Regionalisation, u: M. Keating, J. Loughlin, eds., *Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass.
- Loughlin, J., ed. (2001) *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Luttwak, E. (1999) *Turbo-Capitalism*. New York: Basic Books.
- Mattli, W. (1999) *The Logic of Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mead, M. D. (2000) *What You Should Know about Your Local Government Finances*. Norwalk, CT: GASB.
- Mellors, C., Pijnenburg, B., eds. (1989) *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London/New York: Routledge.
- Milenković, D., Damjanović, M., ur. (2007) *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar.
- Nalbandian, J. (1991) *Professionalism in Local Government*. San Francisco: Jessey Publishers.
- Nye, J. S., Jr. (2004) *Power in the global information age – from realism to globalization*. London: Routledge.
- Oates, W. E. (1999) An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120-1149.
- Oates, W. E. (1996) Fiscal Structure in the Federal System, u: R. Aronson, ed., *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA Press.
- Olsen, M., Peters, G. (1996) *Lessons From Experiences*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Petovar, K. (2007) O kriterijumima definicije grada, u: Zbornik radova, *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar, str. 83-94.
- Peters, G. B. (1991) *Politics of Taxation*. Cambridge, MA/Oxford: Blackwell.
- Peters, G. B. (1996) Management Policies in Local Government Finance, u: R. Aronson, ed., *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA Press.
- Peters, G. B., Savoie, D. J., eds. (2000) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Services*. Montreal: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de gestion.
- Public Private Partnership (1997) *Public Private Partnership: Neue Formen Öffentliche Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden: Nomos, Verlagsgesellschaft, Heft 41.
- Raphaelson, A. H., ed. (1998) *Restructuring State and Local Services*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Salamon, L. M., ed. (1989) *Beyond Privatisation: The Tools of Government Action*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Sharma, C. K. (2011) Beyond Gaps and Imbalances: Re-structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations. *Public Administration* 89, First published on-line, July 6, 2011.
- Stančetić, V. (2009) *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj Uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Stephens, R., Wikstrom, N. (2000) *Metropolitan Government & Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Stojkov, B. (2007) Status grada, decentralizacija i policentričnost Srbije, u: D. Milenković, M. Damjanović, ur., *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar, str. 11-24.
- Sharpe, L. J., ed. (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.
- Vasić, R. (2011) Analiza reforme sudstva u Srbiji, Sabor politikologa Beograd, maj 2011. (priprema za štampu).



Vasić, R. (2003) Reform of the Judicial System in Serbia (How the Independent Judiciary Supports the Transformation of Authoritarian Rule into the Rule of Law), u: *Between Authoritarianism and Democracy – Serbia, Montenegro, Croatia*, vol. 1, Institutional Framework.

Walzer, N., ed. (1995) *Local Economic Development*. Boulder: Westview Press.

Zbornik (2006) *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU*. Novi Sad: Centar za regionalizam.

Zevin, R. (1995) Are World Financial Markets more open?, u: U. T. Banuri, J. S. Schor, eds., *Financial Openness and National Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.

### Radne studije i papiri

Analiza rada menadžera u Srbiji (2006) studija, Palgo Centar; Efikasan opštinski menadžer (2007) CESID, Fond za podršku civilnom društvu.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy (2008) Council of Europe.

Studija o ekonomskim troškovima postojanja državne svojine na sredstvima koja koriste gradovi i opštine u Republici Srbiji (2005) Institut G17, LGI, OSI, USAID. Videti on line: [www.logincee.org/remote\\_libraryitem/8538?lang=sr](http://www.logincee.org/remote_libraryitem/8538?lang=sr), posećeno 10. 10. 2011.

### Zakoni

Zakon o izborima (*Službeni glasnik*, 42/2011).

Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 129/07).

Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 54/2011).

Zakon o regionalnom razvoju (*Službeni glasnik*, 51/09).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju (*Službeni glasnik*, 107/05).

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik*, 72/09).

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (*Službeni glasnik*, 62/06).

Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik*, 79/05).

Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik*, 79/05).

Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik*, 79/2005).

Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik*, 79/2005).

Predlog zakona o lokalnim službenicima. Videti na: [www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262](http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262), posećeno 10. 10. 2011.

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (*Službeni glasnik RS*, 25/00 i 25/02).

Zakon o javnoj svojini (*Službeni glasnik*, 72/2011).

Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik*, 9/02).

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (*Službeni glasnik*, 9/02).

Zakon o glavnom gradu (*Službeni glasnik*, 9/02).

Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 9/02).

Zakon o glavnom gradu (*Službeni glasnik*, 129/07).

Videti zakone: [http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta\\_detalji.asp?Id=23&t=Z#](http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=23&t=Z#)

Ustav Republike Srbije: [www.sllistbeograd.rs/documents/ustav\\_republike\\_srbije\\_lat.pdf](http://www.sllistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf) (10. 10. 2011).

### Dokumenta, odluke, studije

European Charter of Local Self-Government, CETS No.: 122, <http://conventions.coe.int/treaty/Common/Que-VoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG>, posećeno 10. 10. 2011.

Nacionalna strategija Srbije za pristupa-  
nje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji,  
juni 2005. godine (Vlada RS, Kancela-  
rija za pridruživanje), strana 20, 21,  
23. kao i Predlozi Venecijanske komi-  
sije, oktobar 2006.

Odluka 97 (2000) o finansijskim resur-  
sima lokalnih vlasti shodno nadležno-  
stima: test za subsidijaritet.

Odluka 86 (1999) o regionalnom eko-  
nomskom partnerstvu – faktor soci-  
jalne kohezije u Evropi.

Sistem 48 [www.indjija.net/code/navigation.php?Id=17](http://www.indjija.net/code/navigation.php?Id=17) (10. 10. 2011).

Sugestije Venecijanske komisije, oktobar  
2006.

Statut Grada Beograda: [www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf](http://www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf), posećeno 10. 10. 2011.

### Web adrese:

<http://www.bertelsmann-transformati-on-index.de/en/bti/>

<http://www.transparency.org/>

## Decentralisation and Enhancing the Local Government Capacity in Serbia

**SUMMARY** This paper provides a review of the process of decentralisation in Serbia from 2000 to 2011, bearing in mind that this process should at the same time be a process of enhancing the local government capacity. The paper traces the transformation of each of the essential factors of the autonomy of local government and its managerial potentials: its constitutional and legal status, elections and the model of the organisation of government, competences, funding, provision of services, citizen participation, and the relationship between the state and local self-government. This complex process is time-consuming, requires upgrading knowledge and skills at all levels of government (local government in particular), a commitment of the political elite to democratic values, and is closely tied to increasing the level of democratic political culture.

**KEYWORDS** decentralisation, democratisation, modernisation, local self-government, network of local government, competences, funding, management, provision of services, citizen participation, openness of government

# TRANSFER JAVNIH POLITIKA U POLITICI FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA: USPOREDBA NJEMAČKE, NIZOZEMSKJE I HRVATSKE

**Hrvoje Mataković**

*Doktor politologije,  
voditelj Ureda za istraživanje  
Sveučilišta u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2011.

**Sažetak** U radu se analizira transfer javnih politika u okviru politike financiranja političkih stranaka. Analiza transfera fokusirana je na tri dimenzije transfera javnih politika: uzroke transfera, sam proces transfera te sadržaj transfera u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj. Analizirajući proces transfera, autor poseban naglasak stavlja na domaće strukturalne faktore koji su utjecali na transfer javnih politika: ideje o političkim strankama i *policy*-stil, te pokazuje kako su ti faktori u nekim zemljama olakšavali, a u drugima otežavali transfer javnih politika.

**Ključne riječi** transfer javnih politika, politika financiranja političkih stranaka, Njemačka, Nizozemska, Hrvatska, konvergencija javnih politika

## 1. Uvod

Uvođenjem kompleksne regulacije stranačkog financiranja, koje započinje 60-ih godina 20. stoljeća, dolazi do povećanja kompleksnosti financiranja stranaka, a to je u konačnici imalo za posljedicu svojevrsnu “novu optiku” – novi način promatranja financiranja političkih stranaka. Financiranje političkih stranaka, kao nešto što je oduvijek postojalo, toliko se promijenilo i postalo tako složeno da je nastala potreba za

javnim politikom kojom će se urediti to područje političkog života. Upravo stoga što se reguliranjem stranačkih financija uređuje mnoštvo različitih važnih odnosa, nešto što se dotad promatralo u sferi politike (*politics*) podiže se na razinu, da upotrijebimo Lowijevu terminologiju, konstitutivne javne politike. Politika financiranja političkih stranaka ima dva temeljna obilježja: povećanu regulaciju stranačkog financiranja i intenzivno financiranje stranaka iz javnih sredstava.

Detaljnija regulacija i javno financiranje najprije se, što je pomalo iznenađujuće, pojavljuju u Južnoj Americi (1928. godine u Urugvaju i 1956. u Kostariki), a u Europi ih prvi uvode Njemačka (1959), Švedska (1965) i Finska (1967) (Brändle, 2002: 12). U oblikovanju te javne politike neke su zemlje preuzimale rješenja od drugih, a opseg korištenja tuđih ideja i rješenja varirao je od traženja inspiracije u drugim zemljama do prenošenja, u većoj ili manjoj mjeri, dijelova regulatornih okvira. Na primjeru Njemačke, Nizozemske i Hrvatske analizirat ćemo transfer javnih politika u području financiranja političkih stranaka te pokazati koji su čimbenici utjecali na njega. U ovoj komparativnoj analizi koristit ćemo se analizom sadržaja dokumenata i interpretacijom postojećih istraživačkih nalaza o financiranju političkih stranaka.

## 2. Konceptualni okvir

Iako je koncept transfera javnih politika primarno nastao krajem šezdesetih godina 20. stoljeća kako bi se njime objasnilo usvajanje javnih politika i proširenje difuzije javnih politika u SAD-u (Radaelli, 2000: 26), transfer javnih politika veću pozornost dobiva posljednjih 25 godina, posebice s jakim porastom interesa za fenomene poput globalizacije i europeizacije. U literaturi je poznato nekoliko konceptualno i terminološki relativno sličnih pristupa poput konvergencije javnih politika, difuzije, plutaćućih javnih politika i institucionalnog izomorfizma koji su, unatoč "terminološkim razlikama i dosjetkama" (Žiljak, 2009: 242), usmjereni na isto pitanje, a to je prenošenje javnih politika iz jednog političkog sustava u drugi. Samo istraživačko područje vrlo je heterogeno (Jordan, 2005: 944) te postoji relativno malo

zajedničkih osnova kad je riječ o istraživačkom dizajnu, konceptima i operacionalizaciji (Heichel i sur., 2005: 835).

Transfer javnih politika, u jednoj od najčešće citiranih definicija, opisan je kao "proces u kojem se znanje o javnim politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama i idejama iz jednog političkog sustava upotrebljava u razvoju politika, administrativnih aranžmana, institucija i ideja u drugom političkom sustavu" (Dolowitz i Marsh, 2000: 5). Koncept transfera javnih politika više je usmjeren na proces nego na rezultate te analizira procese transfera koji u konačnici mogu dovesti do konvergencije javnih politika (Knill, 2005: 766). Koncept konvergencije javnih politika pojmovno je sličan konceptu transfera javnih politika. Općenito govoreći o konvergenciji, više autora (Bennett, 1991: 215; Drezner, 2001: 53; Knill, 2005: 764) navodi Kerrovu definiciju da je konvergencija "tendencija društava da postanu slična, da razviju sličnosti u strukturama, procesima i rezultatima". Knill je definira kao "bilo koje povećanje sličnosti između jednog ili više obilježja određene javne politike... preko danog skupa političkih jurisdikcija... u određenom razdoblju. Konvergencija javnih politika tako opisuje krajnji rezultat procesa promjene politike tijekom vremena prema nekoj zajedničkoj točki, bez obzira na uzročne procese" (Knill, 2005: 768). Bennett u jednom od prvih, i najčešće citiranih, radova o konvergenciji javnih politika navodi da je konvergencija javnih politika "više proces 'postajanja' nego uvjet za 'biti' sličan. Konvergencija znači da se kreće s raznih pozicija prema nekoj zajedničkoj točki" (Bennett, 1991: 219). Konvergencija javnih politika može se promatrati kao konvergencija ciljeva, sadržaja, instrumenata, ishoda javnih

politika te *policy*-stilova (isto, 218), a u literaturi je najviše studija koje su usmjerene na sadržaj javnih politika (Heichel i sur., 2005: 829).

Unatoč konceptualnoj sličnosti, između transfera i konvergencije javnih politika postoje dvije bitne razlike. Prva razlika odnosi se na analitički fokus: studije o transferu javnih politika koncentrirane su na uzroke procesa, analizirajući procese koji pod određenim uvjetima mogu dovesti do konvergencije javnih politika. Studije o konvergenciji više su usmjerene na učinke. Iz toga proizlazi druga razlika – razlika u zavisnoj varijabli. Studije o transferu analiziraju sadržaj i procese transfera javnih politika kao zavisnu varijablu, a studije o konvergenciji uglavnom su usmjerene na objašnjavanje promjena u javnim politikama koje nastaju tijekom vremena (Knill, 2005: 767). Osim što se može promatrati kao zavisna, transfer javnih politika također može biti i nezavisna varijabla: njime možemo objašnjavati proces transfera, ali i ishode javnih politika. Ako želimo upotrijebiti transfer javnih politika da bismo objasnili ishod, tada trebamo objasniti što uzrokuje transfer, pa u tom slučaju transfer može biti i zavisna i nezavisna varijabla. Dolowitz i Marsh transfer upotrebljavaju kao eksplanatornu varijablu polazeći u svojoj analizi od razumijevanja i objašnjavanja procesa transfera (Dolowitz i Marsh, 2000: 8). Konvergencija također može biti zavisna varijabla, osobito u slučajevima kada je središnja tema analize istraživanje sličnosti politika u više zemalja (i njihov razvoj tijekom vremena) ili srodni postupci (Heichel, 2005: 818).

U ovome radu analizirat ćemo transfer u politici financiranja političkih stranka, posebno se fokusirajući na tri dimenzije transfera: uzroke transfera,

sam proces transfera te sadržaj transfera. Veći dio analize bit će usmjeren na proces transfera, s naglaskom na faktorima koji su utjecali na transfer javnih politika, bilo da su ga poticali ili ograničavali.

#### *Razlozi za transfer javnih politika*

Analizirajući razloge za transfer javnih politika, proučit ćemo tko su ključni akteri u procesu transfera te zašto se oni uključuju u transfer javnih politika, tj. koji su uzroci transfera. Dolowitz i Marsh kao glavne razloge porasta transfera navode tri faktora: globalizaciju, brz rast komunikacija te sve veću važnost međunarodnih organizacija (Dolowitz i Marsh, 2000: 6-7). Globalizacija predstavlja “skupinu tehnoloških, ekonomskih i političkih inovacija koje drastično reduciraju barijere ekonomskoj, političkoj i kulturalnoj razmjeni” (Drezner, 2001: 53). Ona je stvorila niz spornih pitanja koja postaju globalna, dok su se ranije rješavala na nacionalnoj razini (isto, 77). Snaga globalizacije osobito je vidljiva u gospodarstvu, jer je domaće gospodarstvo nemoguće odvojiti od globalnih ekonomskih pritisaka koji u značajnoj mjeri ograničavaju kapacitete nacionalnih kreatora javnih politika (Dolowitz i Marsh, 2000: 6-7).

Brz rast komunikacija u drugoj polovici dvadesetog stoljeća olakšao je transnacionalnu komunikaciju i omogućio bržu razmjenu znanja i ideja među zemljama. Holzinger i Knill navode više uzroka transfera i konvergencije javnih politika čije je zajedničko obilježje da se temelje isključivo na komunikaciji i razmjeni informacija među pojedinim zemljama: učenje lekcija, transnacionalno rješavanje problema, oponašanje javnih politika i međunarodna promidžba javnih politika (Holzinger i Knill, 2005: 782-786).

Različite međunarodne organizacije poput Europske Unije, Ujedinjenih naroda ili OECD-a zagovaraju ili provode slične politike u različitim državama, pritom ograničavajući i oblikujući nacionalne *policy*-izbore. U prvom redu, do transfera javnih politika može doći pristupanjem i članstvom. Prilikom pristupanja zemlje članice ratificiraju ugovor obvezujući se da će poštivati njegove odredbe (primjerice, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda). U tom slučaju do transfera javne politike doći će jednokratno, za razliku od članstva, gdje institucija posjeduje ovlaštenja da stvara regulatorne *outpute* za svoje članove tako što će trajno odlučivati te razvijati novu legislativu (primjerice, Europska Unija) (Holzinger i sur., 2008: 557). Osim pristupanjem i članstvom do transfera javnih politika može doći i na posredan način, tako da zemlje koje nisu članice transferiraju javne politike u svoj nacionalni sustav. Tako je, primjerice, Norveška, bez obzira na to što nije članica Europske Unije i što trenutno nije zainteresirana da to postane, transferirala značajan broj javnih politika Unije iako na to, formalno gledajući, ni na koji način nije bila obvezana. U tom slučaju konvergencija je bila potaknuta postojanjem institucijskih veza na svim razinama vlasti i određenim adaptacijskim pritiskom Europske Unije, a javne politike, prije nego što se transferiraju, prolaze kroz "proces nacionalnog filtriranja" (Trondal, 2002: 346) u kojem se politike Europske Unije modificiraju i filtriraju sukladno postojećim nacionalnim javnim politikama, formalnim strukturama, pravnim propisima i *policy*-instrumentima (isto, 339).

Transfer javnih politika može uključivati manju ili veću razinu prisile. Dolowitz i Marsh su u prikazivanju razine

prisile prilikom transfera javnih politika upotrijebili kontinuum koji na jednom kraju ima savršenu racionalnost kao najmanji stupanj prisile, a na drugom kraju izravno nametanje kao najveći stupanj prisile (Dolowitz i Marsh, 2000: 13). Najmanju prisilu nalazimo kod učenja lekcija – učenje lekcija dobrovoljan je proces u kojem se vlade racionalno koriste iskustvima drugih zemalja kako bi riješile svoje nacionalne probleme. Učenje lekcija može poprimiti oblik "pozitivnih lekcija", gdje vlada nakon procesa evaluacije odlučuje da će transferirati određenu politiku, ili pak "negativnih lekcija", gdje se odlučuje da transfera neće biti (Holzinger i Knill, 2005: 783).

Utjecaj međunarodnih i nadnacionalnih institucija na provođenje transfera javnih politika može imati različite stupnjeve prisile. Postoje, primjerice, međunarodni sporazumi na razini Vijeća Europe i OECD-a gdje je većim dijelom u pitanju dobrovoljni transfer (Bennett, 1991: 228). Međutim postoje i transferi s većom razinom prisile. Transfer javnih politika smatra se prisilnim pod dva uvjeta: prvi je strukturalna asimetrija moći, a drugi pokušaj da se neka javna politika "progura", obično od strane međunarodne institucije, protivno volji ili uz oklijevanje domaćih aktera. Usvajanje te politike vrlo je često povezano s razmjenom određenih ekonomskih dobara (Holzinger i Knill, 2005: 781). Harmonizacija, kao sljedeći stupanj, uključuje veću razinu prisile i "rezultat je međuovisnosti i razumljene potrebe za suradnjom" (Bennett, 1991: 229), a nacionalne vlade pravno su obvezane da usvoje slične politike kao dio svojega članstva u međunarodnim institucijama (Holzinger i Knill, 2005: 782); tako su, primjerice, nove zemlje članice Europske Unije obvezane da usvoje

cjelokupnu pravnu stečevinu Europske Unije kako bi postale punopravne članice (Bechtel i Tosun, 2009: 932). Većina transfera javnih politika uglavnom se nalazi negdje na sredini ovoga kontinuma, odnosno transferi vrlo često istodobno uključuju i dobrovoljne i prisilne elemente (Dolowitz i Marsh, 2000: 15).

#### *Proces transfera javnih politika*

Već je ranije navedeno da su studije o konvergenciji više usmjerene na učinke, a studije o transferu na proces. Iz jednog političkog sustava u drugi moguće je transferirati *policy*-ciljeve, sadržaj, instrumente, programe, institucije, ideologije, ideje i stavove te negativne lekcije (Dolowitz i Marsh, 2000: 12).

Analiza procesa transfera bit će središnji dio analize u kojem ćemo se, između ostalog, usredotočiti na faktore koji olakšavaju ili ograničavaju proces transfera javnih politika. Ti faktori dijele se u dvije skupine: prva skupina faktora odnosi se na obilježja zemalja koje sudjeluju u transferu te na sličnost među njima. Transfer javnih politika jednostavniji je između zemalja koje imaju visoku razinu sličnosti; Knill (Knill, 2005: 770) te Lenschow i sur. (Lenschow i sur., 2005: 798) navode da je najvažnija razina sličnosti u kulturi, institucionalnim strukturama te socioekonomskim strukturama i razvoju. Druga skupina faktora odnosi se na obilježja same politike koja se transferira. Transfer i kasnija implementacija, primjerice, onih javnih politika koje će imati distributivne i redistributivne učinke, i koje stoga mogu potencirati sukobe među *policy*-akterima, bit će mnogo teži nego implementacija onih politika koje su izvan tog konteksta (Knill, 2005: 770).

U ovome radu analizirat ćemo domaće strukturalne uvjete, s naglaskom

na kulturalnim čimbenicima. U okviru kulturalnih odrednica analizirat ćemo ideje o političkim strankama i *policy*-stil te utvrditi u kojoj su mjeri oni utjecali na transfer javnih politika povezanih s politikom financiranja političkih stranaka u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj.

Političke ideje možemo definirati kao “dijeljena uvjerenja ili teorije o institucijama koje akteri smatraju ‘prikladnima’ i legitimnima u stvaranju političkog poretka” (Lindner – Rittberger, 2003: 450). *Policy*-ideje, uvjerenja, vrijednosti i interesi “međusobno su povezani u dinamičnom i interaktivnom procesu koji se može opisati kao *policy*-evolucija” (Steinmo, 2003: 207): u toj evoluciji one *policy*-ideje koje se pokazuju uspješnima, s vremenom postaju institucionalizirane i čine temelje pomoću kojih *policy*-akteri stvaraju svoja uvjerenja. Osim toga ideje, uvjerenja i vrijednosti “ključni su u postupku izbora između *policy*-alternativa, kao i u postupku imitacije kojim se šire politike i institucije” (isto). Nakon što su “ugrađene” u javne politike, ideje doprinose oblikovanju politike i postaju svojevrsni predlošci na temelju kojih se donose političke odluke (Steinmo, 2007). Integriranje ideja u analizu stvaranja politika može poboljšati razumijevanje ishoda javnih politika, jer varijable koje naglašavaju drugi teoretski pristupi često ne daju adekvatna objašnjenja izbora politika. Za to postoje dva razloga: prvo, interesi i ciljevi aktera i kreatora politika često su nejasni ili previše neodređeni i stoga se teško mogu objasniti ako u obzir ne uzmemo i ulogu ideja. Kao drugi razlog Bleich navodi da je “dominantni pogled na ograničenja *policy*-odluka obično preuzak” (Bleich, 2002: 1055).

Osim za razumijevanje političkog razvoja i institucionalnih promjena, ideje su važne i za razumijevanje promje-

ne javnih politika jer ideje imaju ključnu ulogu u *policy*-procesu, pogotovo u fazi stavljanja određenog pitanja na dnevni red. U toj fazi, ovisno o idejama koje su dominantne, donijet će se odluka o tome hoće li se neko pitanje naći na dnevnom redu, kao i u kakvom će se obliku pojaviti na dnevnom redu. Iako ideje imaju neospornu važnost, one same po sebi nisu dovoljne za promjenu smjera politika. Naime da bi došlo do promjene u politikama, nužno je da ideje budu "artikulirane i uključene u političke rasprave" (Peters i sur., 2005: 1295-1296). Da bi došlo do promjene u politikama, nove ideje trebaju biti lako dostupne kako bi zamijenile "stare" ideje koje su se na neki način već "potrošile", jer dominantne ideje koje su dugo vremena bile korištene s vremenom gube uvjerljivost. Onima koji pokušavaju nametnuti nove ideje bit će teško potisnuti ili, u krajnjem slučaju, uništiti stare ideje nakon što su se one dobro institucionalizirale i nakon što su pokazale određenu korisnost, jer mnogo ljudi koji sudjeluju u vlasti razmišlja o vremenu u kojem je dominirala stara ideja kao o "dobrim starim vremenima". Dominantna će ideja biti izazvana tek onda kada se pojavi ideja koja lako može postati njezina zamjena – jednom kada nova ideja uzdrma dominantnu paradigmu, ona više nikada neće moći postići prvobitnu razinu dominantnosti, odnosno stabilnosti, a moguće je i da s novom paradigmom "sklopi neki oblik sporazuma o valjanosti" (isto, 1293).

Drugi domaći čimbenik koji je utjecao na transfer javnih politika jest *policy*-stil. Pojam *policy*-stil ne odnosi se na to "kakve politike vlade donose, nego kako ih donose" (Hague i sur., 2001: 431). Kako bi se što jednostavnije opisale razlike među načinima na koje se stvaraju i provode javne politike u razli-

čitim zemljama te sistematizirala odstupanja među zemljama, razvijen je model *policy*-stila. Koncept *policy*-stila upotrebljava se za analiziranje uloge nacionalnih institucija u *policy*-procesu, gdje postoje značajne razlike u *policy*-stilovima među različitim zemljama (Bartle, 2002: 6) – to je bio "sustavni pokušaj da se istraže načini na koje 'standardne procedure postupanja' u stvaranju odluka o javnim politikama mogu oblikovati sadržaj tih javnih politika" (Brunazzo i Della Salla, 2007: 2).

Richardson *policy*-stil definira kao interakciju između a) vladina pristupa rješavanju problema i b) odnosa između vlade i drugih sudionika u *policy*-procesu (Richardson i sur., 1982: 12-13). Dakle *policy*-stil klasificira se pomoću dviju dimenzija koje zapravo čine "dva temeljna obilježja sustava stvaranja javnih politika" (isto, 12): "vladine tipične metodologije rješavanja problema te uzorka njezina odnosa s društvenim grupama" (Howlett i Ramesh, 1995: 185), pa se vladin pristup rješavanju problema može opisati kao anticipatorni/aktivni ili kao reaktivni, a odnos između vlade i ostalih *policy*-sudionika također je podijeljen u dvije kategorije, na odnos konsenzusa i odnos nametanja (isto). Tako se *policy*-stilovi razlikuju prema tome je li donošenje odluka prilikom rješavanja *policy*-problema bilo reaktivno ili proaktivno te je li javna politika rezultat konsenzualnog odlučivanja ili je pak nametnuta od strane državnih struktura (Brunazzo i Della Salla, 2007: 2-3). Takvo formuliranje koncepta omogućava nam da kategoriziramo društva u četiri temeljna *policy*-stila (Richardson i sur., 1982: 13).

To shematsko predočavanje Colebatch opisuje kao "nerafinirani prikaz složenih odnosa koji u mnogo većoj mjeri ističe relativne nego apsolut-



ne kategorije” (Colebatch, 2004: 16-17), jer djelatnost niti jedne vlade nije u potpunosti aktivna ili reaktivna, kao što ni jedna vlada ne donosi odluke isključivo konsenzusom ili samo nametanjem. Nedugo nakon nastanka tog modela pokazalo se da je on primjereniji za analiziranje različitih *policy*-sektora jer su “karakteristični obrasci stvaranja javnih politika izraženiji na sektorskoj nego na nacionalnoj razini” (Howlett i Ramesh, 1995: 185).

#### *Sadržaj transfera javnih politika*

U ovome radu analizirat ćemo sadržaj transfera javnih politika i pritom ćemo se fokusirati na analizu izlaznih rezultata javnih politika (*policy outputs*) koje je usvojila vlada (zakona, pravilnika i slično). U analizu nećemo uključiti ishode javnih politika (*policy outcomes*), stvarne učinke javnih politika u smislu postizanja ciljeva, jer su oni samo neizravno povezani s uzročnim mehanizmima transfera i konvergencije javnih politika (Holzinger i Knill, 2005: 776).

Transfer javnih politika nije proces koji ide na “sve ili ništa”, već se može pojaviti u više različitih stupnjeva. Kopiranje je ekstreman slučaj i uglavnom uključuje preuzimanje cjelokupnog rješenja iz jednog političkog sustava u drugi. Kopiranje je mnogo rjeđe nego oponašanje: oponašanje je nešto složeniji proces i uključuje transfer ideja ili ciljeva na kojima se temelji originalna politika. Oponašanje je posebno korisno kada se nova politika, koja zahtijeva određeni stupanj inovativnosti, transferira u nesigurno okruženje (Bennett, 1991: 220). Treći je stupanj kombinacija različitih politika ili stečenih iskustava, a stupanj koji uključuje najmanje transferiranja jest inspiracija – javna politika razvija se u jednog državi služi kao inspiracija

politici u drugoj, s time da se nova politika u većoj mjeri razlikuje od politike koja ju je inspirirala, te se naglasak stavlja na domaće ideje i rješenja (Dolowitz i Marsh, 2000: 13; Žiljak, 2009: 244).

Kao što postoji razlika u stupnju transfera, tako postoji razlika i u uspješnosti transfera. Kod uspješnih transfera “problem se uspješno rješava korištenjem znanja koja su stečena na tuđim iskustvima” (Žiljak, 2009: 245). Neuspješni transferi imaju više različitih oblika: kod neinformiranih transfera zemlja koja prenosi tuđa iskustva ne posjeduje potpune informacije o politici koju će transferirati te o obilježjima implementacije u zemlji iz koje se prenosi, pa će zbog toga transfer biti otežan (vidi Žiljak, 2006: 110-112) ili u najgorem slučaju onemogućen. Kod nepotpunog transfera ne mogu se transferirati elementi koji su bili ključni za uspjeh politike u zemlji iz koje se ona transferira, dok kod neodgovarajućeg transfera nije posvećeno dovoljno pozornosti ekonomskim, političkim ili društvenim razlikama među zemljama koje sudjeluju u transferu, što može dovesti do neuspjeha transfera (Dolowitz i Marsh, 2000: 17).

### **3. Transfer javnih politika i politika financiranja političkih stranaka**

Financiranje političkih stranaka postalo je u posljednjih četrdesetak godina izuzetno važna javna politika. Međutim nije oduvijek bilo tako: tijekom vremena promijenio se način gledanja na financiranje političkih stranaka. Nekoć je pitanje stranačkih financija bilo dio *mainstreama* političke znanosti, a stranačke financije proučavala je literatura koja se bavila političkim strankama, stranačkim sustavima ili demokratizacijom; financiranje stranaka bilo je dio politike (*politics*) i nije se promatralo kao javna

politika (*policy*). Budući da su javne politike društveni konstrukt, mi smo određenom pitanju koje je dotad bilo u sferi politike pridodali značenje javne politike. Izbor problemskog područja koje će postati javna politika “nije automatiziran niti se problemi javljaju prema automatizmu, oni su društveno uvjetovani i javljaju se tijekom procesa oblikovanja koji neke stvari određuje kao normalne, a druge ne” (Colebatch, 2006: 13). Stavljanjem određenog pitanja na dnevni red stvaraju se javne politike, a vjerojatnost da određeno pitanje dođe na dnevni red ovisi o sposobnosti problema da privuče interes šire javnosti. Vjerojatnost da određeno pitanje dođe na dnevni red bit će veća ako se potencijalno *policy*-pitanje može jednostavno povezati s nekim općenitijim problemom ili s drugim pitanjima i problemima koji se već nalaze na dnevnom redu. Bitna je također i razina njegova mogućeg emocionalnog utjecaja na javnost. Nakon nekog dramatičnog događaja javnost iznenada postaje svjesna važnosti određenog, dotad nezamjetnog problema, te je euforično spremna da ga riješi ili da “učini nešto učinkovito” (Page, 2006: 216). Poslije takvog događaja ili serije događaja određeno pitanje počinje se obilježavati kao društveni konstrukt i postaje javna politika. Nakon što postane javna politika, bavljenje tim problemom nije više samo zakučasta borba, već jasna politika racionalnog pristupanja s vrlo jasnom racionalnom dimenzijom. U razvoju te javne politike mnoge su se zemlje koristile iskustvima drugih zemalja koje su prije njih implementirale politiku financiranja političkih stranaka. Na primjerima Njemačke, Nizozemske i Hrvatske pokazat ćemo kako je tekao transfer javnih politika i koji su čimbenici utjecali na njega.

### Njemačka

Značajan dio *policy*-aktivnosti koje su se u Njemačkoj odvijale u razdoblju od 1949. do 1966. godine bio je reakcija na nacionalsocijalizam; veći dio zakona donesenih za vrijeme nacizma trebalo je zamijeniti novima, pa su donesene brojne nove socijalne, ekonomske te pravne politike (Beyme, 1985: 6). Zapadni saveznici nakon 1945. godine donose brojne mjere koje su imale za cilj sprečavanje obnove nacizma: kako bi bili sigurni da će se te reforme zaista provesti, odredbe o navedenim subjektima uključene su i u novi ustav (Temeljni zakon) Savezne Republike (Kitschelt i Streeck, 2004: 8-9).

Mnogi prijeratni značajni akteri društvenog i političkog života, poput birokracije, vojske i industrije, diskreditirani su zbog suradnje s nacionalsocijalističkim režimom, pa tako zapadni saveznici nisu imali niti jednog važnog prijeratnog aktera u kojega bi se mogli pouzdati. U novoosnovanim političkim strankama saveznici su našli partnera za izgradnju nove njemačke države, pa su im osim političke podrške pružili i materijalne pogodnosti, čime su političke stranke 1948. godine, nakon donošenja odluke o osnivanju Savezne Republike Njemačke, “stavljene u jaku početnu poziciju” (Conradt, 2002: 206). Jedna od najuočljivijih promjena u poslijeratnoj Njemačkoj bila je osnivanje učinkovitih političkih stranaka koje nadziru politički proces, s obzirom na to da su u predratnoj Njemačkoj politikom dominirale izvršna vlast i birokracija<sup>1</sup>. Sustav slabih i fragmentiranih stranaka ka-

<sup>1</sup> Stranke nisu imale nikakav utjecaj na birokraciju, a nitko osim pripadnika najviših društvenih slojeva nije mogao doći na značajnije pozicije u državnoj službi (Shefter, 1977: 427).

rakterističan za weimarsko razdoblje iz temelja se promijenio nakon 1945. godine, kada su strankama “dodijeljene glavne rukovodeće uloge u parlamentarnom vijeću koje je radilo na Temeljnom zakonu o osnivanju zapadnonjemačke države” (isto, 205). Upravo iz reakcije na tegobnu weimarsku i nacionalsocijalističku prošlost političke stranke u Saveznoj Republici postale su važne i jake kao nikada ranije u njemačkoj povijesti, te su definitivno postale najvažniji njemački *policy*-akter.

Reaktivno rješavanje problema kao dimenzija *policy*-stila bilo je snažno prisutno i u području stranačkih financija u Njemačkoj. Razvoj stranaka, njihova značenja i položaja u društvu te razvoj stranačkog sustava bio je reakcija s ciljem sprečavanja ponavljanja prošlosti i obezvređivanja statusa i uloge političkih stranaka u njemačkom društvenom i političkom životu. Zbog te prilično temeljite i jasne reakcije političke su stranke u Njemačkoj zadobile značaj i povlastice koje stranke u drugim zemljama nisu imale, ili ih nisu dobile tako brzo i u tolikoj mjeri. Reaktivnost je olakšala transfer javne politike, međutim da bi došlo do transfera, najprije je trebalo zadovoljiti određene preduvjete. Jedan od preduvjeta bio je davanje ustavnopravnog statusa političkim strankama – to je ostvareno 1949. godine unošenjem stranaka u novi njemački ustav. Nacisti su vrlo brzo nakon dolaska na vlast zabranili rad političkim strankama, pa su njemački ustavotvorci ustavnim i zakonskim reguliranjem statusa političkih stranaka željeli zaštititi stranke od mogućeg ponavljanja prošlosti. Štiteći političke stranke, oni su u isti mah štitali i demokratski poredak (Prpić, 2004: XIV). Unošenjem političkih stranaka u ustav napravljen je svojevrsni presedan

jer ustavno reguliranje statusa i djelovanja političkih stranaka nema osobito dugu tradiciju u povijesti parlamentarne demokracije. Stranke su svoje mjesto najprije našle u ustavima pojedinih njemačkih pokrajina; primjerice, u ustavu Bada iz 1947. ili ustavu Berlina koji je u svojem članku 27 govorio o osobitim “državno-pravnim zadaćama političkih stranaka”. U Temeljnom zakonu političke se stranke izdižu s razine političko-sociološkog fenomena i promatraju se kao “ustavnopravno nužni instrument za oblikovanje volje naroda” (Leibholz, 1967: 155). Na sličan način opisuje ih i Savezni ustavni sud tvrdeći da su “postale integrirani sastavni dio izgradnje ustava i ustavnopravno uređenog političkog života” (isto, 156) i da se pojavljuju kao nužni dijelovi izgradnje ustava koji, sudjelujući u političkom oblikovanju volje naroda, vrše “funkcije ustavnog organa” (isto). Sud ide još dalje govoreći da su stranke inkorporirane u ustavnu građu i da su na taj način “uvrštene u red integracijskih faktora države” (isto, 157). Time nedvosmisleno ističe izuzetnu važnost stranaka, što je dotad bilo nezamislivo u ustavima i u nauku o državi, koji su stranke ili ignorirali ili su ih prikazivali u negativnom svjetlu.

Novi njemački ustav, kreiran pod izravnim utjecajem saveznika, dao je strankama status kvazidržavnih institucija, što je u to doba bilo izuzetno rijetko, i izrijeком je naveo njihovu nezamjenjivu ulogu u oblikovanju političke volje naroda; političke su stranke pak “tu ustavnu odredbu iskoristile kao opravdanje za uvođenje sustava opsežnog financiranja iz javnih sredstava” (Conradt, 2002: 206), što je također bilo vrlo rijetko i neuobičajeno. Upravo je ideja o političkim strankama kao nezamjenjivim čimbenicima u političkom sustavu

omogućila uvođenje prvih oblika javnog financiranja stranaka, koje će s vremenom prerasti u opsežan sustav javnog financiranja, i olakšala transfer javne politike koja je izvorno nastala u Južnoj Americi.

Njemačka je uvela javno financiranje političkih stranaka po uzoru na Kostariku. Ta država, isto kao i Njemačka, 1949. godine unosi političke stranke u ustav, a one taj specifični položaj iskorištavaju već 1950. godine, kada vladajući konzervativci svoje dugove pokrivaju iz državnog proračuna. Četiri godine kasnije u toj su ih praksi slijedili i liberali. Zakon o financiranju stranaka donesen je 1956. godine, čime Kostarika, nakon Urugvaj<sup>2</sup>, postaje druga zemlja u svijetu koja je uspostavila izravno javno financiranje političkih stranaka. Mnoge odredbe toga zakona i danas su na snazi, primjerice: stranke dobivaju financijsku potporu nakon izbora kao nadoknadu troškova kampanje; potporu dobivaju samo one stranke koju su osvojile najmanje 10% glasova na izborima, potpora strankama ne može biti veća od 2% državnog proračuna i slično (Casas-Zamora, 2005: 73-74). Iskustva Kostarike samo su posredno utjecala na Njemačku; budući da je Njemačka odbrala sasvim drugačiji put u oblikovanju politike financiranja stranaka, možemo utvrditi da ovdje nije došlo do oponašanja već da je primjer Kostarike bio samo inspiracija Njemačkoj da uvede izravno javno financiranje, a potom je politiku financiranja političkih stranaka oblikovala sukladno svojim interesima i potrebama. Ključni *policy*-akteri pri odabiru Kostarike kao *policy*-izvora bile su političke stranke zastuplje-

ne u njemačkom parlamentu. Kad je riječ o javnom financiranju stranaka, veza između te zemlje bila je poznata parlamentarnim zastupnicima – o tome svjedoči izjava jednog SPD-ova zastupnika iz 1964. godine koji je prijedlog povećanja proračunskih sredstava namijenjenih financiranju stranaka slikovito opisao kao “brz korak k onoj bolesti raka koja je ograničila srednoameričke i južnoameričke države” (Landfried, 1994: 34).

Za razliku od Kostarike, gdje su stranke isprva izravno upotrebljavale proračunska sredstva za pokrivanje stranačkih dugova, u Njemačkoj se prvi korak prema javnom financiranju stranaka dogodio 1954. godine kada je promijenjen porezni tretman političkih kontribucija od strane udruženja sindikata. Javno financiranje stranke su opravdale činjenicom da je “glavna zadaća stranaka preodgojiti njemačko stanovništvo od nacističke diktature za parlamentarnu demokraciju” (Arnim, 1996: 22). Osim toga tvrdile su da u Saveznoj Republici i dalje postoji protustranačko raspoloženje te da im je stoga teško pronaći suradnike, jer je sasvim mali broj ljudi zainteresiran za suradnju s političkim strankama (Landfried, 1994: 35). Međutim u lipnju 1958. godine Savezni ustavni sud donio je presudu koja se ponajprije odnosila na porezne olakšice za donacije strankama. Sud je donio odluku prema kojoj je postojeći sustav poreznih olakšica za priloge strankama suprotan ustavu, ali je u dodatnom mišljenju ustvrdio da Temeljni zakon ne zabranjuje izravno ili neizravno financijsko pomaganje stranaka iz proračuna, objašnjavajući to činjenicom da je “ustav eksplicitno priznao političkim strankama da imaju važnu ulogu u političkom životu” (Scarow, 2004: 661). Propustio je, unatoč tome što je bio svjestan poli-

<sup>2</sup> Urugvaj je izravno javno financiranje stranaka uveo 1928. godine (Casas-Zamora, 2005: 97).

tičke težine te “usputne odluke” (Landfried, 1994: 34), spomenuti bilo kakva ograničenja i time je zapravo “dao mig” (Arnim, 1996: 22) strankama za uvođenje javnog stranačkog financiranja.

Nakon poreznih olakšica političke stranke otišle su i korak dalje. Na prijedlog parlamentarnog zastupnika Gerharda Stoltenberga iz CDU-a 1959. godine prvi je put u državnom proračunu određeno pet milijuna njemačkih maraka za potporu političkim strankama. Vrlo je značajno da su sredstva, koja su u proračunu naznačena kao “novčana pripomoć političkom obrazovanju stranaka” (Drysch, 1998: 124), dodijeljena strankama samo na temelju međufrakcijskog (tj. međustranačkog) sporazuma proračunskog odbora Bundestaga, jer u tom trenutku nije postojao zakon kojim bi se tretirala ta problematika (isto, 125). Taj međufrakcijski sporazum ne bi značio ništa da među strankama nije postojao konsenzus o pitanju financiranja stranaka (Landfried, 1994: 34). Treba istaći da tim sporazumom nisu bile obuhvaćene izvanparlamentarne stranke, te se opravdano može govoriti o konsenzusu stranaka unutar parlamenta na štetu izvanparlamentarnih stranaka. Već 1962. godine, ovog puta na inicijativu “financijski sapetog” (Scarrow, 2004: 661) FDP-a, u planu proračuna predviđena je proračunska stavka “troškovi stranaka na temelju članka 21 Temeljnog zakona” (Drysch, 1998: 124), što je strankama donijelo dodatnih 15 milijuna maraka godišnje. Dakle izravno javno financiranje stranaka, što je samo po sebi u to vrijeme bilo revolucionarni događaj (uz iznimku Urugvaja i Kostarike), uvedeno je isključivo na temelju međustranačkog sporazuma, a, osim toga, opet samo na temelju međustranačkog sporazuma, državna pomoć strankama povećana je

s 5 milijuna maraka, koliko je iznosila 1959. godine, na čak 64 milijuna maraka 1964. godine (isto, 124-125).

SPD je bio glavni oponent državne potpore političkim strankama. On je 1957. godine podnio tužbu Saveznom ustavnom sudu (Landfried, 1994: 34) tvrdeći da je sustav poreznih olakšica na političke donacije neustavan jer u povoljniji položaj stavlja stranke s bogatijim pristašama (Scarrow, 2004: 661). Nakon što su se početkom 50-ih godina počele voditi debate o javnom financiranju stranaka, SPD je zastupao stajalište da je izravno javno financiranje stranaka “problematično” te da je prihvatljivo samo kao potpora političkom obrazovanju, ali u ograničenom opsegu (Landfried, 1994: 32). SPD je protivljenje javnom financiranju temeljio na bojazni da će ono stranke učiniti ovisnima, što će opet povećati nesklonost građana prema strankama (isto, 39). Također treba uzeti u obzir da je SPD imao brojno članstvo i uglavnom se financirao članarinama (vidi Mulé, 1998), tako da je, gledajući i s te strane, sasvim logično što se protivio rješenjima koja su pogodovala stranci na vlasti, koja nije imala tako brojno članstvo. Svoje dugogodišnje protivljenje socijaldemokrati su okončali 1967. godine sudjelovanjem u izradi međufrakcijskog nacrtu Zakona o političkim strankama kojim se, između ostalog, uredilo i financiranje političkih stranaka. To ipak nije išlo lako, jer se SPD i dalje protivio općoj financijskoj potpori bez naznačavanja određene svrhe potpore te je uglavnom, kao i dotad, inzistirao na potpori za političko obrazovanje. Međutim financijske potrebe SPD-a su se povećale, a osim toga počeo je surađivati s CDU-om na drugim *policy*-pitanjima, te su jednostavno iz zajedničkog interesa donijeli taj zakon (Scarrow, 2004: 661).

Od 1967. godine do danas Zakon o strankama mijenjan je više puta (vidi Scarrow, 2004: 670-672). Većina izmjena zakona o stranačkim financijama nastala je zbog tužbi koje su Saveznom ustavnom sudu podnijele male političke stranke, iako bi bilo sasvim realno očekivati da će izmjene zakona o stranačkim financijama biti rezultat natjecanja između velikih stranaka (Scarrow, 2004: 666). Kao što možemo vidjeti, druga dimenzija *policy*-stila, način donošenja odluka, tj. konsenzualno donošenje odluka, olakšalo je transfer javne politike i omogućilo njezin daljnji razvoj. Konsenzualni način donošenja odluka ima korijen u političkoj kulturi i specifičnim povijesnim okolnostima – nakon 1945. godine zbog povijesnih iskustava nestabilnog parlamentarizma Weimarske Republike inzistira se na politici konsenzusa te na izbjegavanju sukoba među strankama. Odluke u vezi s financiranjem stranaka donosile su se konsenzualno, dogovorom između *policy*-aktera, od kojih su najvažnije bile upravo političke stranke. U poslijeratnom razdoblju politički akteri naučili su surađivati sa svojim političkim suparnicima u rješavanju glavnih političkih pitanja, a “kompromisi i međusobno povjerenje počeli su dominirati političkim procesom” (Detterbeck, 2005: 188). Tako je politička tradicija suradnje u Njemačkoj olakšala izgradnju svojevrsnog kartela stranaka. Nakon što su političke stranke postupno ojačale svoje ovlasti, najprije su članovima stranke dodijelile vodeća mjesta u državnoj službi i javnoj vlasti te poslove s državom, zaobilazeći pritom postupak javne nabave (Scarrow, 1997: 455), a potom su svoj dominantni položaj u političkom sustavu iskoristile za služenje novim, dotad nepoznatim financijskim izvorima, zajednički dijeleći sredstva koja osigurava država.

Slijedom navedenog možemo zaključiti da je transfer javne politike u Njemačkoj bio uspješan. Početna ideja o javnom stranačkom financiranju, inicijalno nastala u Južnoj Americi, inspirirala je njemačke *policy*-aktere da razviju javnu politiku koja dotad nije postojala u Europi. Njemačka je tijekom vremena razvila opsežan, detaljno reguliran sustav stranačkog financiranja koji su, u manjoj ili većoj mjeri, oponašale ili preuzimale druge zemlje, pa je tako Njemačka od zemlje koja je preuzela tuđa rješenja postala zemlja koju drugi oponašaju. Ključni *policy*-akteri koji su utjecali na taj transfer javnih politika bile su političke stranke zastupljene u parlamentu. Uloga savezničkih država, koje su bile inicijator nove politike prema političkim strankama, bila je samo posredna: njihov utjecaj bio je najizraženiji prilikom donošenja Temelnog zakona 1949. godine unošenjem stranaka u novi njemački ustav, međutim tvorci Temelnog zakona čvrsto su stajali na pozicijama privatnog financiranja stranaka (Arnim, 1996) i nisu ni mogli pretpostaviti da će se time u konačnici potaknuti uvođenje javnog financiranja političkih stranaka.

#### *Nizozemska*

U Nizozemskoj je dugi niz godina opstao sustav stranačkog financiranja s dominantnim financiranjem na temelju stranačkih članarina. Za razliku od Njemačke nizozemski ustav ne poznaje političke stranke, a Zakon o potpori političkim strankama naziva ih udruženjima “čiji je naziv registriran u registru imena za izbore članova donjeg doma parlamenta”. Odbijanje priznavanja značajnijeg statusa političkim strankama rezultat je specifične nizozemske povijesti i podjele nizozemskog društva

na strogo odijeljene supkulturne skupine (Andeweg, 1988). Taj proces ideološke (i religijske) segmentacije, na nizozemskom poznat kao *verzuiling* (Putten, 1982: 170), što doslovno znači podjela na stupove, započeo je u drugoj polovici 19. stoljeća i obuhvatio je sve društvene, političke, ekonomske i kulturne sfere. Katolici, protestanti, socijaldemokrati i u nešto manjoj mjeri liberali stvorili su jasno identificirane supkulture, međusobno izolirane i relativno neprijateljske jedna prema drugoj (Andeweg, 1988: 131). Proces podjele na strogo razgraničene supkulture rezultirao je nastankom organizacija poput sindikata, novina, radijskih i televizijskih postaja, ali i škola, bolnica te sportskih klubova koji su se formirali oko glavnih religijskih i društvenih razdjelnica (Burger – Veldheer, 2001: 223). Oko supkultura nastaju i političke stranke, i to tri stranačke obitelji: religijska, sa strankama triju religijskih manjina, katolicima (KVP), protestantima (CHU) i ortodoksnim protestantima (ARP), a oko klasne razdjelnice nastaju liberalni VVD i socijalistički PvdA. Tih pet stranaka, koje Deschouwer naziva “strankama stupova”, sve do kraja 60-ih godina prošlog stoljeća imalo je glavnu ulogu u političkom životu Nizozemske (Deschouwer, 2002: 151-152). Interesne skupine vršile su jak utjecaj na političke stranke u Nizozemskoj, pa su one dugo vremena promatrane kao neraskidivo povezane s interesnim skupinama. Zanimljivo je da se usporedo s razvojem stranačke demokracije kakva postoji u drugim europskim zemljama razvio sustav koji se napola u šali naziva “demokracija interesnih skupina”, u kojoj su interesne skupine imale povlašten položaj (Voerman, 1992). Tvrdnjom “u početku bijaše interesna skupina” može se ukratko opisati nastanak modernih političkih

stranaka u Nizozemskoj, pogotovo liberalnih, protestantskih, katoličkih i socijalističkih. Van Doorn ističe da je stranka služila kao instrument pritiska *par excellence* za povećani broj novih interesnih skupina (Van Doorn, prema Voerman, 1992).

Međutim 60-ih godina 20. stoljeća, a osobito nakon 1967. godine dolazi do značajnih promjena u nizozemskom društvu; tada započinje proces koji Nizozemci nazivaju *onzuiling* – nestanak podjele društva na supkulturne skupine. Krajem šezdesetih godina supkulturne skupine i njihovi standardi “izgubili su svoju dotadašnju prirodnost” (Lucardie, 1989: 174) za sve više građana: odnosi između organizacija i ljudi koje one predstavljaju postali su labaviji, povećala se komunikacija između pripadnika različitih slojeva i, što je posebno važno, religijske i klasne “demarkacijske linije više nisu određivale političke i druge oblike ponašanja” (isto), pa političke stranke više nisu mogle računati na potporu bliskih organizacija, poput crkvi ili sindikata, u mobilizaciji glasača. Ta promjena značila je i opadanje lojalne potpore glasača, koji su prekinuli denominacijske veze i u financijskom smislu, pa su se političke stranke našle u ranjivoj poziciji (Koole, 1997: 156). Budući da su upravo članovi stranaka bili, a i ostali, njihov najznačajniji izvor financijskih sredstava (Voerman, 2006: 43), u značajnoj su mjeri opali i prihodi političkih stranaka. U to je vrijeme dominiralo razmišljanje da državna administracija treba biti što je moguće više neutralna u odnosu na pojedine supkulturne skupine, te da političke stranke trebaju financirati članovi i simpatizeri. Posljedica toga tradicionalnoga gledanja bila je pomaganje proračunskim novcem samo onim organizacijama povezanim s političkim

strankama, ali ne i samim strankama, pa tako država od 1970. godine financijski potpomaže političko-znanstvene institute povezane s političkim strankama, a od 1974. godine i obrazovne aktivnosti političkih stranaka (Elzinga, 1990: 560).

Djelovanje nizozemske vlade u vezi sa strankama i stranačkim financijama uvijek je bilo reaktivno. Napori vlade u tome *policy*-području imali su karakter "vatrogasnih odluka" (Hague i sur., 2001: 431), odnosno vlada je poduzimala određene mjere tek kad bi situacija postala zaista alarmantna i neizdrživa: tako su, primjerice, javne potpore za istraživačke institute uvedene tek nakon što su značajno oslabile veze između stranaka i "stupova" početkom sedamdesetih godina.

Takvo reaktivno rješavanje problema otežalo je transfer javne politike. Promjene i moguće preuzimanje rješenja iz drugih zemalja nisu se ozbiljno razmatrali; tek je slabljenje uloge vjerskih i političkih razdjelnica, što je rezultiralo slabijim financiranjem političkih stranaka, te povećanje troškova obavljanja osnovnih funkcija političkih stranaka i profesionalizacija zaposlenika u političkim strankama, što se u drugoj polovici 20. stoljeća događa i u drugim europskim zemljama, nakon dugogodišnje rasprave potaklo uvođenje izravnog javnog financiranja političkih stranaka. Proces uvođenja bio je dugotrajan i spor. Otpočeo je u rujnu 1990. godine, kada je na inicijativu predsjednika četiriju najvećih nizozemskih stranaka osnovana "Komisija za potporu političkim strankama" koja je trebala razmotriti problematiku financiranja stranaka, a nalazi Komisije objavljeni su u izvješću "Garancija kakvoće" u rujnu 1991. godine (Brink, 1992). Osnivanje te komisije i izrada izvješća značajni su po tome što je rasprava o financira-

nju stranaka prvi put izdignuta s razine pojedinačnih rasprava unutar političkih stranaka ili problematiziranja u akademskoj zajednici na razinu tijela koje su osnovale sve političke stranke i koje je trebalo, nakon dugotrajnog izbjegavanja tog delikatnog pitanja, barem pokušati riješiti taj problem. Osnivanjem komisije pokazalo se da je država, tradicionalno distancirana od političkih stranaka, prepoznala veličinu i ozbiljnost problema financiranja stranaka.

U izvješću je, između ostalog, prikazan i pregled regulative iz područja političkih stranaka i njihova financiranja u Nizozemskoj te u više europskih zemalja (isto, 2003); političke stranke zatražile su od stručnjaka<sup>3</sup> izvješće u kojem će biti prikazana rješenja iz drugih država. Nakon analize predloženih rješenja oni će odlučiti što će i u kolikom obujmu transferirati u nizozemski politički sustav. Komisija je pokazala relativno konzervativne stavove i zapravo se založila za ono što Dolowitz i Marsh nazivaju "nepotpuni transfer" (Dolowitz i Marsh, 2000: 17). Stručnjaci koji su činili komisiju usprotivili su se izravnoj javnoj potpori političkih stranaka općega karaktera bez specificiranja ciljeva na koje se ona može utrošiti te su dali podršku zadržavanju neizravne potpore za rad s mladeži i širenju potpore na ograničeni broj aktivnosti, poput političke edukacije i održavanja kontakata sa sestrinskim strankama u inozemstvu. Dio komisije i dalje je vjerovao da se strankama sredstva mogu dodjeljivati isključivo putem odvojenih institucija, a prema mišljenju Van Brinka, "jedino poboljšanje u odnosu na prijašnju situaciju jest prepo-

<sup>3</sup> Komisiju su sačinjavali međunarodno poznati znanstvenici kao što su Ruud Koole i D. J. Elzinga.



ruka da izvršni odbori stranaka mogu sami odrediti formulu za raspodjelu sredstava prikladnim pravnim subjektima” (Brink, 1992: 203). Komisija nije zagovarala izravno javno financiranje jer nije željela da država na bilo koji način zadire u djelovanje političkih stranaka. Konzervativnost nekih stavova iznesenih u izvješću izravno je utjecala na usporavanje razvitka javnog financiranja stranaka. Možda bi javno financiranje bilo uvedeno ranije da su takve preporuke iznesene u izvješću, međutim to ne mora nužno biti tako jer je komisija, isto tako, izričito preporučila donošenje zakona o političkim strankama, koji do danas nije donesen, što je u skladu s Grdešićevom tezom da je “utjecaj ljudi sa sveučilišta i drugih znanstvenih institucija veći u procesima stvaranja i vrednovanja mogućnosti negoli u samom izboru sadržaja odlučivanja političkih tijela” (Grdešić, 1995: 74).

Jedan od razloga što proces razmatranja potencijalnih rješenja i donošenja odluke traje tako dugo jest konsenzualno donošenje odluka. Kod druge dimenzije *policy*-stila, konsenzualno donošenje odluka u Nizozemskoj posljedica je specifičnih podjela u nizozemskom društvu, u kojem se stabilnost društvenog i političkog života mogla osigurati samo uvažavanjem mišljenja svih manjina. Podjelom društva na supkulturne skupine razvila se konsocijacijska demokracija (Lijphart, 1992) čija su glavna obilježja suradnja i konsenzus među supkulturnim skupinama, a ta sklonost konsenzusu vidljiva je i u nizozemskom *policy*-stilu. Iako je okončanjem podjele društva na odvojene skupine došlo do opadanja važnosti konsenzualnog načina donošenja odluka, posljedice tradicije konsenzualizma i dalje se osjećaju jer je stvoren novi prostor koji je omogućio nesmeta-

no sukobljavanje. Upravo je traženje rješenja konsenzusom rezultiralo neefikasnošću te u velikoj mjeri onemogućilo transfer javne politike. Pitanje financiranja političkih stranaka postaje aktualno u 50-im i 60-im godinama 20. stoljeća, kako u zapadnoj Europi tako i u Nizozemskoj. Isti problemi, poput financiranja sve skupljih predizbornih kampanja ili povećanja stranačkih troškova zbog sve većeg broja stalno zaposlenih u strankama, mučili su političke stranke u cijeloj zapadnoj Europi, pa tako i u Nizozemskoj. Međutim dok je u ostalim europskim zemljama problem financiranja stranaka riješen: u nekim zemljama brže, u nekima sporije; u nekima djelomično, u drugima potpuno, i to uglavnom uvođenjem opsežnijeg ili umjerenijeg javnog financiranja, u Nizozemskoj je vladao *status quo*. On je bio posljedica načina donošenja odluka u nizozemskoj vladi: s jedne strane beskonačno traženje konsenzusa, a s druge mogućnost da se problem “gurne u stranu” i da se njegovo rješenje odgodi. Nizozemska vlada nikako se nije mogla odlučiti za transfer javnih politika iako su najvažnijim *policy*-akterima bila dobro poznata sva moguća rješenja. Tek kada su shvatili da je promjena neizbježna, došlo je do transfera javne politike, ali u prilično ograničenom obujmu.

Zakon o potpori političkim strankama, kojim je uvedeno izravno financiranje stranaka, donesen je 1999. godine nakon tri godine raspravljanja u kabinetu i parlamentu (Deschouwer, 2002: 169). U bilješci kojom je popraćen (vidi Vries, 2000) navedena su regulatorna rješenja u vezi s financiranjem stranaka iz više europskih zemlja (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska), ali i iz Australije, Izraela, SAD-a, Kanade, pa čak i Japana, te

se može pretpostaviti da su njihova rješenja oponašali nizozemski tvorci zakona. Međutim to su napravili u prilično ograničenom obujmu, pa je donošenjem zakona stvoren regulatorni okvir, ali je regulacija financiranja stranaka u Nizozemskoj i dalje ostala prilično liberalna u odnosu na druge zemlje i strankama je ostavila dosta slobode u financijskom djelovanju: nije razvijen sustav nadzora financija, ne postoje strogi uvjeti u pogledu financijske odgovornosti političkih stranaka, nisu zakonski zabranjeni prihodi iz određenih izvora i slično. Mnoga regulatorna rješenja koja su sasvim uobičajena u ostatku Europe, posebice ona koja se odnose na nadzor, nisu transferirana u nizozemski politički sustav jer se velika pozornost poklanjala nizozemskoj političkoj tradiciji. Stroži sustav stranačkog financiranja, poput primjerice njemačkog, nije se ni pokušavao prenijeti u Nizozemsku jer "nije u skladu s nizozemskom političkom tradicijom" (Nehmelman, 2000: 171).

Dolowitz i Marsh (2000: 17) neuspješnima opisuju one transfere javnih politika u kojima nisu transferirana sva ključna obilježja originalne politike. Takav transfer jest nepotpun, posebno stoga što nije transferiran stroži nadzor nad financijskim poslovanjem stranaka, ali upitno je u kolikoj je mjeri neuspješan s obzirom na to da je prilagođen obilježjima zemlje u koju se prenosi javna politika. Nameće se pitanje je li u Nizozemskoj, koja općenito ima nizak stupanj korupcije i u kojoj privatne osobe i poslovni subjekti političkim strankama doniraju relativno skromne iznose, zaista nužno implementirati previše intenzivnu regulaciju stranačkog financiranja.

### *Hrvatska*

U Hrvatskoj je 1989. godine ponovo uspostavljeno višestranačje, ali unatoč tome politika je velikim dijelom nastavila funkcionirati sukladno obrascima naslijeđenim iz komunističkog sustava;<sup>4</sup> političkim životom dominirala je jedna stranka s izrazitim karizmatičko-klijentelističkim obilježjima koja je dopuštala "korupciju, nepotizam, favoritizam u političkom i društvenom životu" (Kasapović, 2001: 21). Devedesetih je godina stranka na vlasti nastojala zadržati lojalnost, kako ideologijom tako i materijalnim poticajima. Stvorene su nove veze na relaciji država-stranka-gospodarstvo kako bi se stvorila što veća grupacija poslušna režimu, a pri tome se stranka na vlasti služila politikama ekonomskog populizma (Čular, 2000: 36-37). Za stranke u Hrvatskoj mogli bismo ukratko reći da "unutar sebe njeguju autokratsko ponašanje, između sebe 'neprijateljsko' ili korporacijsko, a u društvu klijentelističko i korupcijsko" (Vujčić, 2007: 83). Budući da je prevladavala ideja o političkim strankama kao sredstvu za postizanje privatnih interesa, bilo je sasvim iluzorno očekivati da će se u takvoj klimi regulirati transparentno financiranje političkih stranaka. Oporbene stranke strukturirale su se i konsolidirale "sporo i teško" (Kasapović, 2001: 24), a promjena vlasti 2000. godine nije donijela nikakve promjene kad je riječ o financiranju stranaka, pa se može zaključiti da je u hrvatskim političkim strankama pre-

<sup>4</sup> Savez komunista Jugoslavije punih 18 godina od nastanka nove jugoslavenske države nije bio naveden u Ustavu, a također je indikativno da nikada nije donesen zakon kojim bi se regulirao njegov status ili bilo koji segment djelovanja, pa tako ni financiranje (Prpić, 2004: XIV).

vladavalo mišljenje da su stranačke financije unutrašnje pitanje koje treba rješavati u samim strankama, daleko od očiju javnosti.

Cijelo pitanje stranačkog financiranja bilo je sasvim podregulirano sve do 2006. godine – naime samo 6 članaka Zakona o političkim strankama iz 1993. godine reguliralo je cjelokupnu materiju stranačkog financiranja. Postojanje zakonske regulative nije bilo garancija da je ona zaista adekvatna i potpuna niti da će se svi sudionici političke utakmice zaista i pridržavati njezinih odredbi (Kregar i Marko, 2004: 100). Kako nije bio uspostavljen nikakav sustav nadzora i sankcioniranja, stranke se nisu pridržavale ni tih nekoliko slabih zakonskih odredbi. Da je počekom devedesetih došlo do transfera javne politike, da se na adekvatan način reguliralo stranačko financiranje i da se ta regulativa zaista i implementirala, u mladoj demokraciji poput Hrvatske razvijali bi se običaji i dobra praksa transparentnog stranačkog financiranja. Nažalost, taj scenarij bio je malo vjerojatan u državi s totalitarnom prošlošću gdje je stranka na vlasti bila izvor koruptivnih i klijentelističkih djelatnosti i gdje je članstvo u vladajućoj stranci osiguravalo privatne pogodnosti i probitke. On nije bio moguć ni zato što su najveće hrvatske stranke “zauzeli” ljudi oblikovani u totalitarnom sustavu, s već usvojenim pogrešnim vrijednostima i navikama, koji su stranke i članstvo u njima shvaćali ponajprije kao sredstvo za postizanje osobnih ciljeva. Budući da je regulativa bila nedovoljna da se na adekvatan način uredi stranačko financiranje, a s druge strane političke stranke nisu pokazale nikakvu inicijativu da promijene postojeće stanje i povećaju transparentnost stranačkih financija, u takvim okolnostima došlo je

do nekontroliranog širenja političke korupcije. Politička korupcija nije nova pojava u Hrvatskoj; ona je bila vrlo raširena i u razdoblju komunizma, i to s tolikim intenzitetom da je “politička korupcija u Zapadnim demokracijama bila gotovo beznačajna u usporedbi s količinom političke korupcije u Trećem svijetu ili u komunističkim totalitarnim društvima” (Grubiša, 2005: 61).

Budući da impuls za rješavanje problema korupcije općenito, ali i političke korupcije i financiranja političkih stranaka nije dolazio od strane domaćih *policy*-aktera, Vlade ili oporbenih političkih stranaka, taj se problem počeo rješavati pod pritiskom međunarodnih organizacija, u prvom redu Europske Unije i Vijeća Europe. Utjecaj međunarodne zajednice na provedbu mjera za borbu protiv korupcije Hrvatsku obvezuje na dvije razine: prvu razinu čini GRECO (*The Group of States against Corruption*), koji je 1999. godine osnovalo Vijeće Europe kako bi se pratila usklađenost standarda za borbu protiv korupcije država članica sa standardima Vijeća Europe. GRECO pomaže identificirati nedostatke u nacionalnim antikorupcijskim politikama inicirajući potrebne zakonodavne, institucionalne i praktične reforme.<sup>5</sup> Druga razina proizlazi iz zahtjeva Europske Unije koje zemlje kandidatkinje moraju ispuniti tijekom procesa pridruživanja. Obveza usvajanja pravne stečevine Europske Unije u vezi s borbom protiv korupcije obuhvaća donošenje zakonske regulative, osnivanje tijela za borbu protiv korupcije i donošenje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (Budak, 2006: 85).

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp)

Borba protiv korupcije jedno je od šest istaknutih pitanja koja valja riješiti u okviru pretpristupne strategije Hrvatske kao države kandidata u okviru budućih pregovora o članstvu u Europskoj Uniji.<sup>6</sup> Europska Unija često upozorava na nedostatke Republike Hrvatske u borbi protiv korupcije, a njezini su predstavnici u mnogo navrata isticali važnost borbe protiv korupcije i političke korupcije. U svojem izvještaju o napretku Republike Hrvatske iz 2006. godine Europska je komisija jasno naznačila kako je nužno regulirati financiranje političkih stranaka. Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata<sup>7</sup> donesen je 2006. godine isključivo kao reakcija na pritisak međunarodne zajednice; naime donošenje toga Zakona jedan je od zadataka navedenih u Nacionalnom programu suzbijanja korupcije (NN 39/2006), čije je provođenje također jedan od uvjeta za pristupanje Europskoj Uniji. Drugim riječima, Zakon je izravna reakcija na pritisak Unije i da nije bilo toga pritiska, vrlo je izvjesno da bi se, kao i dotad, i dalje primjenjivale odredbe Zakona o političkim strankama iz 1993. godine.

Zakon je donesen pod pritiskom i zadovoljava samo formu: očito je da je donesen samo da bi se zadovoljili formalni zahtjevi, a ne da bi se zaista adekvatno regulirala ta problematika, jer njime nisu regulirana mnoga važna pitanja poput, primjerice, financiranja predizbornih kampanja, koje se općenito

smatra problematičnim. Izrada prijedloga zakona i donošenje zakona vrlo su indikativni i pokazuju da hrvatska Vlada nije željela u potpunosti transferirati sve pozitivne odredbe te javne politike koje postoje u drugim zemljama, već je različitim manevrima pokušala izbjeći one odredbe koje je smatrala previše transparentnima. Udruga Transparency International Hrvatska je 2006. godine u suradnji sa stručnjacima sa Sveučilišta u Zagrebu (Fakultet političkih znanosti i Pravni fakultet) izradila nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe. Stručnjaci koji su radili na prijedlogu zakona rukovodili su se najboljim europskim iskustvima, analizirajući zakonska rješenja iz više europskih zemalja, posebice Njemačke, i pokušali su ih transferirati u hrvatski sustav, uvažavajući pritom hrvatske specifičnosti. S obzirom na to da udruge nemaju pravo predlagati zakone (prema članku 84 Ustava RH "pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada RH"), Transparency International Hrvatska nije mogao izravno predložiti zakon, već je nacrt prijedloga zakona predstavljen najvišim državnim dužnosnicima poput predsjednika Vlade, predsjednika Sabora te državnog tajnika iz Središnjeg državnog ureda za upravu. Prije nego što je nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka krenuo u saborsku proceduru, Vladini predstavnici održali su konzultacije s udrugama Transparency International Hrvatska, GONG i Partnerstvo za društveni razvoj i tom su prilikom navedene udruge još jedanput ukazale na nedostatke zakona, u prvom redu na to da je osim financiranja političkih stranaka izuzetno važno regulirati i financiranje predizbornih kampanja.

<sup>6</sup> Strateški dokument Europske komisije o napretku u procesu proširenja, Priopćenje Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Bruxelles, 6. 10. 2004, prema Budak, 2006: 106.

<sup>7</sup> Dalje u tekstu bit će naveden kao Zakon o financiranju političkih stranaka.

Međutim u saborsku proceduru prosljeđen je Vladin nacrt zakona u kojem nije predviđena regulacija financiranja predizbornih kampanja, mada su se odredbe o predizornoj kampanji, napisane po uzoru na najbolja europska iskustva, nalazile u nacrtu prijedloga zakona udruge Transparency International Hrvatska te ih je Vlada, da je u tom trenutku bilo političke volje, mogla vrlo jednostavno unijeti u svoj prijedlog zakona (Mataković, 2007: 7). Ovdje se pojavljuje još jedan važan *policy*-akter: Središnji državni ured za upravu, koji je imao ključnu ulogu u oblikovanju prijedloga ovoga zakona. Središnji državni ured za upravu "obavlja poslove vezane za izradu nacrtu prijedloga zakona, provedbenih propisa i drugih akata iz područja političkog i izbornog sustava, analizira i daje prijedloge za usklađenje tih propisa sa standardima i pravom Europske unije te daje stručna mišljenja o provedbi propisa iz područja političkog i izbornog sustava".<sup>8</sup> Iz navedenih ovlasti proizlazi snaga Središnjeg državnog ureda za upravu kao *policy*-aktera, s obzirom na to da su mu dane značajne ovlasti u vezi s izradom nacrtu prijedloga zakona i drugih akata. Središnji državni ured za upravu preuzeo je samo dio rješenja iz nacrtu prijedloga zakona koji je izradio Transparency International Hrvatska, i to ona rješenja koja su više općenitog karaktera i koja se općenito ne smatraju kontroverznima, poput primjerice iznosa koji stranke dobivaju iz državnog proračuna. Neophodne novine, poput uvođenja obvezatne revizije stranačkih financijskih izvješća koju će provoditi neovisna revizorska tvrtka (a ne kao dotad državna revizija), ili de-

<sup>8</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu (NN 11/04).

taljnog uređenja predizborne kampanje, ili strožih ograničenja visine donacija političkim strankama, Središnji državni ured za upravu nije uvrstio u prijedlog koji je upućen u Sabor. Time se pokazalo da je utjecaj nevladina sektora na predlaganje politika ograničen: ta regulativa bila je odbačena bez obzira na to što je imala *policy*-podlogu i što je u nomotehničkom smislu bila adekvatno uređena. Zanimljivo je da oporba nije imala prigovora na takav nacrt prijedloga zakona.

U ovom slučaju Vlada je ostalim *policy*-akterima nametnula svoj prijedlog i potvrdila činjenicu da u Hrvatskoj glavnu ulogu u *policy*-procesu imaju akteri koji u njemu sudjeluju na temelju vlasti, a da *policy*-akteri koji sudjeluju na temelju ekspertize i poretka imaju tek sporedne uloge. Nametanje je u ovom slučaju olakšalo transfer javne politike, ali je oblik i sadržaj transfera odredila Vlada, tako da za taj *policy*-transfer možemo reći da je bio neuspješan jer politika nije transferirana u potpunosti, već samo oni njezini dijelovi koje je Vlada, kao predlagatelj i najmoćniji *policy*-akter, željela transferirati. Brojne korupcijske afere povezane s visokom politikom i stranačkim financijama (vidi Malenica i Jeknić, 2010: 837-838) ukazale su na neadekvatnost toga zakona i njegove implementacije. Neuspješnost transfera i neadekvatnost regulative potvrdila je i Vlada kad je 2008. godine, dakle nedugo nakon donošenja zakona, osnovala radnu skupinu, predvođenu ministrom pravosuđa, koja je trebala analizirati postojeće zakone i inicirati nova regulatorna rješenja. Zakon o financiranju političkih stranaka trebao bi zamijeniti Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe čije se donošenje **očekuje u prvoj polovici 2011. godine**, a izrađen je

u skladu s preporukama Izvješća o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Republiku Hrvatsku iz prosinca 2009. godine. Samo postojanje regulative nije jamstvo da će zaista doći do pozitivnih promjena, pa će se transferiranje novih regulatornih rješenja, kao i dosad, pokazati besmislenim ako ne dođe do **njegove** striktno implementacije.

### 5. Zaključak

U tablici 1 sumirana su obilježja transfera javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj.

Njemačka i Nizozemska transferirale su javne politike jer su željele riješiti domaće probleme koristeći se stranim iskustvima (“učenje lekcija”). Pri tome

nije postojala nikakva razina prisile, a krug *policy*-aktera koji su sudjelovali u transferu bio je uzak – u Nizozemskoj su jedini akteri koji su sudjelovali u transferu, osim političkih stranaka koje su ga i inicirale, bili stručnjaci koji su otežali transfer. U Hrvatskoj je do transfera došlo zbog harmonizacije regulative s pravnom stečevinom Europske Unije, a krug aktera bio je širi – osim Vlade koja je, pod pritiskom Europske Unije, inicirala transfer, značajnu ulogu imao je i Središnji državni ured za upravu. Nevladine organizacije i stručnjaci bili su isključeni iz transfera.

Kad je riječ o procesu transfera javnih politika, fokusirali smo se na domaće (nacionalne) strukturalne čimbenike,

**Tablica 1.** Obilježja transfera javnih politika u politici financiranja političkih stranaka

		Njemačka	Nizozemska	Hrvatska
<b>Uzroci</b>	Razlozi za transfer	Učenje lekcija	Učenje lekcija	Harmonizacija
	<i>Policy</i> -akteri uključeni u transfer	Političke stranke	Političke stranke, stručnjaci	Europska unija, vlada, Središnji državni ured za upravu
<b>Proces</b>	Ideje o političkim strankama	Nužni instrument za političko oblikovanje volje naroda	Privatne organizacije – nastale oko pojedinih segmenata društva	Klijentelistička obilježja – sredstvo za postizanje osobnih ciljeva
	Utjecaj na transfer	Olakšan	Otežan	Otežan
	<i>Policy</i> -stil – način rješavanja problema	Reaktivan	Reaktivan	Reaktivan
	Utjecaj na transfer	Olakšan	Otežan	Olakšan
	<i>Policy</i> -stil – način donošenja odluka	Konsenzualan	Konsenzualan	Nametanje
<b>Sadržaj</b>	Stupnjevi transfera	Inspiracija	Oponašanje	Oponašanje
	Uspješnost transfera	Uspješan	Neuspješan – nepotpun	Neuspješan – nepotpun

analizirajući utjecaj ideja o političkim strankama i *policy*-stila na transfer. Neki autori (Lenschow i sur., 2005) analiziraju i ekonomske čimbenike, međutim to u ovom slučaju nije relevantno jer politika financiranja političkih stranka ima više simboličko nego ekonomsko značenje te ekonomski čimbenici neće dovesti do promjene javne politike.

Ideje na razini javnih politika ustanovljuju temeljno shvaćanje prirode pojedinog problema i legitimna sredstva za njegovo rješavanje (Lenschow i sur., 2005: 803). Tako je u Njemačkoj percipiranje stranaka kao nužnih instrumenata za političko oblikovanje volje naroda značajno olakšalo, dok se u Nizozemskoj percipiranje stranaka kao privatnih organizacija pokazalo kao velika prepreka transferu javnih politika. U Hrvatskoj je ideja o strankama kao sredstvu za postizanje osobnih ciljeva ograničila transfer.

Model *policy*-stila primijenili smo kao varijablu koja utječe na transfer javnih politika, rukovodeći se idejom da će se, zbog razlika koje postoje među zemljama u standardnim procedurama postupanja u donošenju odluka o javnim politikama, također pojaviti razlike i u transferu javnih politika. U Njemačkoj je, kad je riječ o pitanju financiranja političkih stranaka, vlada djelovala reaktivno, a *policy*-odluke donosile su se konsenzualno, u dogovoru različitih *policy*-aktera, tj. političkih stranaka. Konsenzualnost njemačkih *policy*-aktera, u prvom redu političkih stranaka, dovela je do razvoja izdašnog sustava javnog financiranja kakav nije postojao u zemljama gdje su se *policy*-akteri sukobljavali i međusobno oponirali oko ovog pitanja. Njemački konsenzualni stil donošenja *policy*-odluke i stvaranja politika umnogome se razlikuje od nizozemskog; u njemačkom slučaju ključna stvar u kon-

senzusu bio je *ratio* – određeni cilj koji se može i mora postići. U Nizozemskoj se pak težilo konsenzusu da se izbjegnu sukobi između supkulturnih skupina te da se postigne jednoglasnost koja se smatrala jamstvom za izbjegavanje sukoba između stranaka, tj. između manjinskih skupina u društvu. Za Nijemce konsenzus nije bio forma, već sadržaj i stoga je njemački sustav bio i ostao puno učinkovitiji kad je riječ o iskorištavanju proračunskog novca u stranačke svrhe. Taj *policy*-problem, kao i većinu ostalih, nizozemska vlada rješavala je reaktivno. Reaktivnost i konsenzualnost nizozemskih *policy*-aktera, ponajprije vlade, dovela je do guranja problema u stranu i odgađanja njegova rješavanja, pa je tako Nizozemska zakonski regulirala financiranje stranaka mnogo kasnije i mnogo liberalnije nego većina drugih europskih zemalja.

U Hrvatskoj se pitanje stranačkog financiranja također rješavalo reaktivno, ali za razliku od Njemačke i Nizozemske u Hrvatskoj su *policy*-odluke u vezi s financiranjem stranaka nametnute od Vlade. Formalni *policy*-akteri poput hrvatske Vlade i Središnjeg državnog ureda za upravu pokazali su ignoriranje i nedostatak sluha, a u krajnjoj liniji i nadmoć nad neformalnim *policy*-akterima, koji su dugi niz godina predlagali rješenja umnogome različita od Vladinih. Nametanje *policy*-odluke od hrvatske Vlade rezultiralo je najprije višegodišnjim ignoriranjem problema stranačkih financija, a zatim donošenjem zakona iz čijeg su oblikovanja bili isključeni neformalni *policy*-akteri i koji je u potpunosti donesen u skladu s interesima predlagatelja, tj. hrvatske Vlade. Reaktivno rješavanje imalo je različit učinak u Njemačkoj i Nizozemskoj – u Njemačkoj je reaktivno rješavanje olakšalo, a u Nizo-

zemskej otežalo transfer. Konsenzualno donošenje odluka također je imalo različit utjecaj na transfer javne politike. Uzroci različitih učinaka *policy*-stila proizlaze iz različitih institucionalnih postavki (normi, pravila ponašanja, unutarnje organizacije) u te dvije zemlje, jer institucije osiguravaju kontekst u kojem se definiraju promjene javne politike (Thelen i Steinmo, 1992).

Uzimajući Kostariku samo kao inspiraciju, Njemačka je uspješno transferirala one odrednice javne politike koje su joj bile potrebne da oblikuje vlastitu. Nizozemska i Hrvatska oponašale su rješenja iz drugih zemalja transferirajući ih u ograničenoj mjeri – Nizozemska je pritom htjela zaštititi privatnost stranaka i donatora, a Hrvatska je željela onemogućiti detektiranje traga novca od sumnjivih donatora do stranaka te traga protuusluga od stranaka do sumnjivih donatora.

U tom *policy*-sektoru utjecaj domaćih strukturalnih čimbenika na transfer javnih politika pokazao se jačim nego utjecaj međunarodnih organizacija. Odbor ministara Vijeća Europe 2003. godine donio je "Preporuku (2003) 4 Odbora ministara državama članicama o zajed-

ničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornim kampanjama"<sup>9</sup>, međutim bez obzira na to što bi preporuke Vijeća Europe trebale imati "snažan utjecaj na stvaranje međunarodnog prava i standarda" (Kregar i Gardašević, 2003: 28), ta preporuka nije dovela do promjene regulative i konvergencije javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj. Odredbe preporuke vidljive su jedino u hrvatskoj regulativi, posebice u prijedlogu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe koji je izrađen u skladu s preporukama Izvješća o provođenju III. kruga evaluacije GRECO-a za Republiku Hrvatsku. Bez obzira na to što je III. krug evaluacije GRECO-a napravljen i za Njemačku i Nizozemsku, te su u izvješćima predložene određene izmjene regulative, dosad u te dvije zemlje nisu donesena nova zakonska rješenja. To ukazuje na neefikasnost primjene tih mjera i nepostojanje mehanizma koji bi obvezivao potpisnice na njihovu **promjenu** – da se Hrvatska ne nalazi u procesu pridruživanja Europskoj Uniji, koja uvjetuje usvajanje i provedbu tih preporuka, prilično je izvjesno da bi se i u njoj odugovlačilo s njihovim usvajanjem i primjenom.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)



## LITERATURA

- Andeweg, R. B. (1988) Centrifugal forces and collective decision-making: The case of the Dutch Cabinet. *European Journal of Political Research* 16: 125-151.
- Arnim, H. H. von (1996) *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*. München: Knauer.
- Bartle, I. (2002) When Institutions No Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain. *Journal of Public Policy* (22) 1: 1-27.
- Bechtel, M., Tosun, J. (2009) Changing Economic Openness for Environmental Policy Convergence: When Can Bilateral Trade Agreements Induce Convergence of Environment Regulation. *International Studies Quarterly* (53) 4: 931-953.
- Bennett, C. (1991) What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science* 21 (2): 215-233.
- Beyme, K. von (1985) Policy-making in the Federal Republic of Germany: a systematic introduction, u: K. von Beyme, M. G. Schmidt, ur., *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*. Aldershot: Gower.
- Bleich, E. (2002) Integrating Ideas Into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France. *Comparative Political Studies* (35) 9: 1054-1076.
- Brändle, M. (2002) *Strategien der Förderung politischer Parteien: Eine vergleichende Untersuchung der Parteiförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Brink, H. van den (1992) Waarborg van kwaliteit. Een bespreking. *Jaarboek 1991 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 203-214.
- Brunazzo, M., Della Sala, V. (2007) *The Variable Geometry of Policy Styles: Italy from weak to stronger state?*, paper presented to the European Union Studies Association Conference, Montreal, 17-19 May 2007, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/brunazzo-m-10f.pdf> (13. 6. 2009).
- Budak, J. (2006) Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju. *Privredna kretanja i ekonomska politika* (16) 106: 67-98.
- Burger, A., Veldheer, V. (2001) The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (30) 2: 221-246.
- Casas-Zamora, K. (2005) *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Essex: ECPR Press.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, H. K. (2006) Javne politike i upravljanje, u: Z. Petak, ur., *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005*. Zagreb: Hrvatsko politološko društvo.
- Conradt, D. P. (2002) Germany, u: M. D. Hancock, D. P. Conradt, B. G. Peters, W. Safran, R. Zariski, ur., *Politics in Western Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, and the European Community*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Čular, G. (2000) Political development in Croatia 1990-2000: Fast transition – postponed consolidation. *Politička misao* (37) 5: 30-47.

- Deschouwer, K. (2002) The Colour Purple: The End of Predictable Politics in the Low Countries, u: P. Webb, D. M. Farrell, I. Holliday, ur., *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Detterbeck, K. (2005) Cartel Parties in Western Europe? *Party Politics* (11) 2: 173-191.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* 13 (1): 5-23.
- Drezner, D.W. (2001) Globalization and policy convergence. *International Studies Review* 3: 53-78.
- Drysch, T. (1998) *Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elzinga, D. J. (1990) Die Institution der politischen Partei in den Niederlanden, u: D. Th. Tsatsos, D. Schefold, H.-P. Schneider, ur., *Parteienrecht im europäischen Vergleich: Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grdešić, I. (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grubiša, D. (2005) Political Corruption in Transitional Croatia: The Peculiarities of a Model. *Politička misao* (42) 5: 55-74.
- Hague, R., Harrop, M., Breslin, S. (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Heichel, S., Pape, J., Sommerer, T. (2005) Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 817-840.
- Holzinger, K., Knill, C. (2005) Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 775-796.
- Holzinger, K., Knill, C., Sommerer, T. (2008) Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition. *International Organization* 62: 553-587.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp)
- Jordan, A. (2005) Policy convergence: a passing fad or a new integrating focus in European Union studies? *Journal of European Public Policy* (12) 5: 944-953.
- Kasapović, M. (2001) Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990. – 2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Kitschelt, H., Streeck, W. (2004) From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century, u: H. Kitschelt, W. Streeck, ur., *Germany: Beyond the Stable State*. London: Routledge.
- Knill, C. (2005) Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 764-774.
- Koole, R. (1997) Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en

- historisch perspectief. *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 156-182.
- Kregar, J., Gardašević, Dž. (2003) Europski standardi – od Madridske deklaracije do Preporuke (2003) 4 Odbora ministara Vijeća Europe, u: Gardašević, Đ., ur., *Novac u politici*. Zagreb: Transparency International Hrvatska.
- Kregar, J., Marko, J. (2004) Financiiranje političkih stranaka, u: I. Prpić, ur., *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.
- Landfried, C. (1994) *Parteifinanzien und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Leibholz, G. (1967) Repräsentation und Identität, u: K. Lenk, F. Neumann, ur., *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*. Neuwied am Rhein: Hermann Luchterhand Verlag.
- Lenschow, A., Liefverink, D., Veenman, S. (2005) When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy* (12) 5: 1-20.
- Lijphart, A. (1992) *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
- Lindner, J., Rittberger, B. (2003) The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisiting Historical Institutionalism. *Journal of Common Market Studies* (41) 3: 445-473.
- Lucardie, P. (1989) Individualisering, beambtendom en populisme. Politieke partijen in de greep van het postmodernisme. *Jaarboek 1988 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 172-197.
- Malenica, N., Jeknić, R. (2010) Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (47) 4: 837-859.
- Mataković, H. (2007) Predgovor, u: H. Mataković, ur., *Novac i politika*. Zagreb: Transparency International Hrvatska.
- Mulé, R. (1998) Financial uncertainties of party formation and consolidation in Britain, Germany and Italy: the early years in theoretical perspective, u: P. Burnel, A. Ware, ur., *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006. – 2008. (NN 39/2006).
- Nehmelman, R. (2000) Ondoorzichtige partijfinanciering. De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen. *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 156-174.
- Page, E. C. (2006) The Origins of Policy, u: M. R. Moran, R. E. Goodin, ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. B., Pierre, J., King, D. S. (2005) The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics* (67) 4: 1275-1300.
- Prpić, I. (2004) Riječ unaprijed, u: I. Prpić, ur., *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine – Hrvatski pravni centar.
- Putten, J. van (1982) Policy Styles in the Netherlands: Negotiation and Conflict, u: J. Richardson, ur., *Policy Styles in Western Europe*. London, Boston, Sydney: George Allen & Unwin.
- Radaelli, C. M. (2000) Policy transfer in the European Union: Institutional iso-

- morphism as a source of legitimacy. *Governance* (13) 1: 25-43.
- Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)
- Richardson, J., Gustafsson, G., Jordan, G. (1982) The Concept of Policy Style, u: J. Richardson, ur., *Policy Styles in Western Europe*. London, Boston, Sydney: George Allen & Unwin.
- Scarrow, S. E. (1997) Party Competition and Institutional Change. The Expansion of Direct Democracy in Germany. *Party Politics* (3) 4: 451-472.
- Scarrow, S. E. (2004) Explaining Political Finance Reforms. Competition and Context. *Party Politics* (10) 6: 653-675.
- Shefter, M. (1977) Party and Patronage: Germany, England and Italy. *Politics & Society* 7: 403-454.
- Steinmo, S. (2003) The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century. *British Journal of Politics and International Relations* (5) 2: 206-236.
- Steinmo, S. (2007) Historical Institutionalism, u: D. Della Porta, M. Keating, ur., *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K., Steinmo, S. (1992) Historical institutionalism in comparative politics, u: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, ur., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Treći krug ocjenjivanja. Evaluacijsko izvješće o Hrvatskoj o transparentnosti financiranja stranaka. [www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=489](http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=489).
- Trondal, J. (2002) The Europeanisation of Research of Higher Educational Policies: Some Reflections. *Scandinavian Political Studies* (25) 4: 333-355.
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu (NN 11/04).
- Voerman, G. (1992) Politieke partijen en belangengroepen, u: J. W. van Deth, J. C. P. M. Vis, ur., *Burger en politiek*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Voerman, G. (2006) Partijcultuur in Nederland. Naar nieuwe invalshoeken in de studie van de politieke partij, u: G. Voerman, D. J. Wolfram, ur., *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek*. Groningen: Kossmann Instituut.
- Vries, K. de (2000) *Notitie financiering van politieke partijen*, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/09/25/H001.htm>
- Vujčić, V. (2007) Politička kultura i političke stranke u Hrvatskoj, u: A. Milarđović, D. Lalić, Z. Malenica, ur., *Križa i transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja.
- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07).
- Zakon o političkim strankama (NN 76/93, NN 111/96, NN 164/98, NN 36/01).
- Žiljak, T. (2006) Europski konvergencijski procesi i zamke nepripremljenih transfera obrazovnih politika. *Političko obrazovanje* (2) 3-4: 96-115.
- Žiljak, T. (2009) Kako uče oni koji stvaraju obrazovnu politiku?, u: M. Matijević, T. Žiljak, ur., *Zbornik radova 4. međunarodne konferencije Neformalno obrazovanje i informalno učenje odraslih*. Zagreb: Hrvatsko andragoško društvo.

## **Public Policy Transfer in the Policy of Funding Political Parties: A Comparison Between Germany, the Netherlands and Croatia**

**SUMMARY** The paper analyses the transfer of public policies within the framework of the policy of funding political parties. The analysis of the transfer is focused on three dimensions of public policy transfer: the causes of the transfer, the very process of the transfer, and the substance of the transfer in Germany, the Netherlands and Croatia. In analysing the process of the transfer, the author lays particular emphasis on domestic structural factors that shaped the transfer of public policies: ideas about political parties and policy style, and he shows that these factors facilitated public policy transfer in some countries and made it more difficult in others.

**KEYWORDS** public policy transfer, policy of funding political parties, Germany, the Netherlands, Croatia, convergence of public policies



# *Osvrti*





# FINALNI UZROK EVOLUCIJE INSTITUCIJA

**Željko Ivanković**  
*Časopis "Banka"*

## I. Uvod

Članak prikazuje i komentira dvije knjige: *Violence and Social Orders (Nasilje i društveni poreci)* Douglasa C. Northa, Barryja R. Weingasta i Johna J. Walisa (Cambridge University Press, 2009, dalje u tekstu – NWW, 2009) te knjigu Francisa Fukuyame *The Origins of Political Order (Ishodišta političkog poretka)* (Farrar, Straus and Giroux, 2011). Obje se knjige bave nastankom i obilježjima političkog, društvenog i ekonomskog poretka, a posebno mjesto u oba istraživanja zauzima tradicionalno pitanje uzroka povijesnih promjena.

NWW u tom su pogledu posve eksplicitni. Već u prvoj rečenici Predgovora autori ističu da su u njihovu fokusu "veće društvene promjene" (NWW, 2009: xi), a na samom početku prvog poglavlja svoj zadatak predstavljaju i kao zadatak društvenih znanosti uopće, "da objasne obilježja koja karakteriziraju dostignuća pojedinih društava tijekom vremena, među ostalim radikalni jaz u blagostanju između bogatih i siromašnih zemalja te razlike u oblicima političkog organiziranja, vjerovanja i društvenih struktura koje proizvode te varijacije

u rezultatima" (NWW, 2009: 1). I jedna i druga ambicija, dakle usredotočenost na povijesne promjene i pokušaj da se istraže uzroci razlika između društvenih i povijesnih poredaka, sintetizirane su u podnaslovu knjige koji glasi: *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (Konceptualni okvir za tumačenje zabilježene ljudske povijesti)*.

Kao i na samom početku knjige tako i u cijeloj opsežnoj studiji NWW nebrojeno puta ponavljaju svoje osnovne teme i teze, nastojeći ih udomačiti i učiniti upotrebljivim u različitim kontekstima, s ciljem da oblikuju jednu shemu međusobno povezanih pojmova i principa, jedan algoritam, dakle idejni stroj koji odgovara na pitanja razvoja ekonomskih i političkih poredaka i uzroka razlika među njima.

Fukuyamin je pristup donekle drukčiji. Prije svega, knjiga pokriva razdoblje do Francuske revolucije, a u povijest ide i dublje od NWW, u vrijeme prije pojave čovjeka. (Podnaslov knjige glasi – *From Prehuman Times to the French Revolution*.) Sljedeća knjiga bavit će se modernom poviješću. Vrlo je očito da je u tom

istraživanju važna kronologija. Svrha je knjige, piše Fukuyama (str. 15-16), da ispunji svojevrsnu povijesnu prazninu podastirući podatke o porijeklu osnovnih političkih institucija u društvima koja su ih dosad uzimala zdravo za gotovo. U dugim poglavljima koja dominiraju knjigom Fukuyama opisuje kinesku i indijsku povijest, ali i obilježja zajednice primata za koje se pretpostavlja da su prethodili ljudskom društvu, s očitim ciljem da porijeklo *države, vladavine zakona i odgovorne vlade* nađe u povijesti prije Grčke i Rima, dakle prije Zapada.

Fukuyama se međutim suočio i s ograničenjem svojega pristupa. Iako nastoji kroz povijest, i širom svijeta, slijediti nastanak i transformacije triju spomenutih političkih institucija, na nizu mjesta u knjizi zaključuje da iz obilja materijala nije moguće izvesti adekvatne generalizacije: "Ljudska su društva toliko divergentna da je vrlo teško izvesti istinski univerzalnu generalizaciju iz komparativnih studija kultura" (str. 51, str. 183). A upravo to NWW imaju kao svoj praktički jedini, ili barem glavni cilj.

### I.1. Metodološke razlike

Pojednostavljajući, moglo bi se reći da se NWW u svom istraživanju oslanjaju na društvenu teoriju (politologiju, ekonomiku, filozofiju, sociologiju), čiju adekvatnost testiraju na empirijskom materijalu, dok se Fukuyama orijentirao na empiriju iz koje izvodi zaključke koje i sam relativizira. Premda pojednostavljena, ta je distinkcija okosnica ovog osvrta jer je se može prepoznati i u drugim izvanjskim razlikama tih dvaju istraživanja.

Oba su se istraživanja suočila s dva problema, s obiljem materijala koji nudi ljudska povijest i s njegovim raznovr-

snim i interdisciplinarnim tumačenjem. Obje su knjige izrazito opsežne i obje nude golemu bibliografiju iz svih područja koja mogu imati bilo kakve veze s njihovom temom, od biologije do filozofije, ekonomije, povijesti, sociologije i – naravno – političke znanosti. Već u *Predgovoru* (str. xi) NWW ističu da je "svako objašnjenje većih društvenih promjena" nužno interdisciplinarno. NWW sitnim su slovima ispisali gotovo tri stotine stranica, a samo prvi dio Fukuyamina istraživanja obaseže gotovo šesto stranica (nešto krupnijim pismom). Gotovo tisuću stranica u samo dvije knjige, koje pak komentiraju i u referencama upućuju na brojne teorije ispisane na desecima i stotinama tisuća stranica u drugim radovima, neizbježno nameće heretičku ideju da tumačenja društvenih i povijesnih promjena ima gotovo koliko i istraživača, da sve prolazi (*anything goes*) te da još dvije teorije ne mijenjaju puno, odnosno ne mogu donijeti nikakav osobit teorijski pomak.

S tom očiglednom mogućnošću, koja je, naravno, prepreka otvoreno iskazanoj ambiciji u objema knjigama da njihovo tumačenje društvenih promjena i razvoja političkih poredaka bude supstancijalno, autori se hvataju u koštac na različite načine. Iako – kao što je rečeno – zaključuje kako je generalizacija praktički nemoguća, Fukuyama već na 22. stranici jasno deklarira: "Ukupni okvir za razumijevanje političkog razvoja koji je ovdje prezentiran vrlo je sličan biološkoj evoluciji." Poslije ćemo pokazati da Fukuyama zapravo svodi, ili barem nastoji svesti, politički život na biološki život: za svu silu činjenica koje je iskopao i teorija koje je konzultirao nastoji, kad god može, naći objašnjenje u biologiji primata. Na primjer, jedna od okosnica Hegelova tumačenja društvenih od-

nosa i povijesnih promjena jest borba za ugled, priznanje (*struggle for recognition*). Fukuyama međutim zaključuje da i ona “ima biološke korijene”, da je genetski kodirana: zajednica čimpanza jednako se natječe za status kao i ljudi (str. 39).

NWW također uzimaju u obzir čovjekova biološka ograničenja. U ranom razdoblju povijesti, pišu, ljudi su živjeli u zajednicama od 25 do 150 pojedinaca jer je to broj koji kapacitet ljudskog mozga može procesuirati na način da svatko sa svakim ima osobni odnos (Dunbar, 1996; Dunbar, 2011). I danas svaki pojedinac kontaktira s određenim većim ili manjim krugom ljudi s kojima ima izravne relacije,<sup>1</sup> ali to biološko ograničenje – koje, usput, spominje i Fukuyama – izravno utječe samo na oblikovanje egalitarnih zajednica. Fukuyama nastoji objasniti sve (fenomene ljudskog društva), i to sve nastoji objasniti biologijom. NWW ne nastoje objasniti sve, nego samo oblike i (donekle) uzroke povijesnih, ekonomskih, političkih i društvenih promjena. Doseg biologije u njihovom objašnjenju ograničen, a svoje mjesto imaju i tradicije razvijene unutar drugih disciplina.

U sljedeća dva dijela ovog osvrta prikazat ćemo sadržaj knjiga *Violence and Social Orders* i *The Origins of Political Order*, a na kraju ćemo se još jednom posvetiti uočenim razlikama u metodi. Ponovimo: konceptualni vs. empirijski pristup, uloga bioloških ograničenja u formiranju humane zajednice, te sinteza društvenih teorija vs. redukcija društvenih teorija na biologiju. Uvjereni

<sup>1</sup> Ostaje da se vidi je li razvoj IT-a, interneta i servisa kao što su Facebook i LinkedIn omogućio da se to ograničenje ljudskog mozga prevlada.

smo da su te razlike posljedica teškoća što ih obje knjige imaju s pojmom *uzroka*, u ovom slučaju uzroka povijesnih promjena, a koje rješavaju svaka na svoj način. U četvrtom dijelu osvrta posvetit ćemo se pojmovima uzroka i uzročnosti te kakva je njihova uloga u teoriji biologije i teoriji društvene evolucije. Raspraviti ćemo pitanje da li uzrok uvijek vremenski prethodi posljedici ili ispunjenje neke svrhe također može biti uzrok promjene društvenog poretka. Fukuyama, na primjer, inzistira na kronologiji. Osvrt ćemo završiti kratkim zaključkom.

## II. Institucionalno tumačenje ekonomske povijesti

Sva trojica autora knjige *Violence and Social Orders* dobar su dio svojih karijera posvetili tzv. institucionalnoj ekonomici, a Douglass North – najslavniji među njima i dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiku 1993. godine – jedan je od sinonima tzv. *nove* institucionalne ekonomike (NIE). *Violence and Social Orders* je dakle knjiga koja pripada institucionalnoj ekonomici. Riječ je o disciplini koja – najjednostavnije rečeno – proučava “društveni razvitak i ulogu institucija u oblikovanju ekonomskog ponašanja” (Wikipedia). To je još jedan način da se kaže ono što su NWW istaknuli kao svoj i zadatak svih društvenih znanosti (vidi citat u drugom paragrafu gore). U drugim formulacijama institucionalna ekonomika izučava utjecaj političkog sustava i društvenih normi na ekonomske rezultate, ali i obratno, utjecaj ekonomskih performansi (na primjer rasta GDP-a) na promjenu političkih ili čak i socio-kulturnih obilježja neke zajednice. Institucionalizam dakle proučava međusobnu ovisnost ekonomske i socio-političke sfere te kako i koliko promjene u jednom području izazivaju promjene u

drugom području. Institucionalna ekonomika proučava ekonomsku, društvenu i političku povijest.

Od svojeg početka prije stotinjak godina<sup>2</sup> do danas institucionalna ekonomika formira se u opoziciji, ali i u ovisnosti o neoklasičnoj ekonomici u čijem sklopu nema mjesta institucijama ni razlikama među pojedinim društvima i povijesnim razdobljima.<sup>3</sup> Prema neoklasičnoj paradigmati, koju institucionalna ekonomika nastoji prevladati, ekonomske su zakonitosti analogne prirodnim zakonima, neovisne o obilježjima sredine u kojoj funkcioniraju. Uvjerenje o postojanju ekonomskih zakona koji vrijede za sva vremena i u svim situacijama (na primjer zakon ponude i potražnje) sveprisutno je. Mnogi najznačajniji institucionalni ekonomisti, pa i sam Douglass North, teško uspijevaju iskoračiti iz neoklasičnih ograničenja (Franičević, 2003).

*Nova* institucionalna ekonomika razvila se u posljednjih pedesetak godina, oslanjajući se inicijalno na ekonomiku vlasničkih prava kao temeljnu društvenu instituciju s kojom se nastoje dovesti u vezu sve druge institucije. Rane analize formiranja i evolucije vlasničkih prava

pretpostavljale su da institucionalna rješenja slijede liniju povećanja efikasnosti, čime su još ostajale unutar neoklasičnog teritorija (Demsetz, 1967). Naravno, postavilo se pitanje zašto su neke zemlje uspješne u oblikovanju efikasnog tržišta, a druge nisu. Prema jednom tumačenju, riječ je o stranputicama s kojih će se vratiti na neizbježan put ekonomskog napretka, a prema drugom riječ je o slijepim ulicama u koje su te zemlje nepovratno zalutale donoseći krive odluke (*path dependency* – ovisnost o prijednom putu). Pretpostavka za prevladavanje neoklasične paradigme stvorena je tek kad je doveden u pitanje sam pojam efikasnosti, odnosno “kako ga društvo računa” (Merrill, 2002).

Nekoć marginalna tema, uloga institucija u ekonomskom razvitku postala je u posljednjih deset-petnaest godina jedno od najpopularnijih područja istraživanja (Chang, 2011). Poticaji za to bili su, među ostalima, pad Berlinskog zida i tranzicija iz socijalizma u demokraciju i tržišno organiziranu ekonomiju. Utoliko je šteta što institucionalna ekonomika u Hrvatskoj nije snažnije afirmirana, osobito s obzirom na tradiciju proučavanja političke ekonomije (iako u razmjerno rigidnom i ideologiziranom obliku) te na iskustvo tranzicije koja – možda upravo zato što su institucionalna istraživanja rijetka – još čeka da postane predmet dubokih i cjelovitih opservacija.

### II.1. Razdoblja i institucije

Rad na knjizi *Violence and Social Orders*, ističu autori, trajao je više od deset godina, no zapravo je institucijama North posvetio cijelu svoju karijeru. U ključnoj knjizi, *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost* (North, 2003), čije je prvo izdanje objavljeno 1990, a hrvatski prijevod deset godina nakon

<sup>2</sup> Prvim institucionalnim ekonomistima smatraju se sociolog Thorsten Veblen i istraživač pravnih normi John R. Commons.

<sup>3</sup> Ukupni teorijski razvitak, čiji je nerijetko otvoreno deklarirani cilj prevladavanje neoklasične paradigme (ili njezino utemeljenje u institucionalnoj ekonomici), dao je niz slavni ekonomista od kojih su mnogi bili kandidati za Nobelovu nagradu ili su je čak dobili: Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, George Stigler, Gary Becker, Oliver Williamson, Joseph Stiglitz, Kenneth Arrow, Elinor Ostrom, Richard Epstein, James Buchanan, Robert Ellickson, Richard Posner...

što je autor 1993. godine dobio Nobelovu nagradu, te u nizu predavanja i članka North zaključuje da ni nova institucionalna ekonomika nije u stanju ponuditi puno više od inicijalnih uporišta za razumijevanje nastanka i evolucije institucija koje reguliraju pristup, upotrebu i razmjenu ekonomskih resursa.

U odnosu na prijašnja istraživanja *Violence and Social Orders* donosi novost: u središte je stavljeno pitanje kako se pojedina društva suočavaju s problemom nasilja. U tom se smislu povijest, prema autorima, dijeli na tri razdoblja: (1) prije formiranja države, kad ljudi žive u lovačkim i skupljačkim egalitarnim zajednicama od 25 do 150 pojedinaca; (2) društva ograničenog pristupa, tzv. prirodne države (*natural states*); (3) društva otvorenog pristupa.

Nije sasvim korektno reći da NWW inzistiraju na sukcesivnim povijesnim razdobljima. U vrijeme kad je čovjek živio u lovačkim i skupljačkim zajednicama (1), nije bilo kompeticije za resurse na načelima koja omogućavaju trajne impersonalne institucije u društvima otvorenog pristupa (3), pa u tom smislu te zajednice zaista prethode suvremenom društvu. S druge strane, i danas svaki pojedinac kontaktira s određenim većim ili manjim krugom ljudi s kojima ima egalitarne relacije, analogne onima iz razdoblja prije nastanka države (Dunbar, 2011). Tako se ni elementi društva ograničenog pristupa (2), odnosno prirodne države, i društva otvorenog pristupa (3)<sup>4</sup> ne isključuju. NWW ističu da njihov koncept nije teleološki,

<sup>4</sup> Autori nemaju teškoća s razlikovanjem države i društva, no taksonomija se prilagođava i lingvističkim zahtjevima za lakše izražavanje, pa se prirodne države i društva ograničenog pristupa upotrebljavaju naizmjenice.

čime se distanciraju od devetnaestostoljetnog shvaćanja povijesti kao progresiva, premda su – prema njihovu mišljenju – do 1800. godine sve zemlje bile organizirane kao prirodne države limitiranog pristupa. Iskorak u društva otvorenog pristupa uslijedio je tek poslije.

Upadljiva je intencija cijelog prvog poglavlja knjige pokazati da su zemlje otvorenog pristupa ekonomski uspješnije nego zemlje limitiranog pristupa, a gruba granica između njih postavljena je na oko 20 000 dolara po glavi stanovnika. Autori bi htjeli da se njihov koncept čita kao analitički, a ne normativni, iako uzročnost ovdje implicite (ali ne i decidirano) ide od institucija otvorenog pristupa prema povećanju ekonomske efikasnosti, a ne obratno: obogate li se, zemlje limitiranog pristupa neće se nužno transformirati u društva zasnovana na kompeticiji i impersonalnosti.

O primitivnom društvenom poretku NWW pišu sasvim neznatno, za razliku od Fukuyame koji ishodišta političkog poretka traži u kronološkim počecima. Društva limitiranog pristupa, društva otvorenog pristupa i tranzicija između njih glavne su teme knjige.

U prirodnim državama problem nasilja rješava se tako da se kreiraju rente. Pojedinci i grupe koji se služe ili bi se mogli služiti nasilnim sredstvima motivirani su na suradnju koja im donosi više koristi nego sukobi i nasilje. Prirodne države nisu “bolesne”, one su i u povijesti i u današnjem svijetu najčešći oblik organiziranja. Većina svjetskog pučanstva, oko 85 posto, i danas živi u tzv. prirodnim državama, a samo oko 15 posto živi u društvima otvorenog pristupa. NWW razlikuju tri tipa prirodnih država: krhke (Irak, Somalija, Sudan), bazične (Egipat, nacistička Njemačka, Irak Saddama Huseina) i zrele (Meksiko, Ar-

gentina, Indija, Brazil). Uglavnom je riječ o stabilnim, ali ne statičnim porecima s obzirom na činjenicu da te države i ti poreci u svom osnovnom obliku traju stoljećima.

Analizi samog pojma nasilja i njegovih pojavnih oblika autori ne posvećuju onoliko pozornosti koliko sugerira naslov knjige. Ističu da valja uočiti razliku između aktivnog nasilja i prijetnje i sporadično se služe pojmom moći (*power*). Više se bave institucijama, organizacijama i drugim uobičajenim temama institucionalne ekonomike: rentama, razlikom između privilegija i prava, pitanjem jesu li pravila koja reguliraju upotrebu resursa depersonalizirana te jesu li organizacije ustrojene tako da mogu nadživjeti svoje članove (*perpetual organization*).

## II.2. Organizacije

Usredotočenost na organizacije je dan je od najinteresantnijih doprinosa ove knjige, dobrim dijelom zahvaljujući činjenici da se NWW oslanjaju na epohalnu studiju povjesničara prava Ernsta Kantorowicza *The King's Two Bodies* u kojoj se detaljno istražuje porijeklo korporativne ideje u rimskom pravu, kršćanskom učenju i srednjovjekovnim raspravama o razlici između privatnog i javnog. Prema NWW, ključni je doprinos čak i Francuske revolucije afirmacija trajnih organizacija, onih koje nisu ovisne o osobnosti svojih članova i osnivača.

Broj privatnih i državnih organizacija u pojedinoj zemlji nova je varijabla koju NWW uvode u tradicionalnu politekonomsku diskusiju o tome jesu li demokracije ekonomski uspješnije od drugih društvenih poredaka (što statistika ne potvrđuje, kao ni modernističku pretpostavku da ekonomski napre-

dak uzrokuje političku decentralizaciju i demokraciju). U društvima s većim brojem privatnih korporacija, organizacija civilnog sektora i vladinih agencija – a to je obilježje društava otvorenog pristupa – ekonomski je rast u dugom roku snažniji, pišu NWW. U njima prosječan rast GDP-a u kraćim razdobljima nije na razini nekih društava ograničenog pristupa, ali ni padovi nisu tako duboki. Slijedi zaključak da su društva otvorenog pristupa zapravo stabilnija, iako su dinamičnija nego prirodne države. Važno je uočiti da NWW tezu o suprotstavljenosti tržišta i države prevladavaju afirmacijom obiju strana: što je država razvijenija, to se intenzivnije razvija i tržište, i obratno.

Za razliku od prirodnih država u društvima otvorenog pristupa organizacije i resursi upotrebljavaju se prema načelima kompeticije i impersonalnosti. Depersonaliziranost organizacija i pravila implicira javno dobro. Prema uobičajenoj definiciji, javno dobro podrazumijeva neekskluzivnost pristupa i neograničenost (nepotrošivost) resursa. U ovom slučaju, iako autori nisu uvijek decidirani, najvažnijim se javnim dobrom smatra pravo na pristup i osnivanje organizacija<sup>5</sup>. Korupcija je najvidljiviji oblik personalnog i limitiranog pristupa organizacijama. U društvima ograničenog pristupa politika, u liku koalicije elita, dominira nad ekonomijom.

Zasad, kao da ništa ne obećava osobito uzbudljivu knjigu, na razini reputacije njezinih autora. NWW se međutim ne ograničavaju na normativno isticanje razlika između prirodnih država i

<sup>5</sup> I u ovoj se knjizi upotrebljava Northova razlika između institucija, koje su pravila, i organizacija, koje su skupine ljudi koji slijede zajednički cilj.

kompetitivnih društava jednakih šansi. Iskorak nastoje načiniti analizom tranzicije iz društva ograničenog u društvo otvorenog pristupa. Pitanje je koliko su u tome uspjeli, odnosno – preciznije – koliko su daleko dospjeli u objašnjenju tranzicije.

### II.3. Tranzicija i nasilje

Načela na kojima su, prema NWW, ustrojena društva otvorenog pristupa vrlo jasno podsjećaju na školski opis liberalne demokracije, odnosno tržišne ekonomije. No standardna ekonomska znanost, drže NWW, ne zahvaća ideju da se u organizaciji društvenog poretka radi ponajprije o kontroli nasilja. Zato je transformacija jednog načina kontrole nasilja (koalicija rentijerskih elita) u drugi način (otvoreni pristup) rizičan pothvat. Zemlje koje to pokušaju nerijetko zadese reakcionarna kretanja, državni udari, povratak u autoritarizam, populizam i druge situacije u kojima redak reguliraju privilegiji. Nije dovoljno donijeti zakone da se društvo ograničenog pristupa transformira u društvo otvorenog pristupa, kao što za demokraciju nisu dovoljni višestranački izbori. Uz formalne, prepreke mogu biti i u području neformalnih institucija (običaji, tradicija, vjerovanja, tj. očekivanja, ideologije itd). Autori su utvrdili tri pristupna uvjeta (*doorstep conditions*) da bi tranzicija u ekonomski efikasnije društvo uspjela:

- (i) Vladavina zakona, koja ograničava elite,
- (ii) Trajne organizacije (*perpetually lived organization*) u javnoj i privatnoj sferi,
- (iii) Neovisna kontrola oružanih snaga (oružane snage ne biraju same svog zapovjednika).

Treći uvjet sasvim izravno cilja na civilnu kontrolu nasilja, nasuprot kontroli društva putem nasilja. Ako pojam nasilja shvatimo dovoljno nijansirano, i prvi uvjet (i) uključuje kontrolu nasilja, jer vladavina zakona ograničava privilegirani, silom zaštićeni i limitirani pristup pojedinih društvenih skupina važnim resursima i pravima. Ovdje treba naglasiti da ispunjavanje pristupnih uvjeta ne znači da se iskoračilo iz prirodne države, nego je to tek pretpostavka za tranziciju. Prirodne su države i one u kojima su ispunjeni pristupni uvjeti.

Što onda uzrokuje tranziciju? Promjene u tranzicijskoj Europi, na primjer, bile su potaknute uspješnim zapadnim zemljama koje su bile organizirane kao društva otvorenog pristupa, ali većina zemalja istočne Europe nije se transformirala u društva otvorenog pristupa. Čak i da su uspjele, ni takva objašnjenja, kao ni *doorstep conditions*, ne daju odgovor na ključno pitanje što je (bio) onaj inicijalni, dakle kardinalni poticaj (uzrok) da se zrela prirodna država transformira u društvo otvorenog pristupa. Knjiga *Violence and Social Orders* također ne daje decidan i jasan odgovor. Zato recenzenti (Margo, 2010; Bates, 2010) ističu da je knjiga uglavnom posvećena karakterizacijama i klasifikacijama, a da nedostaju hrabriji uvidi o ponašanju pojedinih sudionika povijesti te o političkom, ekonomskom i povijesnom kauzalitetu.

U završnim paragrafima šestog poglavlja NWW nastoje pokazati da su druge teorije koje objašnjavaju transformaciju prirodnih država na Zapadu u društva otvorenog pristupa nedostatne. Primjeri su Francuska, Velika Britanija i Sjedinjene Države. NWW smatraju da ni objašnjenja koja naglašavaju ulogu ideja (prosvjetiteljstvo) i tehnološkog napretka nisu kompletna. Prihvaćaju da su ko-

lonijalna osvajanja dala značajan poticaj, jer je iza njih morala stajati logistika razvijenog administrativnog sustava u kojem funkcionira razlika između privatnog i javnog (kad je riječ o državnom uredu), no – prema njihovu mišljenju – to su pothvati još uvijek prirodnih država. Ukratko, njihova je teorija – smatraju – nužan dodatak već postojećoj analitici tranzicije u demokraciju.

A svoju teoriju NWW formuliraju u diskusiji s ovim dvjema tezama: (a) da poticaj za tranziciju dolazi iz masa; (b) da uspostava *checks and balances* još ne omogućava otvoreni pristup. Teza (a) detaljno je razrađena u knjizi *Economic origins of dictatorship and democracy* Acemoglua i Robinsona iz 2006. godine. U izrazito discipliniranoj i formaliziranoj analizi, koja se drži definicija, ali je obožavana i povijesnim primjerima, Acemoglu i Robinson pretpostavljaju da su elite *prisiljene* pristati na zahtjev koji dolazi iz masa da otvore prostor političke moći i onima koji ne pripadaju njihovu krugu, što omogućuje tranziciju u razvijenu demokraciju. Mase mogu imati stanovitu ulogu u poticanju tranzicije, slažu se NWW, ali to nije dovoljno. One često zahtijevaju puku preraspodjelu renti. Da bi se tranzicija dogodila, ipak je nužno da uz poticaj iz masa i elite nađu svoj interes u transformaciji u društvo otvorenog pristupa. Dodatno, inicijativa koja dolazi iz masa ima oblik prijetnje nasiljem, pa je pitanje pod kojim se uvjetima ta prijetnja nasiljem transformira u inicijativu za formiranje društva u kojem se nasilje kontrolira nenasilnim sredstvima, otvorenim pristupom i fer kompeticijom (Gauri, Woolcock, Desai, 2011: 18).

Slično je i s podvrgavanjem elita vladavini zakona i ograničenjem njihove samovolje (uvjet (ii)). Jedno je od rješenja podjela i međusobna kontrola vlasti

(*checks and balances*), čiji su zagovornici bili i prvi moderni demokrati, američki tzv. *founding fathers*. Ideju o slobodnom osnivanju stranaka i korporacija smatrali su opasnom za održavanje krhke ravnoteže. Prema NWW, društvo otvorenog pristupa uspijeva kontrolirati nasilje i osigurati stabilnost upravo zahvaljujući instituciji prava na slobodno osnivanje organizacija. Intrigantna ideja prema kojoj se nasilje kontrolira otvorenim pristupom, a ne podjelom moći nije – na žalost – dovoljno razrađena u knjizi. Isto tako ostaje neodgovoreno što je uzrok transformacije društva suspregnutog uravnoteženog nasilja u društvo u kojem pristup nasilnim sredstvima ima sekundarno značenje. Možda je riječ o tome da nije dovoljno razrađen pojam nasilja, posebno kad je riječ o nasilju u kontroli pristupa resursima.

### III. Fukuyamina teorija

U knjizi *The Origins of Political Order* Fukuyama se desetak puta referira na Northa, nešto rjeđe na Wallisa i Weingasta, a dvaput se osvrće i na *Violence and Social Orders*. U poglavlju 21 (*Stationary Bandits*) Fukuyama u bilješci broj 27 spominje *doorstep conditions* trojice autora (str. 316) i izravno dovodi u pitanje suvislost njihove ključne teorijske analize. U samoj bilješci (otisnutoj na kraju knjige na str. 519) Fukuyama piše da suvremena Kina ispunjava sva tri preduvjeta za demokratizaciju što ih navode trojica autora: civilnu kontrolu nad vojskom, vladavinu zakona za elite, te da ima trajne organizacije. Naravno, u rečenici na koju se bilješka 27 odnosi (str. 316) Fukuyama doslovno piše: “U Narodnoj Republici Kini danas niti ima vladavine zakona u konstitutivnom smislu niti je vlasništvo potpuno sigurno, ali ona ima dovoljno dobra vlasnička



prava da podupru izuzetan gospodarski rast.” Ima li dakle u Kini vladavine zakona ili nema? Nedorečenost je očigledna, ali svih gotovo 600 stranica knjige ispunjeno je sličnim površnim, a ponekad i kontradiktornim referencama.

To ne znači da se knjizi može poreći svaka vrijednost. U njoj se istražuje porijeklo triju političkih institucija: države, vladavine zakona i odgovorne vlade (*accountable government*). Država je, ustvrdio je Fukuyama, nastala u Kini, vladavina zakona ima svoje porijeklo u religiji, odnosno u ograničenjima koja religija postavlja državnoj vlasti, prvo u Indiji, ali i na Zapadu. To je najzanimljivija teza knjige, ta tvrdnja da religijski principi ograničavaju samovolju vladodržca. Upravo je to – tvrdi autor – povijesni izvor i današnjeg uređenja u najvećoj demokraciji na svijetu, indijskoj, koja je na neki način dakle i najstarija demokracija na svijetu. Nedostatak demokratske tradicije u Kini posljedica je beznačajne uloge religije u povijesnoj organizaciji zajednice. Religija koja ograničava državnu vlast ipak nije bila dovoljna da u Indiji nastane odgovorna vlada, nego se to dogodilo na Zapadu.

Pri pisanju autor je očigledno konzultirao enormnu količinu literature, ali knjiga ponekad izgleda kao da je sastavljena od nedovoljno povezanih i sintetiziranih bilješki čitača. Zato je nije lako ocijeniti. Fukuyama često odluta u silne digresije, čini se da jednom govori jedno, a drugi put nešto suprotno, no uvijek je moguće da je negdje u nekoj od tih svojih bilježaka ideje i uvide ipak posredno povezoao.

### III.1. “Hobbesovska pogreška”

Metoda obrade materijala u knjizi *The Origins of Political Orders* najbolje se može rekonstruirati na primjerima

u kojima autor svoj pristup suprotstavlja pristupu drugih istraživača i teoretičara. Na samom početku drugog poglavlja Fukuyama kritizira Hobbesa, Rousseaua i Lockeja zbog pretpostavke da u tzv. prirodnom stanju ljudi žive kao pojedinci: “Možemo to nazvati hobbesovskom pogreškom, ideju da su ljudi od iskona (*primordially*) individue i da u društvo stupaju u kasnijoj fazi svoga razvitka samo kao ishod racionalne kalkulacije da je socijalna kooperacija najbolji način da postignu svoje individualne ciljeve. Pretpostavka o iskonskom individualizmu potaknula je shvaćanje o pravima koje je sadržano u američkoj Deklaraciji o neovisnosti... Međutim tijekom povijesti nije se razvila društvenost, nego individualizam” (str. 29).

Samo stranicu prije Fukuyama zaključuje, pozivajući se na eksplicitan citat iz Rousseaua, da kod Hobbesa i Rousseaua (a valjda i kod Lockeja) “nije riječ o istraživanju historijske istine, nego o pukom hipotetičkom i uvjetnom razmišljanju podešenom da se otkrije priroda stvari, a ne njihova stvarna historija” (str. 28). Slično zapažanje, da metoda kojom se koriste teoretičari društvenog ugovora nije usmjerena na otkrivanje historijskog porijekla države, nego da oni “prije svega nastoje shvatiti osnovu legitimiteta vlade”, iznosi se i na str. 82. Utoliko primjedba o kronološkom primatu društvenosti pred individualizmom gubi smisao.

Zaključak je očigledan: spor (ili nesporazum) s Hobbesom, Rousseauom i Lockeom primarno se svodi na neslaganje oko metode/pristupa zajedničkom predmetu istraživanja – porijeklu i prirodi države. Pretpostavka o iskonskom individualizmu sastavnica je misaonog eksperimenta kojim Hobbes, Locke i Rousseau nastoje razotkriti/analizirati

državu kao racionalni konstrukt – društveni ugovor. Fukuyamin prigovor da ideja o iskonskom individualizmu ne odgovara historijskoj istini te da proizvod ljudske povijesti nije društvenost, nego individualizam ima težinu samo kao dio njegove, drukčije metode kojom nastoji otkriti porijeklo države.

U zaključnom dijelu ovog osvrtu posvetit ćemo se tim dvjema metodama: Fukuyama se fokusira na istraživanje historijskog slijeda u razvoju političkog poretka, dok teoretičari društvenog ugovora te institucionalni ekonomisti (a i drugi) sebi postavljaju pitanje unutrašnje logike u razvoju institucija.

#### IV. Evolucija institucija

Za razliku od *Violence and Social Orders*, čiji autori dobar dio studije nastoje – s više ili manje uspjeha – primijeniti ključne pojmove i istaknuti nekoliko obrazaca koje uočavaju u političko-ekonomskom životu, teško je vidjeti discipliniranost i konzistentnost u Fukuyaminu istraživanju, iako i na početku i na kraju knjige prezentira svu teorijsku aparaturu koju je konzultirao, kojom se poslužio, ali koju je nerijetko i odbacivao kao neadekvatnu za sve fenomene koje je nastojao objasniti. Ipak, na 22. stranici Fukuyama eksplicira da je njegov okvir za razumijevanje političkog razvitka sličan biološkoj evoluciji.

Što točno znači autor – kao što se moglo i očekivati – nije objasnio, osim što je gotovo u istom dahu istaknuo i važne razlike između evolucije institucija i biološke evolucije: ljudske su institucije predmet svjesnog dizajna i hotimičnog izbora (tu Fukuyama kratko diskutira s Hayekom); prenose se putem kulturne razmjene (mogu se prenijeti u toku jedne generacije); ispunjene su intrinzičnim vrijednostima i ljudi od njih

teško odustaju (str. 23). I na kraju knjige (str. 446-447) Fukuyama na sličan način opisuje razlike između biološke evolucije i evolucije političkih poredaka, ali ih drukčije sistematizira. Ta nedosljednost nije nevažna. Na kraju knjige kao ključna razlika ističe se to što u prirodi evoluiraju geni, a u ljudskom društvu institucije, ali Fukuyama nije objasnio podrazumijeva li pod institucijama norme (pravila) ili organizacije, ili oboje. To je jedno od prvih pitanja teorije o evoluciji institucija: što evoluiraju, što variraju i biva selektirano, a koja obilježja tijekom promjena bivaju zadržana?<sup>6</sup>

Pretpostavka je dakle da se u knjizi evolucija institucija (što god one bile) shvaća analogno evoluciji gena, s varijacijama, selekcijom i zadržavanjem kao osnovnim mehanizmima. Međutim to nije tako: veza između institucija i biologije kod Fukuyame je kudikamo direktnija. Politički poredak i njegova evolucija zapravo su zapisani u genima i to je taj “ukupni okvir za razumijevanje političkog razvoja” koji ova knjiga nastoji afirmirati. Riječ je dakle o jednoj sociobiologiji, a ne o teoriji evolucije institucija. Politički je život biološki život, odnosno može se svesti na biološke odrednice. Političke uloge janjičara u Otomanskom Carstvu i eunuha u Kini determinirane su njihovom biološkom situacijom: prvi su odvojeni od obitelji, drugi nemaju mogućnost reprodukcije. I celibat ima sličnu ulogu, da održi depersonalizirane odnose unutar crkvene organizacije.

Cijeli niz sličnih uvida, bilo da im je porijeklo u biologiji ili u nekoj drugoj disciplini, čini knjigu zanimljivom i inspirativnom. No Fukuyama izvodi i

<sup>6</sup> *Cambridge Journal of Institutional Economics* izdao je u srpnju 2011. godine specijalno izdanje pod naslovom: Evolucija institucija.

generalne zaključke: “Razvitak politike utemeljen je u biologiji” (str. 45), čineći to bez imalo znanstvenog opreza. Ilustrativan je naime za cijelu ovu temu o odnosu biologije, teorije evolucije i institucija način na koji Fukuyama argumentira svoje tvrdnje i podupire njihovu uvjerljivost. Zaključak da je politički razvoj utemeljen u biologiji on argumentira uvidom da su vrlo udaljena društva probleme rješavala na izrazito slične načine. Na primjer, vlade u Kini, Europi i Južnoj Aziji uvele su monopol na sol u vrijeme kad među njima nije bilo kulturnih kontakata (str. 45).

Naravno, sasvim je moguće da su slični kulturni i politički obrasci, pa čak i monopol na sol, izraz čovjekove biološke prirode. Tu mogućnost nije lako opovrgnuti (Pagano, 2011) niti je intencija ovog osvrtu da se ta hipoteza *a priori* odbaci. Stvar je u tome da ona treba biti čvršće argumentirana nego kod Fukuyame. Postavlja se naime pitanje: što je s onim vladama koje nisu uvele monopol na sol? Je li riječ o nekoj drugoj biološkoj vrsti? Ili su imale dovoljno soli? Ili nisu imale dovoljno “administrativnih kapaciteta” da uvedu i provedu monopol na sol? Postoji dakle mogućnost da je uvođenje monopola na sol posljedica nekog drugog, čak i vidljivijeg uzroka, a stvar je metode da se taj uzrok identificira, provjeri i potvrdi.

#### IV.1. Materijalni i finalni uzrok nastanka institucija

U nekoliko paragrafa do kraja ovog prikaza kratko ćemo se pozabaviti pitanjem uzroka političkog uređenja i političkih promjena. Nekoliko je razloga za to: na početku osvrtu rekli smo da su recenzenti ukazali na zanemarivanje pitanja kauzaliteta u knjizi *Violence and Social Orders*; zatim, jedna je od glavnih

diskusija unutar institucionalne ekonomike pitanje složenih uzročno-posljedičnih veza između institucija (normi) i tehnoloških obilježja resursa, odnosno između institucija (među kojima su i političke institucije) i gospodarskog rasta; teorija evolucije institucija gotovo je sva usredotočena na pitanje uzroka institucionalnih promjena; ni Fukuyama, kao što će se vidjeti, nije mogao izbjeći diskusiju o uzrocima i – uostalom – kao što kaže Aristotel, želi li se otkriti priroda stvari, moraju se istraživati njihovi uzroci.

Aristotel, kad je već spomenut, razlikuje četiri uzroka, no mi ćemo se ovdje usredotočiti na finalni (svršni) uzrok i djelatni uzrok političkog poretka. Dobar šlagvort daje sam Fukuyama komentirajući teoriju o državi kao društvenom ugovoru: “Teoretičari društvenog ugovora kao što su Hobbes, Locke i Rousseau ne pokušavaju primarno dati historijske podatke o tome kako nastaje država. Oni prije svega nastoje shvatiti osnovu legitimiteta vlade. Svejedno, i dalje je vrijedno raspraviti je li država nastala kao eksplicitni sporazum pripadnika plemena da uspostave centralni autoritet” (Fukuyama, 2011: 82).

Ako je država nastala kao društveni ugovor, zaključuje Fukuyama, to znači da su u nekom trenutku u povijesti plemenske grupe slobodnom voljom odlučile prenijeti na nekog pojedinca pravo (*power*) da vlada. Teško je vjerovati da je država nastala iz ekonomskih motiva da se zaštiti privatno vlasništvo, kao što pretpostavljaju teoretičari društvenog ugovora.<sup>7</sup> Plemenska su društva egali-

<sup>7</sup> Riječ je o pretpostavci koju Fukuyama pronalazi kod spomenutih ranih teoretičara društvenog ugovora, ali to je temeljna ideja i, primjerice, Nozicka u *Anarchy, State and Utopia*, dakle duboko u 20. stoljeću.

tarna, tvrdi, pozivajući se na antropološka i historijska istraživanja. To bi trebalo značiti da razlog sklapanja društvenog ugovora nije mogao biti zaštita privatnog vlasništva, iako slijed tog zaključivanja nije posve jasan. Zato se, prema Fukuyami, delegiranje autoriteta nekom vladaru moglo dogoditi samo u okolnostima ekstremne prijetnje, ako je zajednica na udaru osvajača ili je izložena epidemiji. Republika je izabrala diktatora kad je Hanibal zaprijetio Rimu, piše Fukuyama, i dodaje ključnu rečenicu u svojoj kratkoj diskusiji: Ali to znači da je “društveni ugovor *djelatni*, a ne *svršni* uzrok [nastanka države]” (Fukuyama, 2011: 83, kurziv moj).

Prethodni decidirani zaključak ponovo nije korektan. Ako se i prihvati da je društveni ugovor *djelatni* uzrok nastanka države, to ne eliminira društveni ugovor i kao *svršni* uzrok. Na ovome mjestu eksplicite, ali u cijeloj knjizi implicite, Fukuyama *svršni* uzrok ne prihvaća kao relevantan za objašnjenje fenomena koje istražuje. Kad kaže uzrok, za Fukuyamu to može biti samo nešto što kronološki prethodi posljedici i “materijalno” je proizvede. To je ta razlika u metodi i osnova njegova kritiziranja ne samo teoretičara društvenog ugovora nego i Webera, Marxa, Hayeka, Northa i mnogih drugih.

Jedna od brojnih pogrešaka koje je pronašao kod Marxa bila je tvrdnja da je kapitalizam sveo obiteljske odnose na novčane odnose. Fukuyama pronalazi da je novčani odnos između roditelja i potomaka prethodio kapitalizmu. To, daka-ko, ne eliminira kapitalizam kao finalni uzrok promjena u obitelji, ali Fukuyama tu mogućnost ne reflektira. Kad je riječ o Weberu, nije protestantska etika temelj kapitalizma: individualizam, kao ključna sastavnica kapitalizma, prethodi prote-

stantizmu, kaže Fukuyama. Ovdje se ponovo ne prihvaća mogućnost rekurzivne (povratne) kauzalnosti. Sličan je slučaj i s kritikom Hayeka, prema kojem zakon nastaje iz spontanog običajnog prava, za što je primjer anglosaksonski *common law*. Fukuyama međutim inzistira na tome da je *prvo* dvor učvrstio svoju državnu vlast, a *tek je onda* kodificiran *common law*, i to ona verzija običajnog prava koja je dominirala na dvoru. Drugim riječima, država je *djelatni* (materijalni) uzrok nastanka *common lawa* (poglavlje 17).

#### IV.2. Evolucija institucija i njihov uzrok

Fukuyama nije jedini koji poriče da je finalni uzrok uopće realan uzrok stvarri (Cameron, 2003). Dapače, to je mišljenje prevladavajuće. Ironizirao ga je i Voltaire u *Candideu*: trava je ovdje da je krava pase. Ipak, teško je zanemariti svrhu s kojom se neka aktivnost poduzima. Aristotelov je primjer umjetnik, a svrha – da izradi skulpturu – glavni je pokretač njegove aktivnosti: svrha je puno važniji uzrok nego pravila (vještine) koja umjetnik slijedi, a koja su *djelatni* uzrok aktivnosti. Postojanje finalnog uzroka kod svjesne individualne aktivnosti još i prolazi, no kudikamo ga je teže identificirati kod kolektivnih kreacija kao što je politički poredak. Logično je pitanje zašto ima toliko različitih političkih pore-daka ako im je svrha više-manje ista, na primjer mir i blagostanje. Svejedno, kod Aristotela finalni uzrok ima primat pred *djelatnim* čak i kad je riječ o prirodi. Njegov su primjer iz *Fizike* zubi koje je upravo svrha učinila takvima kakvi jesu: prednji su zubi oštri da bi mogli trgati hranu, a stražnji tupi da bi hranu mogli žvakati. Da nije tako, kaže Aristotel, životinja ne bi preživjela, no kao i u slučaju razvoja političkih pore-daka to ponov-

no nije potpuno objašnjeno. Svrha ne objašnjava varijacije: zašto ima toliko životinjskih vrsta, i to na istom teritoriju, ako sve imaju istu svrhu, da prežive.

Pokušaji primjene Darwinove teorije evolucije na istraživanje razvoja institucija ozbiljno se posvećuju ovim pitanjima: odakle potječu varijacije (među genima kao i među institucijama) i kako funkcionira mehanizam selekcije, kako selekcije gena tako i institucija.

Upravo je selekcija onaj mehanizam koji omogućava da uzročno-posljedična veza, koja u obzir uzima i finalni uzrok, izgleda uvjerljivo (Stoelhorst, 2008). Ona osigurava tzv. povratnu uzročnost, odnosno funkcionalno objašnjenje promjena, tj. finalni uzrok postaje uvjerljiv upravo zahvaljujući mehanizmu selekcije.

Najpoznatiji je primjer povratne uzročnosti odnos između političkih i ekonomskih institucija. To je, uz ostalo, i jedno od temeljnih pitanja institucionalne ekonomike: oblikuju li institucije, na primjer političke institucije, način ekonomskog života ili – obratno – “materijalna baza” određuje političku “nadgradnju”? To se pitanje proteže od vrha do dna: uzrokuje li kapitalizam pojavu demokracije ili demokratske slobode potiču razvitak tržišne ekonomije; uzrokuje li oblik vlasništva način (tehnologiju) upotrebe resursa ili karakter resursa uzrokuje oblik vlasništva?

Uključivanje mehanizma selekcije u analizu omogućava funkcioniranje povratne logike: u ime finalnog uzroka, opstanka, oblik vlasništva prilagođava se tehnološkim obilježjima proizvodnje, i obratno, vlasnici biraju tehnologiju, odnosno resurse s takvim obilježjima koja im omogućuju ispunjavanje svrhe njihova pothvata. Selekcija dakle ne isključu-

je i svjesno, hotimično djelovanje; riječ je o *a posteriori* uočavanju logičnosti, no time se ne gubi uvjerljivost. Tako proces selekcije, koji uključuje finalni uzrok, preživljavanje, omogućuje da uzročnost funkcionira u oba smjera. Mehanizmi koji uzrokuju varijacije u biološkom svijetu nastoji se objasniti i različitost organizacija u društvu.

Ambicija je na kraju da se identificiraju obrasci koji analogno funkcioniraju u biološkom i humanom svijetu. Riječ je o algoritmima optimizacije koji objašnjavaju adaptaciju i organizama i organizacija (institucija) u danoj okolini. Nije dakle riječ, kao kod Fukuyame, o tome da biologija izravno određuje političke oblike. Riječ je o provjeri vrijede li obrasci koji su ustanovljeni u evoluciji u biološkom svijetu u objašnjavanju promjena u institucionalnom svijetu. Na taj način evolucija dobiva ontološki status, iznad prirodnih i društvenih znanosti (Beinhocker, 2011).

## V. Zaključak

Tako je, na kraju, pažljiva analiza nedosljednosti i nedorečenosti u Fukuyaminovoj knjizi *The Origins of Political Order* otvorila put uključivanju evolucijske teorije u objašnjenje “velikih društvenih promjena”. Opisali smo prije svega razlike u metodi u dvjema knjigama: konceptualni vs. empirijski pristup; logika vs. kronologija razvitka institucija; ograničena uloga bioloških obilježja u formiranju humane zajednice vs. redukcija političkog života na biologiju. Nastojali smo pokazati da u osnovi tih razlika leži razlika u shvaćanju uzročno-posljedične veze kad je riječ o povijesnim promjenama. Razlikovanje djelatnog i finalnog uzroka omogućilo nam je da povežemo teoriju biološke evolucije i teoriju društvene evolucije a da ih ne poistovjetimo,

kao što je to učinio Fukuyama. Pitanje kauzaliteta, koje su postavili recenzenti knjige *Violence and Social Orders*,<sup>8</sup> dobio je ontološku dimenziju koja omogućuje razumijevanje povratne uzročnosti između političke (institucionalne) i ekonomske sfere. NWW svoju su knji-

gu predstavili kao konceptualni okvir za daljnje istraživanje. Naš je prilog pokušaj identificiranja karike koja nedostaje, dakle uzroka institucionalnih promjena, putem primjene mehanizama identificiranih u teorije evolucije na procese razvitka institucija.

## REFERENCE

- Acemoglu, Daron, Robinson, James A. (2006) *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Bates, Robert (2010) A Review of Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast's "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History". *Journal of Economic Literature* 48 (3), September: 752-756.
- Beinhocker, Eric D. (2011) Evolution as computation: integrating self-organization with generalised Darwinism. *Journal of Institutional Economics* 7 (3), Special Issue: 393-423.
- Cameron, Rich (2003) The Ontology of Aristotle's Final Cause. *Apeiron* 35 (2): 153-179.
- Chang, Ha-Joon (2011) Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics* 7 (4), doi: 10.1017/S1744137410000378.
- Demsetz, Harold (1967) Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 57 (2): 347-359.
- Dunbar, Robin M. I. (2011) Constraints on the evolution of social institutions and their implications for information flow. *Journal of Institutional Economics* 7 (3): 345-371.
- Dunbar, Robin (2006) *Grooming, gossip and the evolution of language*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Franičević, Vojmir (2003) Douglass C. North – Od nove ekonomske povijesti do novog institucionalizma, pogovor u: North, D. C. (2003), *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*, Zagreb: Masmedia, str. 205-246.
- Fukuyama, Francis (1994) *Kraj povijesti i posljednji čovjek*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
- Fukuyama, Francis (2011) *The Origins of Political Order (From Prehuman Times to the French Revolution)*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gauri, Varun, Woolcock Michael, Desai Deval (2011) Intersubjective Meaning and Collective Action in 'Fragile' Societies. World Bank Policy Research Working Paper br. 5707.

<sup>8</sup> Northova, Weingastova i Walisova klasifikacija zemalja na one u kojima je pristup resursima limitiran i one u kojima je otvoren našao je mjesto u *World Development Report* Svjetske banke za 2011. godinu.

- Kantorowicz, Ernst (1997, 1957) *The King's Two Bodies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Margo, Robert, A. (2010) (a review of "Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History", EH.net Home (Economic History Association Net). Dostupno na: <http://eh.net/bookreviews/newsletters?page=13>
- Merrill, Thomas W. (2002) Introduction: The Demsetz Thesis and the Evolution of Property Rights. *Journal of Legal Studies* 31 (2): 331-338.
- North, D. C. (2003) *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*. Zagreb: Masmedia.
- Pagano, Ugo (2011) Interlocking complementarities and institutional change, *Journal of Institutional Economics* 7 (3), Special Issue: 373-392.
- Stoelhorst, J. W. (2008) Darwinian Foundation for Evolutionary Economics. *Journal of Economic Issues* 42 (2): 415-423.





# POLITIČKI USPON I PAD VLADIMIRA MEČIARA

**Tomislav Fresl**

*Poslijediplomski specijalistički studij  
Regionalne komparativne studije  
Srednje i Jugoistočne Europe,  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

## 1. UVOD

Vladimir Mečiar obilježio je slovačku politiku devedesetih godina prošloga stoljeća. Tri je puta bio slovački premijer, predsjednik Pokreta za demokratsku Slovačku (HZDS) te dva puta predsjednički kandidat (1999. i 2004. godine) sa značajnom podrškom birača.<sup>1</sup> Odveo je Slovačku u nezavisnost, a po njemu je nazvan i specifičan način vladanja – “mečiarizam”. Zemlja je u to vrijeme bila politički, pa i gospodarski pomalo izolirana, a uzrok takvom stanju bio je upravo Mečiarov režim. Prozivali su ga zapadni mediji i političari, a u politologiji i povijesti prikazivan je kao autokrat i kočničar transformacije Slovačke

u zemlju liberalne demokracije. Mnogo je argumenata u prilog takvim tezama i oni će naći svoje mjesto u ovome radu. No, istovremeno, činjenica je da je Mečiar dugo uživao snažnu potporu velikog broja Slovaka, što je višekratno potvrđivano na izborima.<sup>2</sup> Razumijevanje slovačke politike devedesetih, ali i danas, teško je bez poznavanja Mečiarova političkog djelovanja. U ovom radu nastojat ću ukratko prikazati njegovu biografiju, političku i osobnu, analizirati uzroke i način njegova uspona, opisati glavne društveno-političke rascjepke u Slovačkoj devedesetih, iznijeti rezultate izbora i pokušati objasniti (ne)uspjeh pojedinih političkih opcija. Kako je Vladimir Mečiar vladao, odnosno što obilježava razdoblje njegove političke moći, što je tu moć osiguravalo i podržavalo te kako je i zbog čega ona slabjela? Sve su to pitanja na koja ću pokušati odgovoriti na stranicama što slijede.

---

<sup>1</sup> Godine 1999. Mečiar je u prvome krugu glasanja osvojio 37,23% glasova, a u drugome 42,81, što nije bilo dovoljno da postane predsjednik. Pobijedio je njegov protukandidat Rudolf Schuster. Pet godina kasnije ponovno je prošao prvi krug osvojivši 32,7% glasova, no u drugom je krugu poražen od Ivana Gašparoviča, prikupivši 40,1% glasova birača koji su izašli na izbore.

---

<sup>2</sup> Ta je potpora neosporna, neovisno o nevi-jek sasvim poštenim izborima, o čemu će više riječi biti kasnije.

## 2. POLITIČKI POČECI I USPON, DO NEZAVISNOSTI SLOVAČKE

Vladimir Mečiar rođen je 26. srpnja 1942. godine u Zvolenu, u današnjoj središnjoj Slovačkoj. Otac mu je bio krojač, a majka domaćica. Imao je još trojicu mlađe braće. Jedini način napretka u tadašnjoj državi bio je preko KP-a. Dogurao je do mjesta predsjednika Okružnog komiteta Čehoslovačke unije mladeži u Žiaru. Međutim za Praškog proljeća (1968) stao je na "pogrešnu", reformsku stranu, a kada je godinu dana kasnije održao i jedan proreformski govor, izbačen je iz Partije. Radio je u tvornici stakla, studirao i završio pravo (Sveučilište Comenius u Bratislavi) 1974. godine, nakon čega se zapošljava kao odvjetnik u jednoj tvrtki. Bavio se i sportom (boks), a politički se ponovno aktivirao onda kada je to bilo moguće, odnosno 1989. godine.

Nakon pada Berlinskog zida otvorio se prostor slobode i promjena i u Čehoslovačkoj. Tako je 1989. godine u slovačkom dijelu zemlje osnovana stranka Javnost protiv nasilja (Verejnost proti nasilju, dalje u tekstu VPN) čijim je članom postao i Mečiar. Možda nije naodmet reći ponešto i o obilježjima te stranke. Bila je to svojevrsna slovačka inačica češkog Građanskog foruma, odnosno riječ je o klasičnoj forumskoj stranci, tzv. "kišobranskoj organizaciji". Stranke su to koje su krajem 80-ih i početkom 90-ih u Srednjoj i Istočnoj Europi "okupljale vrlo različite ideološke i političke struje, povezane poglavito, a nerijetko i isključivo, suprotstavljanjem komunističkom režimu" (Kasapović, 2003: 84). Mečiar je poznavao prave ljude, među ostalima i ključnu osobu Alexandera Dubčeka, a ni radišnost i profesionalnost nikako mu se nisu mogle zaniijekati, te je u siječnju

1990. postao ministar unutarnjih poslova slovačkog dijela Federacije.

Prvi demokratski izbori u Čehoslovačkoj održani su u srpnju 1990. godine. VPN je osvojio 29,34% glasova i 48 od ukupno 150 mjesta u slovačkom parlamentu (Slovačko nacionalno vijeće). Uz pomoć Kršćanskog demokratskog pokreta (dalje KDĤ – *Kresťanskodemokratické hnutie*) i njegova 31 zastupnika sastavljena je vlada na čije je čelo imenovan upravo Vladimir Mečiar. No kako se to u pravilu događa s forumskim strankama, unutar VPN-a bilo je sve više neslaganja. Prigovori Mečiaru osobito su se ticali njegova načina vladanja. Prigovaralo mu se da se ponaša autokratski, čak i diktatorski, a prozivan je i zbog navodnog iskorištavanja dosjea komunističke tajne policije, kojima je imao pristup dok je bio ministar unutarnjih poslova. U travnju 1991. godine Mečiar je smijenjen s premijerskog mjesta, a odmah potom osnovao je novu stranku, Narodnu stranku – Pokret za demokratsku Slovačku (*Ludová strana – Hnutie za demokratické Slovensko*, LS – HZDS ili češće samo HZDS, kako ćemo tu stranku nazivati dalje u radu). Među Slovaciima u tom trenutku uživa ogromnu potporu, te se sve više smatra da je Mečiar žrtva spletke iz Praga. Potpora vladi nakon tog slučaja drastično je pala. Uživao je dakle veliku popularnost, koju je gradio postupno, a do vrhunca je doveo na izborima u lipnju 1992.

Za formiranje vlade Mečiaru su nedostajala samo dva zastupnika. No ipak je sastavio manjinsku vladu, a prešutnu potporu dali su mu zastupnici SNS-a. Ovdje je nužno objasniti na kakvoj je programskoj platformi HZDS uopće dobio te izbore.

U Slovačkoj je u to vrijeme bilo malo onih koji su jasno tražili nezavisnost, a

Rezultati izbora 1992.<sup>3</sup> u slovačkom dijelu Čehoslovačke

STRANKA	broj glasova	postotak	mjesta u parlamentu
Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS)	1,148,625	37.26	74
Stranka demokratske ljevice (SDL)	453,203	14.70	29
Kršćanski demokratski pokret (KDH)	273,945	8.89	18
Slovačka nacionalna stranka (SNS)	244,527	7.93	15
Mađarski kršćanski demokratski pokret (MKM) i Koegzistencija (EGYU)	228,885	7.42	14

ni Mečiar nije bio iznimka. Kada je u pitanju stav prema češko-slovačkoj državi, HZDS je zastupao pozicije očuvanja države na konfederalističkim principima. Jedina stranka koja je otvoreno tražila nezavisnost bila je Slovačka nacionalna stranka. Mečiarov pobjednički koktel sastojao se upravo od dobro izbalansiranih stavova prema zaštiti slovačkih nacionalnih interesa, ali uz istovremeno očuvanje zajedničke države s Česima. Slovacima je posebno bilo važno usporavanje ekonomskih reformi i ublažavanje njihovih posljedica. Češka je bila ta koja je željela i provodila reforme, dok su Slovaci strahovali od njih. Strahovali su od budućnosti i neizvjesnosti koju su reforme nosile sa sobom. Mečiar je to prepoznao i upravo takvu vrstu zaštite ponudio svojim biračima, koje je pronasao među starijim ljudima, stanovnicima sela te radnicima industrijalizirane slovačke periferije. Kao izuzetno karizmatična osoba i vrstan govornik lako je pridobivao ljude da ga slijede. Znali su to i njegovi politički protivnici. Ján Čarnogurský, vođa KDH-a, izjavio je kako

Mečiar ima poseban dar ophođenja s malim, običnim ljudima: “On govori njihovim jezikom, razmišlja kao oni. Onako kako se razmišlja zadnjih 40 godina. Neće to biti povratak komunizma, ali hoće povratak takvog načina mišljenja i govorenja.” Kako i koliko misli govoriti nakon izbora, Mečiar je pokazao vrlo brzo. Obavijestio je slovačku televiziju da će davati tjedne izjave ili govore koje televizija onda treba emitirati. Tadašnji direktor Jan Fule odvratio mu je da bi bilo bolje kada bi ga novinari mogli ponešto pitati u okviru kakve tjedne emisije i da nije dobro da ima takav neograničen i svojevuljan pristup najvažnijem mediju. Kako je kasnije posvjedočio Fule, Mečiar je to odbio uz komentar kako je “za pitanja i odgovore dovoljno dobar i njegov glasnogovornik”.<sup>4</sup>

Nakon izbora glavna je tema bila državna zajednica Čeha i Slovaka. Stein i Orenstein u svome članku “Dileme izgradnje demokratske države u Slovačkoj” (Stein – Orenstein, 1996) pišu kako nije moguće težnje za nezavisnošću ove ili one političke zajednice objašnjava-

<sup>3</sup> Tablica sadrži samo rezultate stranaka koje su ušle u parlament; izvor podataka: <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=SLOVAKIA&election=sk92council>, pristupljeno 16. 1. 2010.

<sup>4</sup> Prevedeno sa stranice <http://www.nytimes.com/1992/08/10/world/foes-of-slovak-chief-fear-he-ll-resist-democracy.html?pagewanted=2&src=pm>, pristupljeno 16. 1. 2010.

ti tek racionalnim odabirom određene gospodarske politike. Dodaju da je o takvom pristupu moglo biti riječi samo u nekim drugim primjerima kada su pojedine federalne jedinice bile spremnije provoditi brže ekonomske reforme, neovisno o političkoj inferiornosti u svojim federalnim državama, kao što je to primjerice bio slučaj Slovenije, ili pak obrnuto, slučaj Češke kao politički superiorne jedinice. Dakle na spomenuti način nije moguće objasniti slovačku nezavisnost. Drugim riječima, mogli bismo zaključiti da je Slovačka postala teret Českoj, siromašni rođak koji ne dopušta da se ide naprijed. Kako navode spomenuti autori pozivajući se na dvojicu utemeljitelja VPN-a, Slovačka je "bila spremnija na neku vrstu perestrojke nego na masovnu mobilizaciju protiv režima" (Stein – Orenstein, 1996: 126-127). Govoreći u prenesenom smislu, Slovačkoj se nije išlo na Zapad, bez obzira na deklarativnu pripadnost njegovim vrijednostima i tradicijama. U vezi s tim osobito je zanimljiva izjava Romana Zelenaya, istaknutog člana HZDS-a, koji je predviđajući daljnji kulturni i ini razvoj Slovačke i Češke, sa smiješkom rekao kako će Česi za 200 godina (ponovno) govoriti njemački i kako će im trebati pokret poput onog iz 19. stoljeća da vrate svoj češki jezik i kulturu. Vaclav Klaus, pobjednik izbora u Češkoj, nije previše skrivao da zapravo želi – češku nezavisnost. Iako HZDS nije imao mandat svojih birača<sup>5</sup> da u dogovoru s Česima, odnosno Klausom, rasformira zajedničku državu, to

<sup>5</sup> 19% HZDS-ovih birača bilo je za nezavisnost, 22% za očuvanje federacije u postojećem obliku, a čak 14% za unitarnu čehoslovačku državu. V. Stein – Orenstein (1996: 133); Butorova (1993); Frič (1992: 79); Souhrnna zprava, str. 103.

je uslijed nemogućnosti postizanja dogovora ipak učinjeno. Slovačka je od 1. siječnja 1993. bila samostalna, a Mečiar je postao premijer i najmoćniji čovjek nove države.

### 3. VRHUNAC VLADAVINE

Ivan Laluha, tadašnji predsjednik parlamentarnog odbora za vanjsku politiku, svojom je izjavom dao naslutiti da će zemlja voditi pomalo izolacionističku politiku. Naime rekao je kako će, za razliku od Čeha koji su otvoreni prema stranim investicijama, "Slovaci biti više orijentirani prema svojoj domovini, vjerni tradicionalnim vrijednostima kao što su 'moj dom, za mene i moju djecu' i tlu (na kojem žive)"<sup>6</sup>. Mečiar je pak dotad već pokazao na koji način misli vladati zemljom. Trn u oku Zapada bila je njegova retorika prema Mađarima, kako prema onima koji žive u Slovačkoj, gdje čine značajnu manjinu od gotovo 10%, tako i prema onima u matičnoj državi. Izjavljivao je da Mađari održavaju vojne vježbe uz južnu slovačku granicu, što je Mađarska negirala, prijetio mađarskim političarima u Slovačkoj kako će isticanje nacionalnog pitanja i podizanje tenzija smatrati političkim kriminalom i slično. Smijenio je sve one u medijima koji mu nisu bili skloni, nije baš bio sklon ni savjetima svojih stranačkih kolega, a time je vrlo brzo uspio u vlastitoj stranci stvoriti opoziciju. Istaknutu ulogu u kontekstu unutarstranačke opozicije imao je od parlamenta postavljeni predsjednik Michal Kovač, član HZDS-a, ali ne i Mečiarov kandidat. Od njega je Mečiar tražio

<sup>6</sup> Preuzeto i prevedeno sa stranice *New York Timesa*: <http://www.nytimes.com/1993/01/22/world/in-a-new-slovakia-fears-are-both-new-and-old.html?pagewanted=3&src=pm>, pristupljeno 17. 1. 2010.

da smijeni drugog važnog neistomišljenika, Milana Knažka, ministra vanjskih poslova. Kada je to pod prijetnjom raspisivanja novih izbora predsjednik učinio, Knažko je zajedno s još sedam zastupnika napustio HZDS. Mečiar je na taj način bio prisiljen potpisati i formalnu koaliciju s SNS-om. Uskoro je predsjednik tražio sastavljanje stručne vlade bez istaknutog stranačkog ključa. Čak je i negdašnji Mečiarov kandidat za predsjednika Roman Kovač to podržao,<sup>7</sup> a pridružio im se i novi ministar vanjskih poslova Moravčík. Ubrzo nakon njihova izbacivanja iz stranke te raskola u SNS-u, Mečiarovoj vladi izglasano je nepovjerenje. Bilo je to u ožujku 1994. godine, a novu su vladu formirali najveća oporbeni stranka SDL, zatim KDH, zastupnici koji su izašli ili su izbačeni iz HZDS-a i mađarski zastupnici. Za premijera je izabran Moravčík, donedavni HZDS-ovac. Dvije skupine bivših pripadnika te stranke ubrzo su se udružile u novu stranku, Demokratsku uniju (DU). U tako šarolikoj koaliciji sigurno je bilo nesuglasica, ali ona se uspješno održavala zahvaljujući zajedničkom interesu – držanju Mečiaru podalje od vlasti. Imali su i stanovitih ekonomskih uspjeha, ankete su pokazivale da se Mečiarova popularnost vrti oko 15-20% i sve su to bili dobri razlozi da se raspišu izbori i potvrdi legitimnost vlade. Izbori su raspisani za 30. rujna i 1. listopada 1994. godine.

U međuvremenu, a osobito za vrijeme kampanje, Mečiar je tražio način da se vrati na vrh, iskoristivši ponovo svoju vještinu pridobivanja “običnih, malih ljudi”. Birači su bili pomalo dezorijenti-

<sup>7</sup> “Roman Kovač navodno se odlučio na to kad je Mečiar izjavio da bi se članovi stranke trebali zakleti na odanost stranci do smrti.” V. Stein – Orenstein (1996: 135-136).

rani i frustrirani zbog stalnih promjena vlasti i nestabilnosti stranačkog, a i samog političkog sustava. Mečiar je prepoznao sličnost s talijanskim iskustvima te za svoju kampanju angažirao savjetnike iz tima – Silvija Berlusconi. To dosta govori o karakteru Mečiarove promidžbe. Vrlo uspješno služio se populističkim obećanjima o smanjenju nezaposlenosti, zaustavljanju privatizacije i prodaje slovačkih dobara strancima, a nije propustio spomenuti ni činjenicu da u Moravčíkovo vladi sjede predstavnici Mađara. Nadalje, velik dio birača HZDS-a nekad je živio u agrarnim, a s dolaskom komunizma naglo industrijaliziranim krajevima Slovačke, kojima su zbog zastarjelosti industrije tržišne reforme bile velika prijetnja. No s obzirom na činjenicu da, statistički gledano, među Mečiarovim biračima nije bilo puno više nezaposlenih u odnosu na slovački prosjek, popularnost njega i njegove stranke valja objasniti i na druge načine. Nasuprot ideološkom miks vladajuće koalicije i neprepoznatljivosti zasluga svake od stranaka u koaliciji, Mečiar i njegov HZDS pozivali su na jedinstvo i izgledali su odlučno i složno. U tom kontekstu treba napomenuti da je više od polovice Mečiarovih birača pozitivnom vrijednošću smatralo “jedinstvo nacije” nasuprot “ideologiji pluralizma i demokracije” koju je podržavalo manje od četvrtine birača.<sup>8</sup> HZDS-ovi su kandidati stoga, između ostalog, organizirali nogometne utakmice i pjevali u spotovima “Živjela Slovačka”, “pozivajući na

<sup>8</sup> Leska, Dusan – Koganova, Viera, *Vol'by 1994 a profilovanie politickych strana hnuti na Slovensku*, u: Szomolanyi, Sona, Mesečnikov, Grigorij, ur., *Slovensko: vol'by, 1994., príčiny-dosledky-perspektivy*, Bratislava, Slovenske združenie pre politicke vedy-Interlingua, 1994, str. 88, preneseno iz Stein – Orenstein (1996: 138).

## Rezultati izbora 1994. godine

STRANKA	postotak glasova	mjesta u parlamentu
Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS) + Seljačka stranka Slovačke (RSS)	34,96	58 + 3
Zajednički izbor ( <i>Spoločna Voľba</i> ) – SDL, SDSS i tri manje stranke	10,41	18
Mađarska koalicija (MK)	10,18	17
Kršćanski demokratski pokret (KDH)	10,08	17
Demokratska unija Slovačke (DU)	8,57	15
Udruženje slovačkih radnika (ZRS)	7,34	13
Slovačka nacionalna stranka (SNS)	5,40	9

domoljubno jedinstvo koje će riješiti sva nacionalna neslaganja” (Stein – Orenstein, 1996: 138). Naime Mečiar je u pravilu bio najpopularniji tamo gdje je to prije rata bio Andrej Hlinka<sup>9</sup> i njegova Slovačka narodna stranka. Upravo naklonjenost “komunalističkom populizmu” birača s tih područja, kako primjećuju Stein i Orenstein, kao i “paternalistička podloga strukture interesa” objašnjavaju tu činjenicu. Valja istaknuti i to da su Mečiarovi birači uglavnom bili stariji od 60 godina.

S druge strane, SDL, kao moderna socijaldemokratska stranka reformiranih komunista, pomalo je izgubio identitet, “utopljen” u koaliciji s manjim srodnim strankama. Nazvali su se “Zajednički izbor” i time izgubili svoje prepoznatljivo stranačko ime, a odustavši od populističkih obećanja zaštite radnika od okrutnog kapitalizma i nepravdi, prepustili su dio birača Udruženju slovačkih radnika. KDH je dobio čak i

nešto više glasova nego na prethodnim izborima, ali i jednog zastupnika manje jer je ovaj put u raspodjelu mandata bio uključen veći broj stranaka. Tako su i bivši članovi HZDS-a, okupljeni u Demokratsku uniju, našli svoj put do birača te s 15 mandata ušli u parlament. Postotak glasova te raspodjela mandata u parlamentu sa 150 mjesta mogu se vidjeti u priloženoj tablici.

Nakon izbora, više od dva mjeseca pokušavala se sastaviti vlada. Mečiar je postigao velik uspjeh, ali ipak je osvojio manje mandata nego na prethodnim izborima, pa je trebao koalicijskog partnera da bi ponovno preuzeo vlast. Budući da je odbijao svaku pomisao na koaliranje sa stranačkim prebjecima iz DU-a, a ni Mađari nisu dolazili u obzir, partner je tražio u SDL-u ili u KDH-u. Iako je bilo članova SDL-a sklonih Mečiaru i koaliciji s HZDS-om, o čemu će više riječi biti kasnije, prevagnulo je mišljenje da to ipak ne dolazi u obzir. Isti su signali pušteni i iz KDH-a. Nije toliko bilo u pitanju neko veliko ideološko razilaženje ili neslaganje. Uostalom, HZDS je, kako smo već istaknuli, itekako nastojao ponuditi odgovore na socijalna pitanja, dakle logičnu izbornu temu SDL-a.

<sup>9</sup> Svećenik, politički vođa Slovaka do 1938, kada je umro. Katolički populizam, nacionalno buđenje i borba za autonomiju unutar Čehoslovačke osnovna su obilježja njegova djelovanja.

S druge strane, već smo rekli da je glav- nina stranačke baze HZDS-a bila na onim područjima gdje je obožavan bio Andrej Hlinka, a upravo je tu tradiciju službeno nastojao baštiniti KDH. Ono što je te dvije stranke tako snažno odbi- jalo od Mečiaru i njegove stranke bila su druga suštinska pitanja. Na prvom mje- stu riječ je o načinu vladanja, odnosno o Mečiarovim izrazitim autoritarnim sklonostima, koje je dotad već više puta imao prilike pokazati. Stranke su se ra- zilazile i u pogledu otvaranja prema Za- padu i smjera u kojem je trebalo pokre- nuti gospodarstvo. Dok je Moravčikova vlada nastojala pokrenuti val privatiza- cije, smatrajući je bitnom za “gospodar- sko i političko osuvremenjivanje” (Stein – Orenstein, 1996: 143), Mečiar je i ra- nije činio sve kako bi kontrolu nad slo- vačkim tvrtkama zadržao u državnim rukama. S obzirom na to da je namje- ravao ponovno postati najmoćnijim Slovakom u zemlji, to automatski zna- či dodatnu koncentraciju osobne moći. Vratimo se sada pitanju podrške jednog dijela SDL-a Mečiaru. Direktori velikih slovačkih tvrtki koji su se protivili priva- tizaciji bili su osnovali Udruženje indu- strije (UP), koje je u Moravčikovu vladu proguralo člana SDL-a Petera Magvaši- ja, a kada je trebalo gurati SDL u HZDS- -ovo naručje, jasno je tko je bio najveći zagovornik takvih nastojanja. Kako bilo, SDL se ipak odlučio distancirati, a to je još odlučnije učinio KDH, pa je Mečia- ru ostala samo jedna opcija, da za svo- ju vladu pridobije i nacionalistički SNS i ljevičarsko Udruženje slovačkih radni- ka. Iako naizgled ideološki sasvim ne- prirodna koalicija, za objašnjenje uspjeha njihova dogovora valja potražiti iste razloge kao kada smo govorili zašto pre- govori sa strankama članicama Morav- čikove vlade – nisu uspjeli. Radi se da-

kle o sličnom pogledu na način na koji treba upravljati zemljom, o mišljenju kakav karakter režima treba biti. Kako pišu Hlousek i Kopecek u svom članku “Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics Between Persistence and Change”,<sup>10</sup> radi se naprosto o najja- čem društvenom rascjepu u to vrijeme, nazvanom mečiarizam protiv antimeči- arizma. Mečiar je pomalo i oklijevao sa- staviti vladu sa strankama zbog kojih će mu biti uskraćeno i najmanje razumi- jevanje EU-a u koji je deklarativno že- lio uvesti zemlju. ZRS je baš prije izbo- ra navelike prosvjedovao protiv EU-a i NATO-a i “branio” slovačke radnike od “udaljenih i apstraktnih institucija su- vremenog kapitalizma” (Stein – Oren- stein, 1996: 141), dok je SNS istovreme- no iskazivao ekstremno nacionalističke stavove, osobito u vezi s mađarskim pi- tanjem. No da nije sastavio vladu, kre- nuo bi novi val vaučerske privatizacije, a to klijentelistička mreža HZDS-a nije mogla dopustiti.

#### 4. JAČANJE OPORBE, POČETAK KRAJA

Razdoblje koje slijedi obilježeno je produblivanjem ranije spomenutog rascjepa. S jedne strane Mečiar i njego- va vlada, a s druge oporba, čiji je najis- taknutiji predstavnik ipak bio predstavi- nik vlasti – predsjednik Kovač. Koliko je daleko otišao taj sukob, za vrijeme ko- jeg je Mečiar pokušavao i opozvati pred- sjednika, pokazuje i otmica sina Micha- la Kovača 1995. godine. Organizacija, odnosno narudžba otmice pripisivana je Mečiaru, ali to nikada nije dokaza- no. Zanimljivo je pritom da je 1998. go- dine abolirao osumnjičenika. Kasniji

<sup>10</sup> Objavljeno na internetskoj stranici: <http://eep.sagepub.com/content/22/3/518>

premijer Džurinda pokušao je ukinuti amnestiju, ali uslijedile su tužbe prvo na domaćim sudovima, a nakon toga i na Sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Godine 2008. taj je sud Džurindin potez proglasio nezakonitim. Kada je o gospodarstvu riječ, Slovačka uopće nije stajala loše. BDP je rastao i predviđanja o skromnom slomu nisu se obistinila. Privatizacija kako ju je zamislila oporba ipak je poprimila sasvim drugačiji tijek. Vaučerska privatizacija je zaustavljena, a središnju ulogu dobio je Nacionalni imovinski fond, od kojeg su građani umjesto udjela u tvrtkama za svoj novac dobivali zadužnice naplative tek nakon pet godina. Stein i Orenstein to su slikovito opisali kao “neku vrstu *leasinga*, jer država zadržava značajan dio vlasničkih prava sve dok nije zaprimljen i zadnji obrok otplate” (Stein – Orenstein, 1996: 144). Time je i gospodarska moć koncentrirana u Mečiarovim rukama, a on se nje obilato koristio nagrađujući one koji su mu pružali političku podršku. Nisu zanemarive bile ni sumnje u korumpiranost obitelji Mečiar, jer je Vladimirova dvadesetogodišnja kći Magda postala vlasnica filmskog studija Koliba, a premijer je u svom posjedu imao pansion Elektra, nekadašnje radničko odmaralište. S obzirom na velik Mečiarov utjecaj u medijima, sve to tada još nije bilo tako vidljivo. Ono što jest bilo vidljivo bila je međunarodna pozicija Slovačke. U nemalom broju članaka svjetskih tiskovina, između ostalih u *NY Timesu*, kao i u znanstvenim radovima na Zapadu, Slovačka je označavana terminom “pariah state”.<sup>11</sup> Iako su definicije toga izraza raz-

ličite, slažu se oko toga da se radi o zemlji s kojom, kolokvijalno rečeno, nitko ne želi imati posla. Premda je bilo naznaka da će Slovačka 1997. godine biti primljena u NATO zajedno s Češkom, Mađarskom i Poljskom, ta je prilika propuštena upravo zbog Mečiarova režima. Odnosi s Europskom Unijom također su bili “na ledu”, a glasovi nezadovoljstva čuli su se ne samo od oporbenih političara već i od umjetnika i intelektualaca. Dana 14. srpnja 1995. njih 200 potpisalo je izjavu kojom su Mečiaru prozvali za atmosferu straha i mržnje u zemlji, za uklanjanje ne samo političkih protivnika već i ravnatelja muzeja i galerija, bibliotekara i mnogih drugih. Usporedili su slovačko društvo s boksačkim ringom u koji ga je Mečiar pretvorio. S obzirom na veliku kontrolu nad medijima, osobito državnom televizijom i radiom, ne čudi što je, prema anketi iz 1996. godine, svaki peti Slovak radije gledao češku televiziju (Ramet, 1997: 129), što ih je većina smatrala da se ljudska prava u njihovoj zemlji ne poštuju i što je čak 67% građana bilo nezadovoljno napretkom demokracije (Ramet, 1997: 127).

Takvo stanje natjeralo je oporbu da se ujedini u borbi protiv Mečiaru kao premijera, ali i mečiarizma kao sustava vladanja, mišljenja i ponašanja. U ljeto 1997. godine osnovana je Slovačka demokratska koalicija (SDK) koja je okupila vrlo šaroliko društvo. Činili su je KDH, Demokratska unija, Demokratska stranka i dvije manje lijevo orijentirane stranke (socijaldemokrati i “zele- ni”). Mečiar je malo prije samih izbora zabranio predizborno koaliranje, no oni su tome doskočili tako što su koaliciju registrirali kao stranku čijih su svih 150 članova zapravo kandidati za Nacionalno vijeće Slovačke, odnosno parlament. Isto su učinili i predstavnici Mađara. Iz-

<sup>11</sup> Na primjer u knjizi Sabine P. Ramet *Whose democracy? Nationalism, religion, and the doctrine of collective rights in post-1989 Eastern Europe*. V. Ramet (1997: 127).



STRANKA	broj glasova	postotak glasova	mjesta u parlamentu
Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS)	907,103	27	43
Slovačka demokratska koalicija (SDK)	884,497	26,33	42
Stranka demokratske ljevice (SDL)	492,507	14,66	23
Stranka mađarske koalicije (MKP/SMK)	306,623	9,12	15
Slovačka nacionalna stranka (SNS)	304,839	9,07	14
Stranka građ. razum. (SOP)	269,343	8,01	13

bori su održani 25. i 26. rujna 1998. godine, izlaznost je bila vrlo visokih 84%, a rezultati su navedeni u tablici (gore).

Pokret za demokratsku Slovačku ponovno je odnio pojedinačnu pobjedu, ali ovaj put nisu imali s kime sklopiti koaliciju. Slovačka nacionalna stranka čak je i ojačala, no ona nije mogla nadoknaditi 15 izgubljenih mandata HZDS-a, a ni 13 ZRS-ovih, stranke koja ovaj put nije ni ušla u parlament. Dogovor dotad opozicijskih stranaka postignut je relativno lako i u vladu su ušli doslovno – svi. Naravno, sve stranke koje su (p)ostale parlamentarne, a ne zovu se SNS ili HZDS. Ponovno je stvorena vrlo heterogena grupacija, koja se ipak složila oko ključnih pitanja – “nužnost obnove demokracije u zemlji, vladavina prava te približavanje Slovačke Europskoj Uniji i NATO-u” (Havlacova, 2009: 116). Zemlju je dalje, prema EU-u i NATO-u, poveo Mikulaš Džurinda, član KDH-a u okviru SDK-koalicije. Bio je to kraj Mečiarove vladavine

Međutim treba reći da to nije bio i kraj Mečiarove popularnosti kod jednog dijela birača. U dva je navrata ušao u drugi krug predsjedničkih izbora, 1999, kada su Slovaci prvi put izravno birali predsjednika, porazio ga je Rudolf Schuster, a 2004. Ivan Gašparovič. Godine 2002. HZDS još je uvijek bio popular-

na stranka s osvojenih 19,5% glasova, no kao i četiri godine ranije nisu mogli pronaći one koji bi s njima koalirali. Nakon toga stranka i Mečiar mijenjaju retoriku i nastoje postati poželjan koalicijski partner. No povećavajući na taj način svoj koalicijski potencijal, gube još jedan dio birača, osobito onih nacionalistički raspoloženih, koji prelaze u okrilje SNS-a. Tako 2006. nacionalisti osvajaju rekordnih gotovo 12%, a HZDS tek 8,79% glasova. Postaju slabiji dio SMER-ove vlade, a 2010. s nešto više od sto tisuća glasova ne uspijevaju ući u parlament. Ti podaci ukazuju na jednu bitnu činjenicu – da je Vladimir Mečiar postao slovačka politička prošlost.<sup>12</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

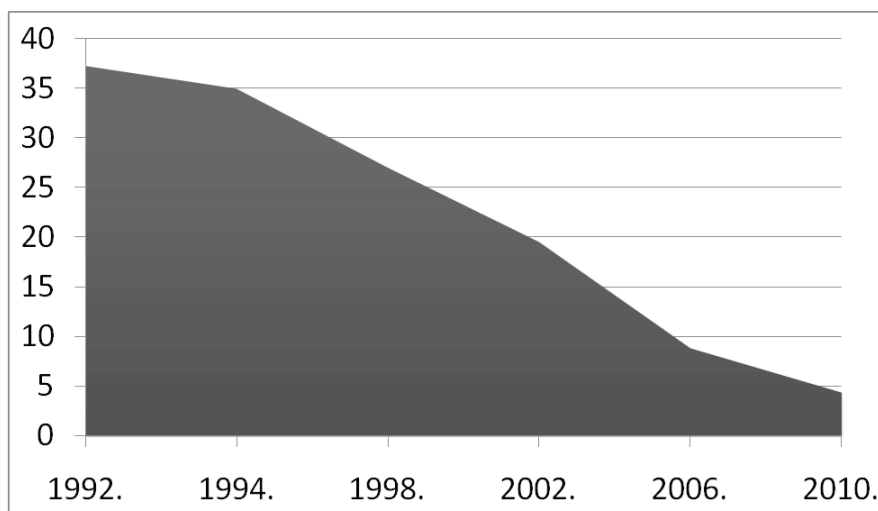
U Hrvatskoj, ali i drugdje, nerijetko se bivšeg slovačkog premijera uspoređivalo s Franjom Tuđmanom, prvim hrvatskim predsjednikom. Isto tako uspoređivane su i dvije države, što u novinskim člancima, što u stručnim i znanstvenim radovima. Ovdje se nismo time suviše bavili, no iako je takva teza svakako (o)branjiva, ipak mi se nakon istraživanja teme nameće zaključak kako bi mnogo lakše bilo argumentirati usporedbu Vladimira Mečiaru i Slobodana

<sup>12</sup> Vidi prilog na kraju rada.

Miloševića. Dakako, pritom bi se valjalo jasno ograditi od mnogih potencijalnih implikacija takve usporedbe, osobito usporedbe vanjskih politika Slovačke i Srbije toga vremena. U oba slučaja na djelu je kombinacija inzistiranja na nacionalnim sentimentima i istodobnog nuđenja zaštite od tranzicije, promjena, privatizacije, te obraćanje stvarnim i potencijalnim gubitnicima ekonomskih reformi. Mečiar je, kao i Milošević, koočio privatizaciju i državnim se tvrtkama koristio kao polugama moći. Obojica su bila osumnjičena za naručivanje ubojstava ili otmica oponenta ili članova njihovih obitelji. No namjera mi nije donositi konačne zaključke o tim pitanjima, već ukazati na činjenicu da Mečiar nipošto nije jedinstven slučaj, ma koliko bio karizmatičan i značajan u okviru slovačke politike u zadnjih 20 godina. Time ova tema ne gubi na zanimljivosti, već

naprotiv, otvara prostor dodatnom proučavanju, komparaciji i uočavanju eventualnih obrazaca. Politička povijest nacije, njezina politička kultura i povijest političkih ideja, socijalna i demografska struktura stanovništva, povijesno-političke okolnosti – sve su to mogući uzroci ili pospješujući faktori pojave određenog tipa političkog poretka u nekoj zemlji u određenom razdoblju. S obzirom na to Vladimir Mečiar čini se gotovo logičnim slovačkim izborom toga vremena. Naravno, štošta se naknadno čini smislenim i logičnim, no promatrajući Slovačku danas, teško bismo mogli zaključiti da joj je Mečiar dugoročno naštetio. Je li to zasluga onih koji su došli nakon njega ili je možda Mečiar svoju ulogu u slovačkoj politici (pa i povijesti) odigrao onako kako je tadašnja Slovačka to “tražila”, ostavljamo za neke buduće, potencijalno interesantne rasprave.

**Prilog.** Grafički prikaz postotka osvojenih glasova HZDS-a od 1992. do 2010.



## LITERATURA

- Bútorová, Zora (1993) Premyslené 'áno' zániku ČSFR: Image stran a rozpad Česko-Slovenska očami občanov Slovenska. *Sociologický časopis* 29 (1): 88-103.
- Frič, Pavol (1992) Who loves ya Meciar? *East European Reporter*, July-August.
- Havlacova, Zuzana (2002) *The Electoral Geography of the Slovak Republic: A Comparison of the 1994, 1998, and 2002 Parliamentary Elections*. Miami: Florida International University.
- Hloušek, Vit, Kopeček, Lubomir: *Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics Between Persistence and Change*, online verzija članka na web-stranici: <http://eep.sagepub.com/content/22/3/518>.
- Kasapović, Mirjana (2003) *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Ramet, Sabrina P. (1997) *Whose democracy? Nationalism, religion, and the doctrine of collective rights in post-1989 Eastern Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Stein, J., Orenstein, M. (1996) Dileme izgradnje demokratske države u Slovačskoj. *Politička misao* 38 (2-3): 121-151.

### Internetske stranice

- [http://www.nytimes.com/1993/01/22/world/in-a-new-slovakia-fears-are-both-new-and-old.html?ref=vladimir\\_meciar&pagewanted=2](http://www.nytimes.com/1993/01/22/world/in-a-new-slovakia-fears-are-both-new-and-old.html?ref=vladimir_meciar&pagewanted=2), pristupljeno 16. 1. 2010.
- [http://www.nytimes.com/1992/08/10/world/foes-of-slovak-chief-fear-he-ll-resist-democracy.html?ref=vladimir\\_meciar](http://www.nytimes.com/1992/08/10/world/foes-of-slovak-chief-fear-he-ll-resist-democracy.html?ref=vladimir_meciar), pristupljeno 16. 1. 2010.
- <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/372008/Vladimir-Meciar>, pristupljeno 16. 1. 2010.
- <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=SLOVAKIA&election=sk92council>, pristupljeno 16. 1. 2010.
- <http://eep.sagepub.com/content/22/3/518>, pristupljeno 20. 1. 2011.

— |

| —

— |

| —

# PROBLEM HRVATSKO-CRNOGORSKE GRANICE NA MORU

**Radovan Pavić**

*Profesor u mirovini,  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

**U** razmatranju tog na moru neriješenog pitanja Hrvatska mora početi od nekoliko bitnih postavki koje za nju imaju karakter postulata. Iako se postulati ne dokazuju, u slučaju potrebe taj se problem može lako riješiti.

**Prvo** – riječ može biti samo o granici na moru: povijesna kopnena granica Hrvatske i Crne Gore od Konfina do hrvatsko-bosansko-crnogorske tromeđe mora biti nedodirljiva i s njom se ne može povezivati nikakvo pitanje razgraničenja, osim u jednom slučaju.

**Drugo** – Hrvatska dakle mora odbiti bilo kakav razgovor o “Prevlaci” (ma što taj toponim značio), dakle o kopnu, i prihvatiti samo pregovore o suverenitetu na morskoj granici.

**Treće** – Hrvatska mora najodlučnije odbiti bilo kakvu ideju i pregovore o tome da ona u Bokokotorskom zaljevu i na njegovom dodiru s otvorenim morem “zatvara” Crnu Goru. Teza o zatvaranju jest ona koja ima za cilj da Crna Gora iskamči što veći dio akvatorija u vanjskom zaljevu Boke kotorske i da eventualno zakorači na “Prevlaku”, i to zbog “osiguranja svog plovnog puta”. Naime bilo kakvo granično rješenje na

moru, čak i da je Hrvatska favorizirana (što nitko razuman niti želi niti očekuje) – ostavlja Crnoj Gori vlastito unutrašnje more u vanjskom zaljevu Boke kotorske s punom funkcijom i mogućnostima komunikacije čitave Boke kotorske s otvorenim morem u uvjetima samo crnogorskog suvereniteta.

**Četvrto** – Hrvatska mora inzistirati da se kao naravna fizičko-geografska međa Boke kotorske na jugu (ona sjeverna između rta Kobila i rta Đurov kam nije prijeporna) prihvati spojnica rta Oštra u Hrvatskoj i rta Mirište u Crnoj Gori, i to ne samo zbog objektivnih zemljopisnih razloga nego i zato što svaka drugačija međa koja bi se upirala na neku točku jugoistočnije od rta Mirište – posve nepravedno i izričito favorizira Crnu Goru kada se postavlja i sljedeće pitanje razgraničenja, a to je ono o granici hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora izvan zaljeva Boke kotorske. Naime drugačije postavljena međa (koja povećava akvatorij Boke kotorske), uz načelo primjene *okomice* u razgraničenju teritorijalnih mora obiju država, favorizira Crnu Goru na štetu hrvatskog teritorijalnog mora. Zato Hrvatska mora inzistirati na logičnoj južnoj međi vanj-

skog zaljeva Boke kotorske, a to je spoj-nica rta Oštra s rtom Mirište.

**Peto** – Hrvatska i tu mora inzistirati na međunarodnom pravu, dakle na uspostavljanju *crte sredine* (medijan) kao najboljeg, najlogičnijeg i najpravednijeg rješenja koje jasno razgraničuje državne teritorije, ali ne zadire ni u kakve druge plovidbene funkcije, također osigurane međunarodnim pravom. Za takve plovidbene funkcije logično je više zainteresirana Crna Gora, ali iz tog interesa ne mogu slijediti nikakve za nju posebne pogodnosti – i to zato što se međunarodno pravo vodi težnjom pravednosti, a ne interesa (ili bi tako barem trebalo biti).

**Šesto** – Hrvatska treba u pregovorima *a limine* odbiti svako razmatranje pitanja geostrateške sigurnosti jer je ono (u uvjetima kada Hrvatska već jest, a Crna Gora će kad-tad postati članica NATO-a) posve besmisleno. No ako se ono ipak postavi, onda Hrvatska mora, *prvo*, temeljito inzistirati na razlikovanju dokazane žrtve i dokazanog agresora, te, *drugo*, ako neka vojna rješenja (ipak) dođu u obzir, Hrvatska mora inzistirati na simetričnosti kako bi se izbjegao slučaj “Protokola”... iz 2002. godine sklopljenog između Hrvatske i SRJ, gdje se rješenje na kopnu našlo u demilitarizaciji dijela hrvatskog i crnogorskog teritorija, kojom su prilikom ustanovljena posve asimetrična rješenja.

**Sedmo** – Problem hrvatsko-crnogorske granice na moru lociran je u širi regionalni prostor hrvatskog juga od približno Ploča do rta Oštra na poluotoku Prevlaci između mora i državne granice, koji prostor za Hrvatsku predstavlja njezin geopolitički najosjetljiviji dio: on je posve periferan, ima izuzetno malu geostratešku dubinu, relativna je demografska pustoš, u opasnosti je od rasprodaje

nekretnina (prostor/zemljište/tlo). Zato Hrvatska u svim pregovorima mora posebno voditi računa o osjetljivosti hrvatskog juga.

**Osmo** – važna je činjenica da se teritorij Hrvatske nalazi i unutar Boke kotorske. U svakom pristupu rješenju razgraničenja na “Prevlaci” (što uključuje odgovarajući i morski i kopneni dio) treba voditi računa o tome da dio vanjskog zaljeva Boke kotorske, dakle onaj između “Prevlake” i poluotoka Luštica pripada i Republici Hrvatskoj, povijesno putem Dubrovačke Republike, koja je prostor dijela “Prevlake” stekla 1419. godine.

**Deveto** – pri tome prostorni obuhvat “Prevlake” je nejasan, tj. pitanje je odnosi li se on samo na poluotok dužine oko 2,7 km između uvale Prevlaka i rta Oštra ili zahvaća i dio obale u vanjskom zaljevu Boke kotorske, sve do Konfina, na granici s Crnom Gorom, uz također nejasno zaleđe. To je pitanje važno jer problem “Prevlake” može uključiti i pitanje hrvatsko-crnogorske granice na kopnu.

**Deseto** – prostorna veličina, dimenzije vanjskog zaljeva Boke kotorske također imaju svoju važnost jer je cilj Crne Gore da zaljev bude što veći (u produžetku prema jugoistoku), dakle ne samo do Zlatne luke (oko 4,5 km na poluotoku Luštica) nego jugoistočno od rta Oštra, sve do rta Veslo, dakle još 6,4 km.

**Jedanaesto** – za postavljanje problema važno je uočiti da u samom vanjskom zaljevu Boke kotorske (uvala Cipavica i uvala Bačvica) postoje i dva posebna akvatorija koja se moraju dovesti u kontekst problema sekundarnih unutrašnjih zaljeva, što ima bitno značenje za određivanje crte sredine (riječ je o zaljevu zapadnije od spojnice rt Kobilica – rt Oštra, a ta se definicija zaljeva međunarodnopravno može i osporiti).

**Dvanaesto** – jedna od najvažnijih postavki u razmatranju granice jest ona koja tvrdi da problem nije geostrateško-sigurnosnog, a ni plovidbeno-gospodarskog značaja (“zatvorenost”), na čemu inzistira Crna Gora, nego da se radi o *teritorijalnom pitanju*, inače logičnom u uvjetima najnovije politogeneze i Hrvatske i Crne Gore. Teze o “zatvorenosti” i sigurnosti vrlo su privlačne kao “argumentacija”, ali samo na prvi pogled: što se tiče “zatvorenosti”, treba istaknuti da s bilo kojom inačicom crte sredine – Crna Gora ima vlastiti suverenitetski koridor između otvorenog Jadrana i HercegNovskog zaljeva. Nikakvo pitanje “zatvorenosti” dakle zapravo i ne postoji, a kada bi i postojalo – očito je da Hrvatska ne može “zatvoriti” Crnu Goru u odnosu na maritimne sastavnice jer ona raspolaze i drugim maritimnim pročeljem i lukama. I najzad,

**Trinaesto** – za određivanje crte sredine postoje dvije ključne ishodišne i završne točke: prva je Konfin, tj. prostor gdje hrvatsko-crnogorska granica izlazi na more, a druga je u vezi s otokom Mamulom i rtom Oštra.

**Očekivanja i moguće postavke Međunarodnog suda** važni su sadržaji u pripremama za proces, i to i jedne i druge strane. Pri tome – što se tiče Hrvatske – sve je vrlo jasno i jednostavno, i može se prisposodobiti **hrvatskom stavu** u Savudrijskoj vali: naime Hrvatska ne traži ništa, osim što očekuje primjenu međunarodnog prava koje mora voditi računa o činjenici da je Hrvatska svojim kopnom prisutna i u vanjskom zaljevu Boke kotorske, što znači da mora imati i svoj suvereni akvatorij ograničen crtom sredine. “Prevlaka” – ma kakav bio njezin teritorijalni obuhvat, očito je hrvatsko kopno, a posljedice onda moraju biti međunarodnopravno logične.

Međutim što se tiče Crne Gore, stvar je složenija: *prvo* – Crna Gora će očito inzistirati na fizičko-geografskoj činjenici cjelovitosti zaljeva Boke kotorske, svjesno pri tome zaboravljajući na političke/geopolitičke realnosti. Prema crnogorskom stajalištu, fizičko-geografska cjelovitost zaljeva (navodno) određuje da čitav zaljev “mora” pripasti Crnoj Gori, dakle i hrvatski dio “Prevlake”, pri čemu se zaboravlja na višestoljetnu hrvatsku prisutnost u zaljevu. Ta je činjenica važna iz razloga što može Crnoj Gori pružiti priliku da se podiči smislom za kompromis – tj. Crna Gora može odustati od “Prevlake”, ali onda i Hrvatska mora odustati od striktno crte sredine. Asimetrija je ovdje posve jasna: Crna Gora će odustati od nečeg posve nerealnog, neopravdanog i tuđeg, a Hrvatska bi morala odustati od nečeg realnog, opravdanog i svojeg.

*Drugo* – Crna Gora može zagovarati kompromis i na način da ne traži baš sve hrvatske obale u vanjskom zaljevu, nego samo poluotok Prevlaku (s rtom Oštra), ali uz zahtjev da hrvatska mornarica ne može ni uplovjavati u zaljev niti tamo može biti stacionirana. Iz mogućeg zahtjeva za poluotok Prevlaku jasno se uočava teza o sigurnosti ulaza/izlaza koja se uspostavlja tek ovladavanjem objema obalama zaljeva, i to ne bilo gdje, nego upravo na spojnici rt Oštra – otok Mamula.

I konačno – *treće*, važan je još jedan moment. Naime po “Protokolu...” iz 2002. godine, sklopljenom između Hrvatske i SRJ, Crna Gora ima već ostvareno dvovlašće uz hrvatske obale u zaljevu, što je važna činjenica za konačno rješenje prijepora.

**Različite pretpostavke i mogućnosti rješenja.** Iako je rješenje pravednog razgraničenja s Crnom Gorom u zalje-

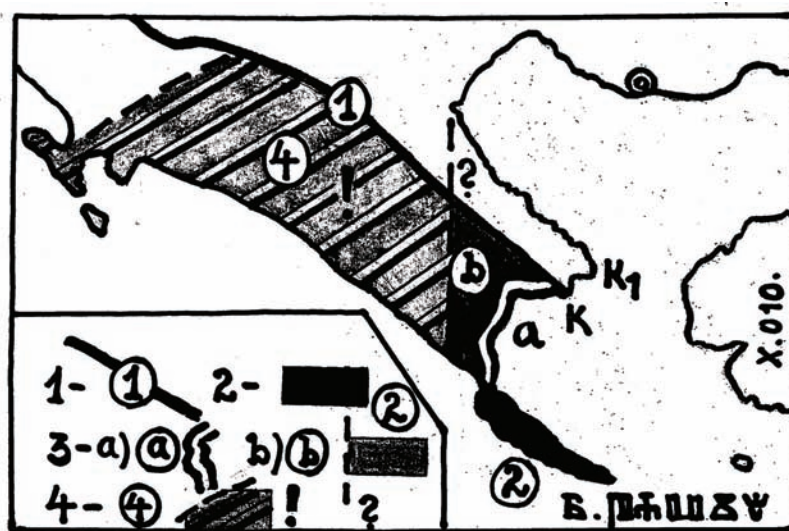
vu samo jedno, tj. *crta sredine*, dakle na osnovi međunarodnog prava, različite opasnosti i neadekvatna rješenja za Hrvatsku ne smiju se previdjeti. Zato ističemo:

1. Problem je (i opet) prvenstveno geopolitički – radi se o teritoriju, a nikako o geostrateškoj sigurnosti ili prometnoj zatvorenosti. Navedeno je samo krinka za sakrivanje jedne druge i drugačije bitnosti. Problem nije prvenstveno međunarodnopravni, nego je geopolitički, ali se međunarodno pravo u konačnici javlja kao ključna/najvažnija poluga rješenja.
2. Potpuno geostrateško rješenje u smislu crnogorske sigurnosti samo je jedno, tj. da Hrvatska bude vojno posve izbačena i s poluotoka Prevlake i sa svih hrvatskih obala unutar zaljeva – to bi, naravno, ipak bilo malo previše, ali mora se spomenuti.
3. Jedno je od mogućih rješenja i demilitarizacija čitavog akvatorija i dijelova kopna. Međutim u uvjetima pripadnosti obiju država NATO-u ona je bespredmetna, iako se mora spomenuti međusobno ugrožavanje Grčke i Turske u egejskom prostoru mada su obje države članice NATO-a, u kojima proces pojačanog naoružavanja nije samo u kontekstu europske (ne)sigurnosti, nego i međusobnih odnosa. A ako do demilitarizacije i dođe, ona mora u svakom slučaju biti simetrična, tj. mora podjednako zahvatiti obje strane (dakle i “Prevlaku” i dio poluotoka Luštice), a ne isključivo ili u većoj mjeri hrvatski teritorij.
4. Postoji mogućnost da se problem riješi *dvovlašćem*, pri čemu je za Hrvatsku najnepovoljnija inačica ona prema kojoj bi akvatorij zapadnije od spojnice rt Kobilica (moguće i Konfin) – rt Oštra bio u režimu dvovlašća, dok bi sve ostalo, i vode u zaljevu, dakako, i poluotok Luštica, bilo samo crnogorsko.
5. Međutim to nije sve: opasnosti za Hrvatsku slijede i iz mogućnosti budućih odnosa, tj. da “Prevlaka” bude rezervirana za zajedničko ulaganje hrvatskog i crnogorskog kapitala u turizam, što bi značilo da je Crna Gora ipak uspjela zakoračiti na hrvatsko tlo s kojeg će izvlačiti dohodak, dok u isto vrijeme uopće ne dolazi u obzir neko ulaganje hrvatskog kapitala na poluotoku Luštici, koji, razumljivo i opravdano, Crna Gora čuva samo za sebe.



Radovan Pavić, legenda uz zemljovid br. 1

Konačno, u razmatranju graničnog problema između Hrvatske i Crne Gore utemeljenog prije svega na zemljovidima treba naglasiti na što Hrvatska u pregovorima nikako ne smije pristati: *prvo*, ne dolazi u obzir nikakva upitnost kopnene granice (koja je takva kakva jest još od početka 15. st.), *drugo*, ne dolazi u obzir nikakav kopneni problem "Prevlake" (jer je on teritorijalno neodređen i pogodan je za manipulacije), *treće*, ne dolazi u obzir nikakav kontinuitet u kontekstu "Protokola..." koji je hrvatska Vlada sklopila sa SR Jugoslavijom 2002. godine, a koji se odnosi na demilitarizaciju i dvovlašće, i to na štetu Hrvatske, *četvrto*, ne dolazi u obzir nikakva rasprava o hrvatskom "zatvaranju" Crne Gore u zaljev Boke kotorske, *peto*, ne dolaze u obzir ona rješenja u vanjskom zaljevu Boke kotorske koja se na prvi pogled čine bezazlena i na kojima Hrvatska može lako popuštati – ako ta rješenja imaju bitno značenje za određivanje granice teritorijalnih mora izvan zaljeva. Ako Hrvatska popusti u odnosu na ovih pet točaka, nijedno se rješenje ne može smatrati prihvatljivim za nju.



**Teritorijalni obuhvat pojma tzv. Prevlake.** Težište je ovog priloga na oprostorenju jednog političkog problema: riječ je dakle o geopolitičkom pristupu u kojem zemljovidi imaju bitno značenje.

Teritorijalni pojam tzv. Prevlake nije općenito jednoznačno određen i prihvaćen, što je rezultat ne samo strukovne nedorečenosti nego i različitih nestručnih poimanja onih koji ne uviđaju da on krije izrazit geopolitički naboj jer pruža mogućnosti za manipulacije, zbog čega se namjerno ostavlja neprecizno definiranim.

1 – (1) – **Dio povijesne hrvatsko-crnogorske granice** (15. st.) koji na obali vanjskog zaljeva Boke kotorske završava na karakterističnom lokalitetu Konfin (K – lat., confinium, tal., confine – granica). Tu točku dodira nikako se ne smije poistovjetiti s rtom Kobilja (K1), što se ponekad događa i zbog čega sva daljnja razmatranja o mor-

skoj granici postaju bespredmetna jer se Konfin nalazi oko 500 m jugozapadnije od rta Kobila i predstavlja najistočniju točku uvale Cipavica.

U pitanjima razgraničenja između Hrvatske i Crne Gore, u vanjskom zaljevu Boke kotorske, treba upozoriti na pogreške koje se ponekad javljaju, a koje onda posve obezvređuju odgovarajuće priloge: tako se često zamjenjuju lokaliteti rt Kobila i Konfin (u Hrvatskoj), kao dodirna točka hrvatsko-crnogorske kopnene granice s morem. Ta se teška pogreška javlja kod Seissela (vidi zemljovid 5a), a zatim i kod H. Kačića: “Konfin” – granica između Hrvatske i Crne Gore (SRJ) – “res i udicata” (*Hrvatska pravna revija*, Zagreb, XII, 2002, str. 54), gdje autor navodi svoj intervju beogradskom tjedniku “Vreme” (bez datuma) upozoravajući da “u austrijskim arhivima postoje mape iz kraja prošlog (XIX) st., gdje je ta granica jasno označena, upravo sa rta Kobila (što je posve pogrešno), pa do sredina morskog prostranstva na ulazu u Boku. Pri tome nije jasno kakve su to “mape”, pa iako je logično da se u jednom razgovoru ne može sve dokumentirati, autor je morao donijeti odgovarajuću dokumentaciju u svome objavljenom članku. No u tu Kačićevu konstataciju o “austrijskim mapama” ne vjerujemo jer se takva zabuna vrlo razvijenoj austrijskoj kartografiji jednostavno nije mogla dogoditi. Pogotovo imajući u vidu zemljovid koji Kačić donosi na str. 48 (bez potrebnih podataka), a koji predstavlja dio zemljovida pod naslovom: “Cattaro, zone 36, col. XIX, 1 : 75 000 u izdanju K. und K. militär geographischen institut” (prema premjeru iz 1883. godine) na kojemu je jasno uočljivo da hrvatsko-crnogorska kopnena granica ne završava na rtu Kobila, nego na Konfinu. Također, treba uočiti da Kačić donosi (na str. 50) i detalj hipsografske karte na kojoj su Konfin i rt Kobila ispravno locirani (isto vrijedi i za zemljovid na str. 49).

Da zabuna oko Konfina i rta Kobila može imati značajne političke/geopolitičke posljedice, najbolje pokazuje zemljovid koji su u povodu odlaska jugoslavenske vojske s “Prevlake” (1 km<sup>2</sup>) krajem listopada 1992. potpisali predsjednik jugoslavenske vlade Milan Panić i načelnik glavnog stožera jugoslavenske vojske Živorad Panić, na kojemu hrvatsko-crnogorsko/jugoslavenska kopnena granica zaista sa svoje povijesne trase skreće prema rtu Kobila (Kačić, str. 53), što je, dakako, na štetu Crne Gore/Jugoslavije, a u korist Hrvatske.

U tešku zabludu u odnosu na lokalitet Konfin/rt Kobila i crtu sredine, nažalost, upada i V. Ibler (“Međunarodno pravo mora i Hrvatska”, Barbat, Zagreb, 2001; Iblevov tekst na str. 232. i Seisselov zemljovid – “Karta 4”) kada se slaže sa Seisselom (vidi zemljovid 5a): “Crta tog razgraničenja počinje u točki kojom završava crta kopnene državne granice između Hrvatske i Crne Gore. To je točka u kojoj crta kopnene državne granice između dviju država dotiče more na rtu Kobila. Od te točke počinje teći crta sredine morem u općem pravcu prema izlazu iz Boke Kotorske.” Uvažavajući profesora Iblera, te uvažavajući da njegova spomenuta knjiga uopće nije nikakva knjiga, nego čudo – ipak nije moguće zatajiti Sokrata: “Amicus Plato, sed magna amica veritas”, što će reći: ništa od navedenog nije istina, naprotiv, teška je pogreška, jer hrvatsko-crnogorska državna granica na kopnu ne završava na rtu Kobila (nego na Konfinu) niti od te točke (rt Kobila) počinje teći crta sredine (ona počinje u središnjoj točki na spojnici Konfin – rt Đurov kam).

2 – (2) – **Prostor Prevlake shvaćen samo kao poluotok** od uvale Prevlaka do rta Oštra – da prostor Prevlake, Vitaljine i Konavala pripada Hrvatskoj, jasno je još

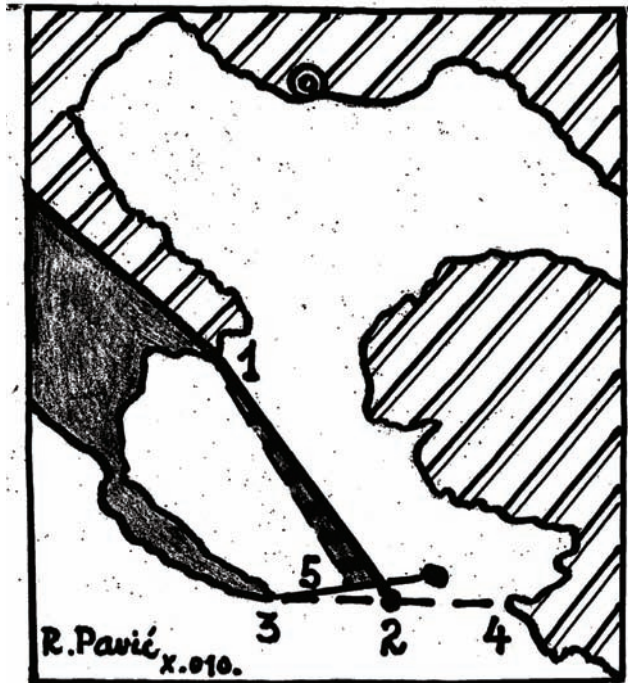
od prve polovice 15. st. (uz odgovarajuću – ujedno i današnju granicu prema Crnoj Gori), kada je Dubrovačka Republika kupila te prostore od bosanskog feuda, a kao najvažniji dokaz služe odluke kotarskog suda u Dubrovniku (iz 1968) i Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje pokazuju da je taj prostor u Republici Hrvatskoj (Kačić, isto, str. 47).

3 – a) – (a) – **Širi prostor “Prevlake”** koji obuhvaća i dio hrvatske obale u vanjskom zaljevu Boke kotorske (ali bez zaleđa), što znači da sve ovisi o definiciji obale, i koji je prostorno posve nedefiniran u odnosu na dubinu teritorija idući prema sjeverozapadu, što pruža mogućnost da se crnogorski zahtjevi za “Prevlaku” znatno prošire.

b) – (b) – što se tiče dubine zaleđa, od hrvatske obale u vanjskom zaljevu Boke kotorske prema sjeverozapadu, jedan od mogućih “kriterija” za zahtjeve Crne Gore mogao bi se temeljiti na jednoj fizičko-geografskoj činjenici, tj. da se traži toliki dio hrvatskog kopna na zapadu koliko se na zapad širi prostor HercegNovskog zaljeva. To je, naravno, neprimjereno, ali obično nezajajžljivi zahtjevi za teritorij ne poznaju ni logiku ni granice.

4 – (4) – **Najširi teritorijalni obuhvat “Prevlake”** prema dubini hrvatskog kopna (oko 11 km od rta Oštra), moguće sve i do ceste Đurinići – poluotok Molunat (prikazano pojednostavljeno, uključno s čitavim poluotokom Molunatom). Međutim u strukovno nešto složenijem smislu, pod pojmom “Prevlaka” treba podrazumijevati samo poluotok Prevlaku (dužine oko 2,7 km) uz odgovarajući akvatorij, dok sve ostalo u okviru legende 1, 3 i 4 – valjda definirati kao “zaleđe”.

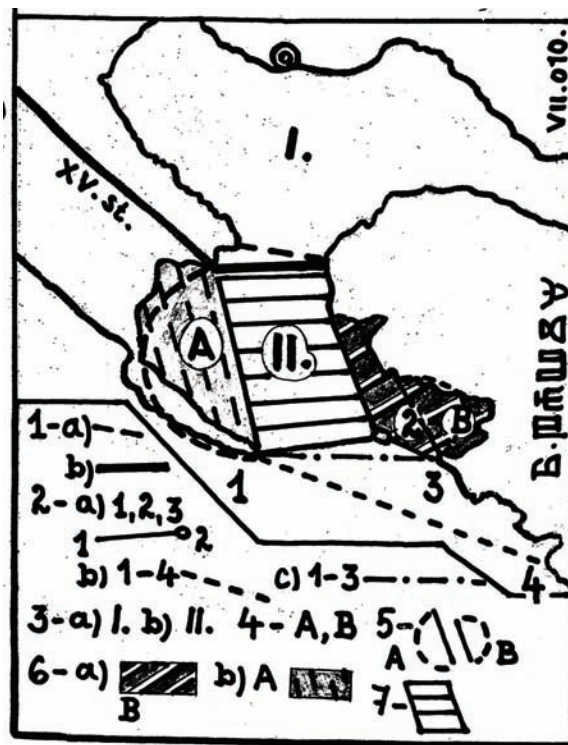
Legenda uz zemljoivid br. 2



Najjednostavnija (povijesna) inačica razgraničenja u vanjskom zaljevu Boke kotorske datira iz druge polovice/s kraja 19. st., kao što je to vidljivo na spomenutom listu čuvene austrijske serije topografskih karata u mjerilu 1 : 75 000. Kao prva (ishodišna) točka uzet je dodir lokaliteta Konfin s morem, kao druga (završna) točka jedna od onih mogućih na spojnici rt Oštra – otok Mamula i/ili rt Oštra – rt Mirište.

Ako se uzme u obzir spojnica rt Oštra – otok Mamula, onda granica ovisi o pogrešno lociranoj središnjoj točki na spomenutom austrijskom zemljovidu, tako da na zapadu ostaje veći dio akvatorija, a ako se uzme u obzir spojnica rt Oštra – rt Mirište, onda bi središnja točka bila praktički posve adekvatno locirana, tako da na zapadu i istoku ostaju približno jednaki dijelovi akvatorija. Ta međa na austrijskom zemljovidu predstavlja, istina, samo unutrašnju regionalnu razdiobu u okviru Austro-Ugarske, ali je ipak vrlo karakteristična i indikativna. Na priloženom zemljovidu potpisano je suvremeni prikaz granice ako se uzmu u obzir dodir Konfina s morem (1) i središnja točka (2) na spojnici rt Oštra (3) – rt Mirište (4). Međutim ukoliko bi Crna Gora smatrala da između točke 2 i otoka Mamula ostaje isuviše uzak plovodbeni koridor, bilo bi za Hrvatsku prihvatljivo da se kao završna točka uzme središte na spojnici rt Oštra i otok Mamula (5), čime se crnogorski koridor proširuje, a dobiva se i nova crta sredine. Ona omogućava Hrvatskoj komotan pristup vlastitim obalama u vanjskom zaljevu Boke kotorske. Hrvatska, istina, tu gubi dio akvatorija označenog debljim horizontalnim crtama, ali to ne mora biti od posebne važnosti, nego može Hrvatskoj poslužiti kao dokaz njezina smisla za kompromise.

Legenda uz zemljovid br. 3



**Fizički i političko-geografski odnosi** u vanjskom zaljevu Boke kotorske (po međunarodnopravnoj definiciji taj akvatorij zaista jest zaljev, iako bi se ta konstatacija mogla i osporiti).

**1. Razlika fizičke i političko-geografske međe i granice** na sjeveru zaljeva:

- a) fizičko-geografska međa (spojnica) rt Kobila na zapadu i Đurov kam na istoku
- b) sjeverna političko-geografska granica: spojnica točke (Konfin) gdje višestoljetna granica Hrvatske i Crne Gore (od 15. st.) dolazi do obale i rta Đurov kam. Iako u odnosu na a) i b) postoji izvjesna razlika u lokaciji središnjih točaka važnih za razgraničenje, taj je detalj možda isuviše beznačajan i mogao bi se zanemariti.

2 - a) **Južna fizička i političko-geografska međa i granica** koja bi najviše pogodovala Hrvatskoj jest spojnica rt Oštra (1) – otok Mamula (2) – rt Mirište (3). Ta pogodnost za Hrvatsku proizlazi iz činjenice da bi Hrvatska posljedično bila favorizirana iz samog zaljeva u prostoru teritorijalnog mora s obzirom na to da bi nužna središnja točka bila locirana između rta Oštra i otoka Mamula: 1-2.

b) (1 - 4) fizička i političko-geografska međa i granica zaljeva koja bi najviše odgovarala Crnoj Gori jest spojnica rt Oštra (1) – jugoistočni rt na spojnici zaljeva Zlatna luka (4) s otvorenim morem. U tom bi slučaju Crna Gora bila izuzetno favorizirana u razgraničenju teritorijalnog mora izvan zaljeva Boke kotorske.

c) (1-3) – realna i pravedna fizička i političko-geografska međa zaljeva jest spoj-nica rt Oštra (1) – rt Mirište (3).

3 – a) **I. unutrašnji zaljevi Boke kotorske**

b) II. središnji akvatorij vanjskog zaljeva Boke kotorske. Za Hrvatsku akvato-rij (A) predstavlja zapravo njezino unutrašnje, a ne teritorijalno more, koje inače izvan zaljeva završava na kraju spojnice koja povezuje Mljet s prostorom Cavtata (prema M. V. Žužul: “Republika Hrvatska i isključivi gospodarski pojas”, Novi in-formator, Zagreb, 2003, zemljovid nakon str. 136). Prema zemljovidu (Karta 4) kod Iblera: “Međunarodno pravo mora i Hrvatska”, Barbat, Zagreb, 2001) i crnogorske vode Boke kotorske pripadaju teritorijalnom moru, što je potpisanom posve neja-sno (Karta 1).

4 – **A, B** – očito je da je razgraničenje u akvatoriju vanjskog zaljeva najpravedni-je (i zapravo jedino moguće) crtom sredine. Međutim taj problem nije jednostavan jer unutar tog zaljeva postoje još dva posebna zaljeva – onaj uz hrvatsku obalu (A), koji nema jedinstveno ime, nego se u njemu nalaze uvale Bačvica, Cipavica i Prevla-ka (i u vezi s kojim se može postaviti pitanje predstavlja li uopće zaljev), i onaj uz cr-nogorsku obalu (B – Žanjica). To je važno zato što se središnje točke koje definiraju medijan ne mogu određivati uzimajući u obzir najveću uvučenost zaljeva u kopno, nego se odgovarajuće središnje točke moraju nalaziti negdje na spojnici koja zaljev odjeljuje od ostalog akvatorija, i u tome je razlika između akvatorija A i B.

5 – a) **Akvatorij A uz hrvatsku obalu** samo bi se s velikom nategom mogao sma-trati zaljevom, on je, istina, dosta izrazit, ali je ipak samo ulegnuće obale, što znači da njezino ulegnuće mora biti uzeto u obzir prilikom određivanja crte sredine. To, isti-na, pogađa Hrvatsku, ali ne znači i olak pristup, nego je samo predostrožnost pred mogućom kritikom od crnogorskih zahtjeva i “kriterija”, pri čemu je jasno da se ge-ografija ne može mijenjati.

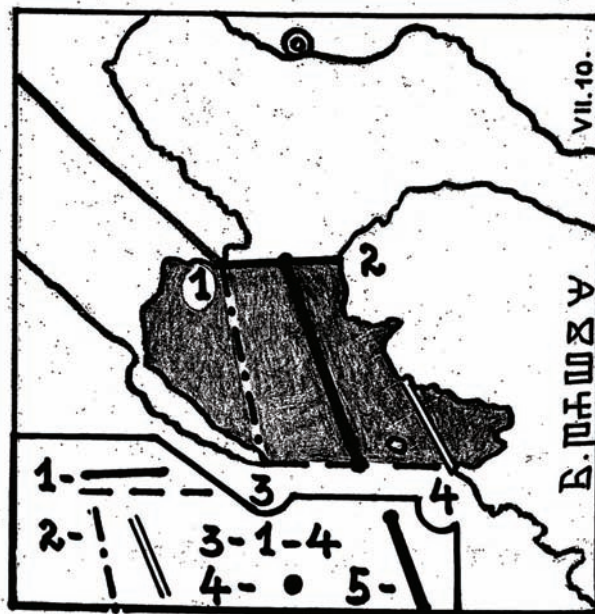
b) s druge strane, zaljev Žanjica na crnogorskoj obali neprijeporno jest zaljev, što znači da se točka koja će određivati jednu od središnjih točaka mora nalaziti na spojnici koja Žanjicu odvaja od ostalog akvatorija. Međutim takvo rješenje nije po-trebno, jer sve ovisi i rješava se lokacijom otoka Mamule.

6 – a) **Uzimajući u obzir otok Mamulu (2)**, očito je da sav akvatorij istočnije i ju-goistočnije od crte koja spaja rt Dobreč (5) – otok Mamulu (2) – rt Mirište (3) mora pripasti Crnoj Gori kao dio njezinih očito unutrašnjih voda.

b) A – isto tako akvatorij obalnog ulegnuća uz hrvatsku obalu mora pripasti Hr-vatskoj kao dio njezinih unutrašnjih voda. A to onda znači da

7 – U međuprostoru označenom horizontalnim crtama treba odrediti crtu sre-dine.

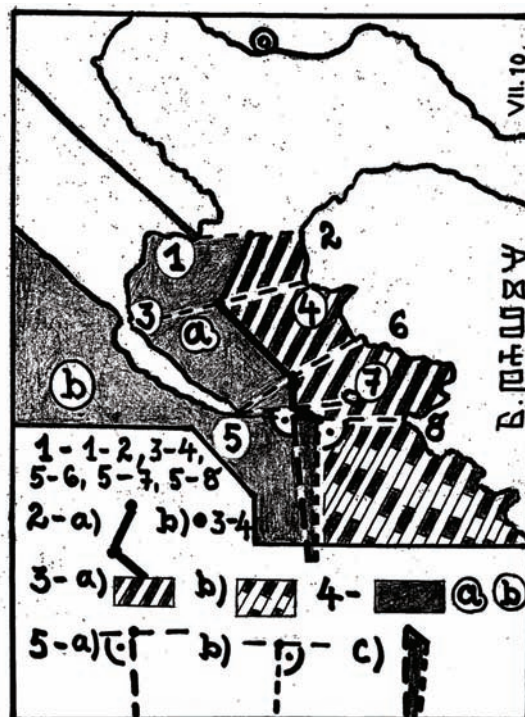
Legenda uz zemljoivid br. 4



Crta sredine samo na osnovici dviju središnjih točaka, i pod uvjetom da je akvatorij uz hrvatsku obalu zapadnije od spojnice Konfin – rt Oštra priznat kao zaljev.

- 1 – Sjeverna granica i južna međa zaljeva
- 2 – Međe unutrašnjih zaljeva unutar vanjskog zaljeva Boke kotorske
- 3 – Parovi najbližih nasuprotnih točaka (1 – Konfin, 2 – rt Đurov kam, 3 – rt Oštra, 4 – rt Mirište)
- 4 – središnje točke koje su osnova za određivanje crte sredine
- 5 – crta sredine koja bi mogla biti prihvaćena, iako je jasno da realnije i pravednije rješenje mora uključivati više parova točaka. Na zemljovidu izgleda kao da Hrvatska dobiva prevelik dio zaljeva. Međutim ako akvatorij zapadno od spojnice Konfin – rt Oštra jest zaljev, onda je to fizičko-geografska i međunarodnopravna činjenica koja se ne smije zaobići.

Legenda uz zemljovid br. 5



**Crta sredine u međuprostoru vanjskog zaljeva Boke kotorske** ako akvatorij zapadno od spojnice rt Kobila – rt Oštra nije zaljev.

Za određivanje crte sredine treba najprije utvrditi središnje točke čija poveznica onda daje crtu sredine. Parovi središnjih točaka određuju se na mjestima karakterističnih isturenih dijelova kopna, zbog čega su one podjednako udaljene od oba kopna i zato mogu biti osnova za crtu sredine: čim je broj parova veći – crta sredine je realnija. U obzir treba uzeti i one uvučene točke ako to zahtijevaju zemljopisne prilike, kao što je to slučaj s lokalitetom uvale Prevlaka na hrvatskoj obali, i to unutar zaljeva Boke kotorske. Osim toga treba uzeti u obzir i neke političko-geografske činjenice, kakva je mjesto gdje višestoljetna granica Hrvatske prema unutrašnjosti izbija na more (nešto jugozapadnije od rta Kobila: na lokalitetu Konfin).

1 – **Za određivanje crte sredine** bilo bi zbog malog akvatorija dovoljno pet parova karakterističnih uporišnih točaka (1-2) – (5-8), koji onda daju i pet središnjih točaka, i to:

- a) između točke gdje hrvatsko-crnogorska granica izbija na obalu (1) i rta Đurov kam na poluotoku Luštici (2)
- b) između Prevlake (3) i rta Dobreč na poluotoku Luštici (4)
- c) između rta Oštra (5) i najbližeg kopna na poluotoku Luštici (Dugi rt – 6)
- d) između rta Oštra (5) i otoka Mamule (7) i
- e) između rta Oštra (5) i rta Mirište (8)



2 – a) **Crta sredine kao spojnica** središnjih točaka u međuprostoru – suglasnost Hrvatske da reljefno ulegnuće obale između rta Kobila i rta Oštra nije zaljev pokazuje hrvatsku volju za rješenje putem kompromisa. Naime ako akvatorij između rta Kobila i rta Oštra nije zaljev, onda je opravdano negdje na njegovoj obali tražiti odgovarajuću uporišnu točku, tj. u odnosu na točku 4 (rt Dobreč), što je svakako u interesu Crne Gore jer se u tom slučaju središnja točka locira nešto jugozapadnije prema hrvatskoj obali.

b) za daljnja razmatranja naročito je važna središnja točka na paru 3-4

3 – a) **Crnogorske unutrašnje vode** (inače označavane kao teritorijalno more)

b) ostale crnogorske teritorijalne vode

4 – a) (a) – hrvatske zapravo unutrašnje vode

b) (b) hrvatske teritorijalne vode

5 – Međutim **ovako određene središnje točke** (vidi legendu 2a) nisu važne samo u vanjskom zaljevu Boke kotorske, nego također i u određivanju granice izvan zaljeva, i to između hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora: riječ je dakle o produženju/projekciji medijana prema otvorenom moru. Različite su mogućnosti rješenja tog pitanja, a ovdje se priklanjamo načelu okomice, što znači: od središnje točke, koja se nalazi na spojnici što odjeljuje zaljev od ostalog akvatorija prema pučini, povlači se okomica koja po prirodi stvari ne favorizira i ne oštećuje nijednu stranu. Ali sve ovisi o izboru spojnice na kojoj se nalazi središnja točka. Ako bi ona bila na spojnici rt Oštra (5) – otok Mamula (7), onda bi izvan zaljeva bila favorizirana Hrvatska na račun crnogorskog teritorijalnog mora. Ali Hrvatska i ovdje može pokazati smisao za kompromis, poštujući onu crtu koja realno i objektivno ograničava vanjski zaljev Boke kotorske, a to je spojnica rt Oštra (5) – rt Mirište (8), pri čemu bi okomica prema pučini kao granica hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora išla u korist Crne Gore, ali se i ovdje mora prihvatiti načelo zemljopisne realnosti.

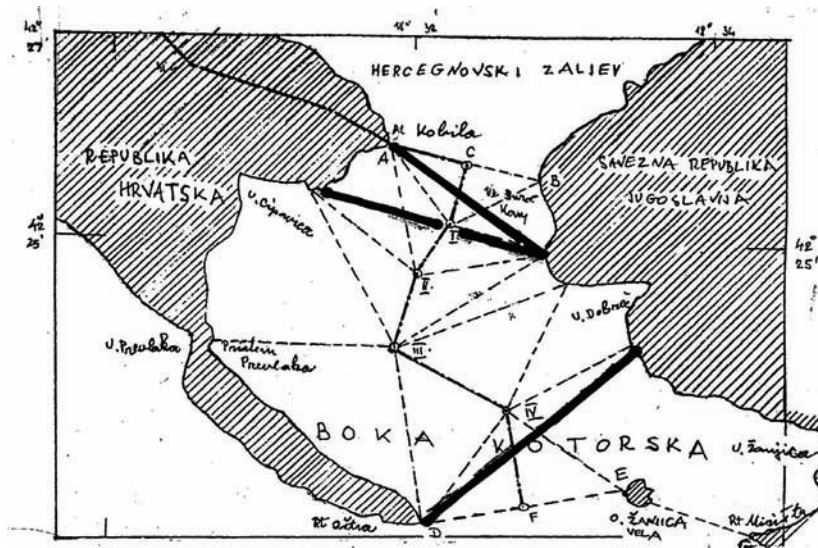
Razgraničenje izvan zaljeva:

a) u slučaju da se uzme u obzir spojnica 5-7, uz načelo okomice

b) razgraničenje izvan zaljeva u slučaju da se uzme u obzir spojnica 5-8

c) ove dvije isprekidane crte stvaraju trokutasti međuprostor koji može biti prijeporan, što ne mora biti velik problem s obzirom na male dimenzije, ali pravi problem nastaje daleko izvan zaljeva (sve do granice teritorijalnog mora od 12 nm), gdje nastali trokut zauzima mnogo veće dimenzije.

Legenda uz zemljovid br. 5a



### Prilog Ž. Seissela

U pokušajima rješenja pitanja razgraničenja Hrvatske i Crne Gore na moru u svakom slučaju treba spomenuti rad Ž. Seissela "O razgraničenju morskih prostora Hrvatske i Crne Gore" (Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 48 (4), 1998, str. 423-436). Prilog je zanimljiv, djelomično prihvatljiv, a dijelom posve neprihvatljiv, sve do diskvalificirajuće razine, što se dokazuje na ovaj način:

1. Na Slici 1 kartografski je posve neprimjereno da se obje države grafički prikazuju na isti način.

2. Zemljovid nema legende, te je stoga nejasno što predstavlja podebljana crta u gornjem lijevom kutu slike. Znalcima je jasno da bi to trebala biti hrvatsko-crnogorska kopnena granica (!), međutim ona je ucrtana posve proizvoljno i netočno i ne može biti nužni oslonac za bilo kakva daljnja razmatranja.

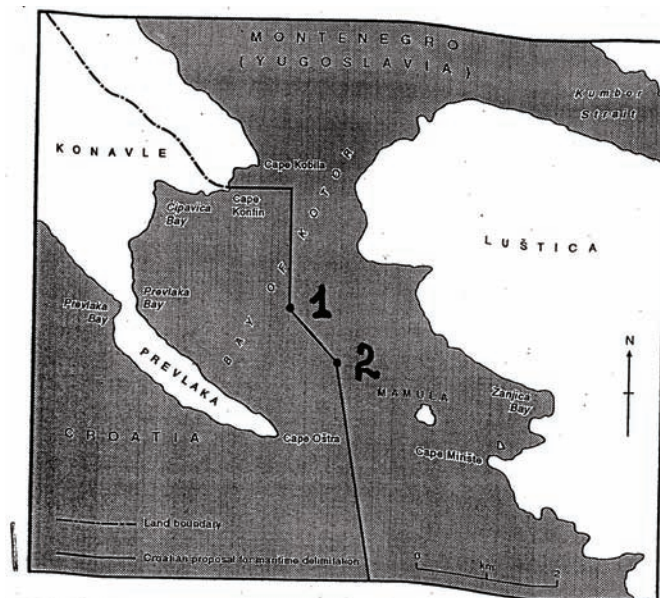
3. Također je pogrešna konstatacija u tekstu (str. 424) da: "Kopnena granica između Hrvatske i Crne Gore izlazi na more na rtu Kobilu". To je velika pogreška na osnovi koje se ne mogu izvlačiti bilo kakvi valjani zaključci, i to zato što hrvatsko-crnogorska kopnena granica završava na obali na prostoru Konfina, a taj je dodir lociran oko 500 m jugoistočnije od rta Kobilu i nalazi se na najistočnijem dijelu uvale Cipavica, što znači da prava središnja točka od koje polazi crta sredine ima drugačiji položaj nego što ga navodi Seissel ("Veliki Atlas Hrvatske", Mozaik knjiga, Zagreb, 2002, zemljovid u mjerilu 1 : 100 000, br. 194, list Vitaljina).

4. Navedena crta sredine nije u skladu s člankom 15. Konvencije UN-a o pravu mora (bit tog članka sastoji se u konstataciji jednake udaljenosti od *najbližih točaka*), te je nejasno po kojem su "kriteriju" dobivene navedene središnje točke. Autor samo navodi kako: "Crta sredine – median line – tako je crta po kojoj su sve točke jednako udaljene od najbliže ili najbližih točaka suprotnih obala" (ali se toga ne drži), što

znači da bi središnju točku (u Seissela točka I.) trebalo naći na izravnoj spojnici rt Kobila – rt Dobroč (na Seisselovu zemljovidu R. Pavić je relevantnu spojnicu urisao debljom punom crtom, kao i na još dva mjesta u odnosu na točke I. i IV.), ostavljajući po strani pitanje točke II. i III., koje ovise o ocjeni je li akvatorij zapadnije od spojnice rt Kobila – rt Oštra zaljev ili nije. I najzad

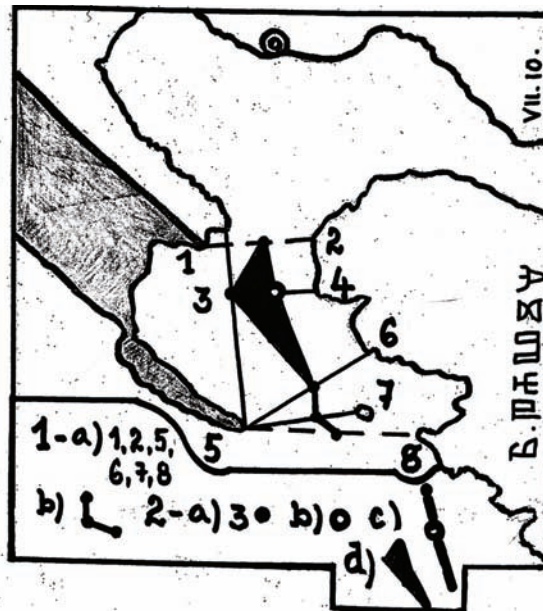
5. Seissel završnu središnju točku (F – na “Slici 1”) locira na spojnici rt Oštra – otok Mamula, što je zemljopisno pogrešno jer se prava geografska međa vanjskog zaljeva Boke kotorske nalazi na spojnici rt Oštra – rt Mirište na poluotoku Luštici.

Legenda uz zemljoivid br. 5b



Za potpisanog najbolji skupni pregledni i pozitivistički prikaz morskih granica na Jadranu nalazi se u radu: G. H. Blake, D. Topalović: "The Maritime Boundaries of Adriatic Sea", International Boundaries Research Unit, University of Durham, vol. 1, No. 8, koji na str. 41-53 razmatra problem morske granice između Hrvatske i Crne Gore. Tako se na str. 43 donosi i zemljoivid pod naslovom "Kotorski zaljev i hrvatski prijedlog za razgraničenje na moru". Međutim predloženu crtu razgraničenja ne prate nikakvi kriteriji, nisu označene uporišne točke na kopnu i nije jasno kako su određene središnje točke 1 i 2 (te je brojeve kao oznaku unio autor ovog priloga). Osim toga južna se međa vanjskog zaljeva Boke kotorske podrazumijeva na spojnici rt Oštra – otok Mamula, što je zemljopisno pogrešno.

Legenda uz zemljoivid br. 6

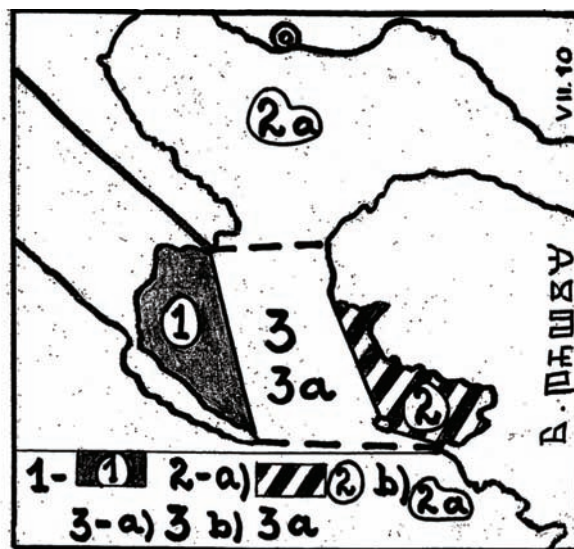


**Crta sredine ako akvatorij zapadno od spojnice rt Kobila – rt Oštra jest zaljev.** Ovaj je pristup važan jer se umjesto središnje točke, označene u legendi 2 b) na zemljoividu br. 5 javlja nova središnja točka koja pogoduje Hrvatskoj. Naime ako spomenuti akvatorij jest zaljev, onda najbližu nasuprotnu točku treba pronaći na spojnici rt Kobila – rt Oštra, a ne u dubini akvatorija na zapadu.

- 1 – a) **Uz stare nasuprotne parove točaka:** 1, 2, 5, 6, 7, 8 (crte 1-2 i 5-8) i dio b) starog medijana (kao na zemljoividu br. 5) javlja se i posljedično
- 2 – a) **Nova – najbliža nasuprotna točka** (3), na spojnici rt Kobila – rt Oštra, i zatim
  - b) nova središnja točka kao i
  - c) sektor novog medijana
  - d) trokutasti dio akvatorija koji bi s novim medijanom pripao Hrvatskoj. Oblik i površina tog trokuta ne odgovaraju posve stvarnosti u slovu, ali su apsolutno opravdani u duhu, iako pojedini detalji izostaju zbog nužnosti pojednostavljivanja prikaza.

Pri svemu je vjerojatnije da Crna Gora neće pristati na razgraničenje koje se temelji na mogućnosti da spomenuti akvatorij zapadnije od spojnice rt Kobila – rt Oštra jest zaljev, a za Hrvatsku je to dobra prilika da opet pokaže smisao za popuštanje i kompromis, tako da crtu sredine iz zemljovida br. 5 treba smatrati prikladnim rješenjem.

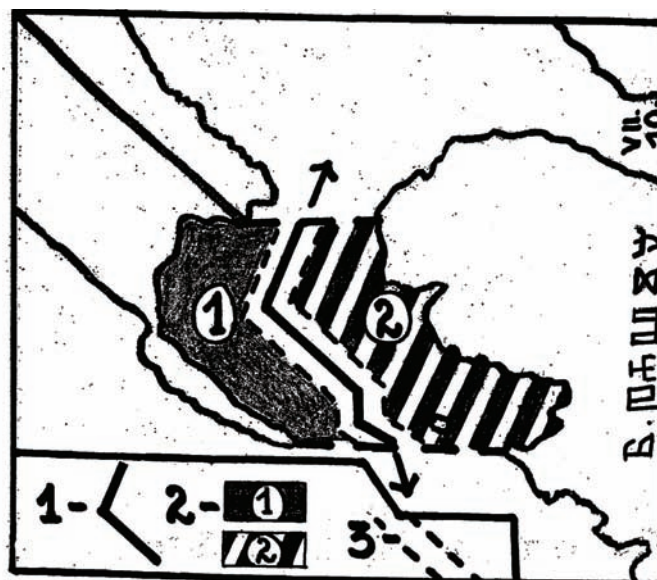
Legenda uz zemljovid br. 7



**Ostala moguća rješenja – I.** Ona se temelje na dvojstvu, tj. u vanjskom zaljevu Boke kotorske postojala bi oba suvereniteta, što je i logično s obzirom na to da su tu i Hrvatska i Crna Gora obalne države, ali bi središnji dio imao status međunarodnih voda dovoljne plovidbene širine, koje bi udovoljavale potrebama crnogorske plovidbe.

- 1 – (1) – Hrvatske unutrašnje vode
- 2 – a) (2) – crnogorske unutrašnje vode u vanjskom zaljevu Boke kotorske
- b) 2a – ostale unutrašnje vode Crne Gore (Hercegnovski zaljev)
- 3 – a) međuprostor sa statusom međunarodnih voda
- b) 3a – međutim moguće je za ovaj akvatorijski međuprostor uspostaviti i stanje dvovlašća.

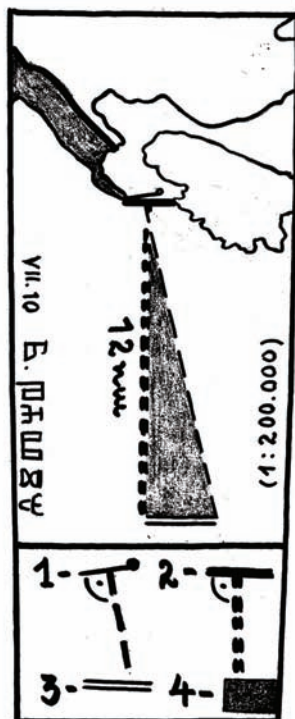
Legenda uz zemljoivid br. 8



**Ostala moguća rješenja – II.** – također predviđaju dvojstvo, tj. kombinaciju državnih suvereniteta i međunarodnih voda, ali ostavljajući objema državama veće akvatorije pod njihovim suverenitetom, dok bi međunarodne vode bile ograničene samo na adekvatni plovidbeni koridor duž crte sredine.

- 1 – **Crta sredine** u skladu s prijedlogom na zemljoividu br. 5 koja dijeli
- 2 – hrvatski i crnogorski akvatorij (1 i 2)
- 3 – međunarodni koridor (3) – otvoreno more duž crte sredine. Takvo rješenje Crnoj Gori apsolutno omogućava da kroz svoj suvereni prostor ostvari vezu između otvorenog Jadrana i ostalog dijela Bokokotorskog zaljeva, a ujedno omogućava korištenje i međunarodnog koridora.

Legenda uz zemljovid br. 9



**Ovisnost razgraničenja hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora izvan zaljeva** o jednoj od dviju spojnica koje na jugu odjeljuju zaljev od ostalog Jadrana.

1 – **Spojница rt Oštra – otok Mamula**, kao baza za povlačenje okomice prema otvorenom Jadranu koja bi bila i granica hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora. Načelom okomice bila bi favorizirana Hrvatska (u svakom slučaju, otok Mamula neprijeporno pripada Crnoj Gori jer je bliži njezinu kopnu, iako postoje i drugačiji slučajevi: tako je otok Palagruža bliži talijanskom kopnu negoli hrvatskom (terra firma), ali ipak ne pripada Italiji. Isto tako, neki grčki otoci u Egeju bliži su turskom negoli grčkom kopnu, pa ipak ne pripadaju Turskoj itd.)

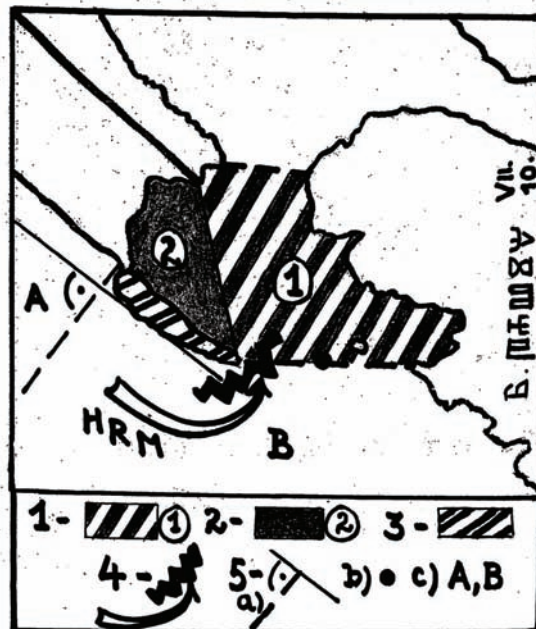
2 – **Spojница rt Oštra – rt Mirište** s odgovarajućom okomicom. Dužina obiju okomica iznosi 12 nm (oko 22,2 km, što je širina teritorijalnog mora)

3 – **Približna vanjska granica teritorijalnog mora od 12 nm**

4 – **Vidljivo je da u skladu s ove dvije okomice nastaje trokut** koji bi očito morao biti predmet spora i zahtjeva i Hrvatske i Crne Gore, jer bi rješenje na osnovici spojnice rt Oštra – otok Mamula favoriziralo Hrvatsku. Međutim rješenje na osnovici spojnice rt Oštra – rt Mirište zapravo ne bi favoriziralo Crnu Goru jer uvažava zemljopisne realnosti, tj. spojnica rt Oštra – rt Mirište realna je južna zemljopisna međa i na takvo bi razgraničenje izvan zaljeva Hrvatska mogla pristati.



Legenda uz zemljovid br. 10



**Jedno od mogućih, za Hrvatsku ujedno i najnepovoljnijih rješenja – III.**

1 – (1) – Dio vanjskog zaljeva Boke kotorske koji bi pripao Crnoj Gori uz uobičajenu militarizaciju.

2 – (2) – Dio zaljeva uz hrvatsku obalu u režimu hrvatsko-crnogorskog dvovlašća, na što može utjecati i “Protokol...” sklopljen između Hrvatske i SRJ 2002. godine.

3 – Poluotok Prevlaka pripao bi Crnoj Gori zbog potreba geostrateške sigurnosti i posvemašnjeg negiranja “zatvorenosti” od strane Hrvatske čitave Boke kotorske uz uobičajenu militarizaciju.

4 – Hrvatska mornarica ne bi imala pristup prostoru dvovlašća.

5 – a) Granica hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora koja počinje u kojenu poluotoka Prevlake. Pri tome je moguće primijeniti načelo okomice u odnosu na opći smjer obale u tom prostoru. Dobivena crta rezultat je

b) napuštanja stare ishodišne točke za određivanje hrvatskog i crnogorskog teritorijalnog mora na spojnici rt Oštra – rt Mirište, i to za gotovo 4 km.

c) A – suženo hrvatsko teritorijalno more

B – prošireno crnogorsko teritorijalno more

Iako će mnogi reći da je takvo “rješenje” teško ili jedva vjerojatno, treba se suočiti i s takvom mogućnošću, jer zahtjevi Crne Gore mogu ići i u tom pravcu. O svemu će, istina, određivati međunarodni sud, ali će se pri tome morati čuti i argumenti i “argumenti”, jedne i druge strane.



# *Recenzije*



# POLITIČKI SUSTAV I POLITIKA IZRAELA

Knjiga Mirjane Kasapović, redovite profesorice na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, prikazuje nam politiku i politički sustav Izraela.\* Temeljni oblik interakcije na Bliskom istoku već je više od stotinu godina izraelsko-arapski sukob iz kojeg proizlazi da je Izrael glavni politički igrač na tom području. Poznavanje politike i političkog sustava Izraela, uz znanje o Bliskom istoku, ključno je za razumijevanje regionalne, ali i međunarodne politike. Regionalne komparativne studije kao sastavni dio komparativne politike jedan su od najčešće primjenjivanih i najpopularnijih načina proučavanja politike u svijetu. Zemljopisni čimbenik temelj je regionalnih studija. Premda regiju čine susjedne zemlje i premda prostorna bliskost obično pretpostavlja i niz drugih jednakih ili sličnih odrednica, to ne znači nužno da su zemlje kulturno, politički i socijalno slične. Izrael je izvrstan primjer za to u svojoj regiji, a tom se metodičkom problemu može u načelu doskočiti na dva načina: ili da se Izrael tretira kao regionalni odstupajući slučaj ili da se redefiniraju konstitutivna svojstva Bliskog istoka. U hrvatskoj političkoj znanosti povijest i politika Izraela

svele su se na nekoliko pionirskih radova na temu izbora u Izraelu, koje je također napisala Mirjana Kasapović.

Prvo poglavlje knjige, *Nastanak Jišuva: povijesni i ideološki temelji*, prikazuje nam nastanak Jišuva. Jišuv je židovska zajednica u Palestini koja je nastala naseljavanjem Židova u 19. i 20. stoljeću. Počela se formirati 1882. godine dolaskom prvih židovskih naseljenika u Palestinu i opstoji do proglašenja Izraela 1948. godine. U tom su razdoblju u Jišuvu nastale društvene i političke institucije i organizacije koje su bile temelj nastanka Izraela. Za razvoj Jišuva ključnu je ulogu imala cionistička ideologija koja je oblik modernog židovskog nacionalizma te kojoj je cilj povratak židovstvu i u židovsku zemlju, odnosno nacionalno samoosvješćivanje i samoodređenje u obliku stvaranja samostalne države u staroj židovskoj postojbini Palestini. Autorica nam ukratko prikazuje nastanak židovske dijaspore i život u njoj, napose u Srednjoj i Istočnoj Europi, iz koje su potekli konstitutivni naseljenički valovi u Palestinu. Također, razmatraju se ideologija, praksa i politika protusemitizma koji je bitno obilježio život Židova u dijaspori i nagnao ih na razmišljanje

\* Mirjana Kasapović, *Politički sustav i politika Izraela*, Politička kultura, Zagreb, 2010, 327 str.

da se politički i ljudski mogu emancipirati samo u vlastitoj nacionalnoj državi. Dio je ovog poglavlja i izvrstan prikaz nastanka cionističke ideologije, za što je zaslužan Theodor Herzl koji je 1896. godine napisao knjigu *Der Judenstaat* koja je simbolično označila nastanak modernog političkog cionizma i potaknula održavanje Prvoga cionističkoga sabora u Baselu 1897. godine. Ukratko je prikazan proces naseljavanja Palestine u pet konstitutivnih valova te valovi naseljavanja Izraela. Poglavlje završava razmatranjem državotvornog naslijeđa Jišuva koje se može sažeti u četiri glavne postavke: (1) Jišuv se razvio u sveobuhvatnu i zatvorenu društvenu zajednicu iz koje su praktički bili isključeni nežidovi koji su živjeli u Palestini, (2) Jišuv se razvio ne samo kao židovsko društvo, nego i kao institucionalizirana politička zajednica u kojoj su postojale sve glavne političke institucije i organizacije, (3) Jišuv se nije razvijao kao homogena židovska zajednica, nego je bio podijeljen socijalnim, kulturnim i ideološkim rascjepima i (4) Jišuv se razvijao kao segment etnički, vjerski, jezično i socijalno duboko podijeljenoga palestinskoga društva u kojem dvije zajednice, židovska i arapska, nisu imale nijedan zajednički socijalni ili kulturni denominator.

U drugom poglavlju, koje nosi naslov *Međunarodni kontekst nastanka Izraela*, razmatraju se međunarodni procesi i događaji koji su omogućili nastanak i priznanje židovske države. U razdoblju britanske mandatne uprave u Palestini izdvaja se nekoliko događaja koji su odredili razvoj odnosa u Palestini. Prvi je Balfourova deklaracija iz 1917. godine u kojoj britanski ministar vanjskih poslova izražava simpatije svoje vlade za uspostavu nacionalnog židovskog doma u Palestini. Drugi je Peelo-

vo izvješće u kojemu je prvi put predložena podjela Palestine na dvije države. Nakon Balfourove deklaracije i Peelova izvješća Velika Britanija je 1939. godine objavila Bijelu knjigu kojom je britanska vlada morala usvojiti alternativnu politiku koja će u skladu s njezinim obvezama prema Arapima i Židovima udovoljiti potrebama stanja u Palestini. Ona je izložena u tri dijela Bijele knjige: Ustav, Useljavanje i Zemlja. Četvrti je događaj Biltmorska rezolucija koja se smatra prvim dokumentom kojim je osnivanje države proglašeno ultimativnim cionističkim ciljem i kojim su američki Židovi preuzeli vodstvo u svjetskom cionističkom pokretu. Peti, posljednji događaj jest plan UN-a o podjeli Palestine iz 1947. godine. Rezolucijom UN-a područje Palestine podijeljeno je na arapsku i židovsku državu, a Jeruzalem je trebao biti pod međunarodnom upravom. Židovi su prihvatili odluku UN-a, dok su je Arapi odbacili. Nesuglasice su počele oko statusa Jeruzalema, jer su Židovi u Jeruzalemu bili teritorijalno odvojeni od matične zemlje, a činili su većinu stanovništva grada.

Treće poglavlje, koje nosi naslov *Izraelsko-arapski ratovi*, prikazuje najveće izraelsko-arapske sukobe od proglašenja neovisnosti Izraela. Međunarodni ratovi i regionalni sukobi imali su konstitutivno značenje za povijest i politiku Izraela. Izdvaja se pet velikih ratova: (1) rat 1948-1949, koji Izraelci nazivaju Ratom za neovisnost, a Palestinci *al-nakbom* ili katastrofom, (2) rat za Sueski kanal 1956, (3) Šestodnevni rat 1967, (4) Jomkipurski rat 1973. i (5) izraelska invazija na Libanon 1982. Svaki od tih ratova dobio je svoj poseban prikaz i istaknuto je kako Izraelci smatraju da su za njihovu povijest najvažniji bili Rat za neovisnost, Šestodnevni i Jomkipurski rat jer su bili

prijelomnice u razvoju izraelskog društva, stvaranju slike toga društva o sebi, kristalizaciji vlastitih problema i oblikovanju svijesti o njima. Dio izraelske invazije na Libanon 1982. završava se sukobom manjeg intenziteta koji je poznat kao Drugi libanonski rat iz 2006. Kraj trećeg poglavlja završava prikazom mirovnih pregovora i sporazuma u koje su bili uključeni međunarodni akteri, prije svega Sjedinjene Američke Države. Posebno se izdvaja Camp David iz 1979. godine, koji se smatra prijelomnicom u kategorizaciji bliskoistočnih ratova, te Madrid 1993, Oslo I. i II.

*Klasična kolonizacija ili povijesno i moralno opravdano naseljavanje?* naslov je četvrtog poglavlja, koje je podijeljeno u tri dijela. Židovsko naseljavanje Palestine oduvijek je izazivalo moralne i političke prijepore i sukobe, te je jedna od najkontroverznijih tema suvremene povijesti. Autorica nam prikazuje dva tipična stajališta, cionističko, koje moralno, politički i povijesno posve opravdava naseljavanje, i protucionističko, koje ga delegitimira i kriminalizira. U poglavlju nam je prikazana i socijalna povijest Palestine prije masovnog naseljavanja Židova. Izvrsnim prikazom novih historičara, odnosno skupine mladih izraelskih historičara koji su povijest Jišuva i Izraela interpretirali na drugačiji način nego tradicionalni cionistički historiografi završava četvrto poglavlje. Budući da je 1948. bila ključna godina u modernoj židovskoj i palestinskoj povijesti, novi su se povjesničari poglavito usredotočili na nju.

Peto poglavlje knjige, *Konstitucionalno ustrojstvo Izraela*, prikazuje nam politički profil zemlje. Službeno je ime Izraela Država Izrael, a 14. svibnja 1948. godine u Tel Avivu je usvojena Deklaracija o uspostavi Države Izrael koju je pro-

čitao David Ben Gurion. Država Izrael uređena je kao unitarna, a oblik vlasti je parlamentarna republika. Postoji trodijelna vlast koja se temelji na zakonodavnoj, izvršnoj i sudbenoj. Od proglašenja do danas Izrael nema točno određene granice kao ni pisani ustav. Ustavni status ima Deklaracija o uspostavi Države Izrael i 11 temeljnih zakona koji čine tzv. zbrojni ustav.

*Društveni rascjepi i političke polarizacije* tema su šestog poglavlja. Izrael slovi kao jasan slučaj podijeljenog ili pluralnog društva koji se raspoznaje u pet glavnih rascjepa: (1) etnički rascjep između Židova i Arapa, odnosno Palestinaca, (2) unutaretnički rascjep Židova na Aškenaze i Sefarde, (3) rascjep između vjerskog i sekularnog segmenta društva (sinagoga – država), (4) socijalno-ekonomski rascjep i (5) politički rascjep na ljevicu i desnicu.

*Političke stranke i stranački sustav* predmet su sedmog poglavlja. Političke stranke stvorile su organizirani Jišuv i glavni su kolektivni akteri političkog i društvenog života. Stranke u Izraelu podijeljene su na lijevi i desni tabor, a ta podjela, u kojoj nema mjesta za politički centar, zasniva se na jednom načelnom teorijskom stajalištu i na jednoj teorijsko-empirijskoj činjenici koju autorica prikazuje. Pored toga, u nastavku poglavlja autorica nam izvrsno prikazuje najvažnije političke stranke u Izraelu koje su grupirane u lijevi i desni tabor. Stožerna je stranka lijevog centra Radnička stranka Zemlje Izrael koja se kasnije preobrazila u Laburističku stranku i godinama je bila dominantna stranka. Uz prikaz ostalih članica lijevog tabora autorica se dotakla i arapskih stranaka i lista koje su također u lijevom taboru. Desni tabor čine sekularne i vjerske stranke, a povijesno je najvažnija stran-

ka u tom taboru Likud. Uz ostale stranke u desnom taboru vrijedi spomenuti i stranku Kadima Ariela Šarona koja je postala nova važna stranka desnog centra. Zanimljivost je Kadime ta što je samu sebe definirala kao stranku centra. Poglavlje završava prikazom selekcije kandidata u dvije vodeće izraelske stranke, Likudu i Laburističkoj stranci, te stranačkim sustavom Izraela koji je prošao tri faze razvoja: prva faza, koja se nazivala razdobljem sustava s dominantnom strankom, drugu fazu, tzv. dvoblokovski sustav, i treću fazu, koja je bila u znaku razgradnje dvoblokovske strukture i prelaska na umjereni višestranački sustav.

Obilježja izbora i izbornog sustava prikazana su u osmom poglavlju. Izbori su natjecanja za političke položaje, a na temelju formalnog izražavanja preferencija stanovništva. Izborni sustav Izraela sastoji se od četiri glavna elementa; jednog izbornog okruga, natjecanja zatvorenih blokiranih lista, izbornog praga od 2% i Hareove metode pretvaranja glasova u mandate. Zahvaljujući tim elementima Izrael ima jedan od najpostojanjijih izbornih sustava na svijetu koji se u osnovi nije mijenjao više od šezdeset godina. Osmo poglavlje završava prikazom kritičnih izbora u Izraelu koji mijenjaju snage stranaka i redefiniiraju odnos između stranaka i društvenih skupina.

Uloga i položaj parlamenta prikazani su u devetom poglavlju. Zakonodavnu vlast predstavlja jednodomni parlament Kneset koji čini 120 zastupnika s četverogodišnjim mandatom. On je središnja politička institucija. Zastupnike tajnim glasovanjem biraju izraelski građani stariji od 18 godina. Prvi je Kneset izabran 1949. godine i imao je ulogu ustavotvorne skupštine. Zastupnici su birani u Kneset izborima preko poli-

tičkih stranaka. Svaki saziv Kneseta ima svoj broj, tako da je onaj iz 1949. godine poznat kao prvi Kneset, dok je zadnji saziv Kneseta iz 2009. godine poznat kao osamnaesti Kneset. Stranačke frakcije, odbori i plenarna zasjedanja temeljni su element formalne strukture Kneseta. Na kraju poglavlja prikazane su nam i glavne funkcije Kneseta.

*Vlada*, koja ima izvršnu vlast u državi, naslov je i tema desetog poglavlja. Tijekom svoje povijesti Izrael je promijenio dva različita modela vlade. Ti su modeli mijenjali odnos zakonodavne i izvršne vlasti, ali i političke i društvene odnose u zemlji uopće. Prvi model bio je primjer čiste parlamentarne vlade koja se birala u Knesetu i bila odgovorna isključivo njemu. Kako bi se naglasila povezanost zakonodavne i izvršne vlasti, bilo je propisano da premijer mora biti član Kneseta, dok su ministri mogli, ali nisu morali biti zastupnici u Knesetu. Drugi model bio je neka vrsta premijerske vlade kada su uvedeni izravni i opći izbori premijera. Zagovornici te reforme tvrdili su da će izravni izbori premijera smanjiti stranačku fragmentiranost i ideološku polariziranost Kneseta jer će odvratiti birače od glasanja za male sektaške stranke, međutim nakon što nije uspio eksperiment s izravnim izborom premijera, Izrael se vratio prvome modelu, koji je nekoliko puta preinačio. Izrael je tipična koalicijska demokracija jer su u njegovoj povijesti postojale isključivo koalicijske vlade. Poglavlje završava prikazom tipova koalicija u političkom sustavu Izraela: (1) vlade prevelikih koalicija koje su bile najbrojnije u povijesti Izraela, što načelno znači da je vladu podržavao više od 61 zastupnik Kneseta, (2) svestranačke vlade koje uključuju sve ili gotovo sve parlamentarne stranke i (3) vlade veli-



kih koalicija koje se sastavljaju u kriznim razdobljima nacionalne povijesti; u njih obavezno ulaze dvije najjače nacionalne stranke i često nose naziv vlade nacionalnog jedinstva.

Jedanaesto, ujedno i najkraće poglavlje prikazuje nam ulogu predsjednika države. Temeljnim zakonom iz 1964. godine propisano je da je predsjednik države formalno najviši državni dužnosnik. Međutim u stvarnosti je to uglavnom simbolična figura koja ima reprezentativne i ceremonijalne funkcije. Predsjednik države bira se posredno tajnim glasanjem zastupnika u parlamentu na mandat od pet godina, a jedan kandidat može biti izabran najviše dva puta zaredom. Pored opisa funkcija predsjednika države autorica se dotakla najvažnijih i najzanimljivijih predsjednika.

Prikaz sudbene vlasti tema je dvanaestog poglavlja. Posebnost je izraelskog javnog prava i pravnog sustava u tome što su na njega utjecale različite pravne tradicije, od starog hebrejskog i osmanskog do francuskog, njemačkog, britanskog i američkog prava. Suvremeni sudbeni sustav uveden je Temeljnim zakonom iz 1984. godine, a sastoji se od vjerskog i građanskog podsustava. Vjerski su sudovi samostalne institucije i nadležni su isključivo za pripadnike vlastitih vjerskih zajednica, kojih u Izraelu ima 14. Građanski sustav čine ministratski i okružni sudovi te Vrhovni sud, koji je najviše sudbeno tijelo te služi kao konačni prizivni sud protiv odluka okružnih sudova i kao najviši sud pravde. Autorica knjige dotakla se i povijesti Vrhovnog suda, kao i nekoliko najvažnijih pravnih slučajeva koji su utjecali na razvoj cjelokupnog sudstva u Izraelu.

U trinaestom poglavlju, koje nosi naslov *Interesne skupine i društveni pokreti*, prikazana je povijest i razvoj inte-

resnih skupina i društvenih pokreta. Zsigurno je najvažniji dio tog poglavlja prikaz Histraduta, opće organizacije židovskih radnika Palestine, koji je osnovan 1920. godine i koji se razvijao kao vrlo široka ekonomska, društvena i politička organizacija koja je obuhvaćala gotovo sve slojeve društva. Histradut je dobrovoljno udruženje pojedinaca i nije organiziran i ustrojen kao tradicionalni sindikat, a u Jišuvu je bio središte političke moći. Bio je vrlo ideologiziran i politiziran i smatrao se sastavnim dijelom lijevog cionističkog pokreta, a njegovi čelnici ujedno su bili članovi Radničke, odnosno Laburističke stranke. U nastavku poglavlja autorica je izvrsno prikazala i ostale bitne pokrete i skupine, među kojima vrijedi istaknuti lobističke skupine, napose one koje djeluju u Knesetu, te naseljeničke pokrete među kojima je Guš Emunim najvažniji nacionalistički naseljenički pokret.

Četiri vrste lokalnih zajednica koje su židovski naseljenici osnovali u Palestini u 19. i 20. stoljeću uvod su u četrnaesto poglavlje, koje nosi naslov *Lokalna vlast i politika*. Izrael je vrlo centralizirana država unatoč lokalnim korijenima, što znači da je samouprava lokalnih zajednica vrlo ograničena. Ministarstvo unutarnjih poslova potpuno je nadređeno lokalnoj vlasti. Lokalna politika najzanimljivija je po tome što u njoj Arapi imaju izravan utjecaj. Gradovi, općine i regionalni okruzi tri su glavna oblika lokalnih zajednica. Poglavlje završava prikazom temeljnih strukturnih elemenata gradonačelničkog sustava i temeljnih funkcija lokalne vlasti.

Petnaesto poglavlje razmatra tri obrasca demokracije koji se povezuju s Izraelom: etnička, konsocijacijska i konsenzusna demokracija. Etnička je demokracija obrazac demokracije koji

kombinira priznavanje općih ljudskih i građanskih prava svih pojedinaca i institucionaliziranu prevlast etničke većine. Neki Izrael smatraju prototipom etničke demokracije. Konsocijacijska je demokracija obrazac demokracije u podijeljenom društvu koji se temelji na politici akomodacije koja je u Izraelu rezultirala *statusom quo* između sekularnog i vjerskog tabora. Konsenzusna demokracija obrazac je demokracije koji se zasniva na širokome društvenom konsenzusu o temeljima političkog uređenja, kakav je cionistički konsenzus u Izraelu. Tipična su obilježja konsenzusne demokracije u Izraelu višestranački sustav, razmjerni izborni sustav, koalicijske vlade i uravnotežen odnos između Kneseta i vlade, pojačan institutom konstruktivnoga glasanja o nepovjerenju vladi i posrednim izborom predsjednika države u Knesetu.

U zaključku knjige autorica nam prikazuje tri temeljna konstitucionalna iz-

bora za rješenje izraelsko-palestinskog sukoba. Prvi izbor znači postojanje samo židovske države na prostoru nekadašnje mandatne Palestine. Drugi izbor znači rekonstituciju nekadašnje mandatne Palestine u dvonacionalnu židovsko-arapsku državu. Posljednji izbor znači postojanje i židovske i arapske države čiji je program sažeto izražen u poznatoj krilatici "dvije države za dva naroda".

Knjiga *Politički sustav i politika Izraela* bit će dragocjena pomoć politolozima koje zanimaju regionalne komparativne politike. Knjiga je čitljiva i pristupačna i široj publici. Tome sigurno pridonosi i pojmovnik koji je autorica dodala na kraju knjige. Čitatelj koji pročita ovu knjigu suvereno će vladati temeljnim konceptima koji su bitni za proučavanje politike i političkog sustava Izraela. Treba istaknuti da je kvaliteta ove knjige tim veća što ima i status sveučilišnog udžbenika.

Velimir Veselinović

# VIZIJE REALISTIČNIH UTOPIJA

Možemo li na početku 21. stoljeća zamisliti bolji i pravedniji svijet od ovog u kojem živimo?\* Jesu li moguće neke održive alternative trenutno dominantnom kapitalističko-demokratskom ustroju suvremenih društava? Poznati američki sociolog i politolog Francis Fukuyama u svojoj knjizi *The End of History and the Last Man* sugerirao nam je, neposredno nakon sloma komunističkih sustava u Istočnoj i Srednjoj Europi, kako je upravo spoj kapitalizma i liberalne demokracije krajnji mogući stupanj političko-ekonomskog razvoja suvremenih društava. Posljednje desetljeće pokazalo je međutim da se taj spoj liberalne demokracije i kapitalizma suočava s nizom izazova. S jedne strane svjedočimo sve višim razinama političke alijenacije, apatije i nezadovoljstva građana suvremenih demokratskih društava. Visoke razine nezadovoljstva praktičnim funkcioniranjem demokracije prisutne su u gotovo svim suvremenim demokracijama, a u sve većem broju tih država slabi i normativna potpora demokraciji, to jest potpora demokraciji kao najboljem mogućem načelu političkog ustrojstva suvremenih političkih zajednica. S druge je strane recentna eko-

nomska kriza koja je potaknula, među ostalima, i političke teoretičare i politologe da ponovno kritički propitaju aktualno političko-ekonomsko ustrojstvo suvremenih društava te da razmisle o mogućim poboljšanjima tih društava i o radikalnim alternativnim putevima razvoja.

Većina radova koji tematiziraju ta pitanja zadržavaju se na razini deskripcije i dijagnoze postojećih manjkavosti suvremenih društava, a vrlo su rijetki pokušaji sustavnog promišljanja mogućih alternativa. Knjiga *Vizije realističnih utopija* američkog sociologa Erika Olina Wrighta svojevrsna je iznimka jer predstavlja pokušaj nadilaženja puke kritike aktualnoga stanja ekspliciranjem metodološkog i konceptualnog okvira za razmišljanje o mogućim alternativama. Izvorno objavljena 2010, knjiga svoje začetak ima u razdoblju nakon sloma komunizma u Europi, kada se činilo da je kapitalizam konačno pobijedio sve svoje alternative. Nezadovoljni tada dominantnim stavom političkih teoretičara i političara prema kojemu su nemoguće održive demokratske alternative kapitalizmu, Wright i njegovi suradnici odlučili su pokrenuti projekt pod nazivom

---

\* Erik Olin Wright, *Vizije realističnih utopija*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2011, 305 str.

*Realistične utopije*. Glavni je cilj projekta propitivanje mogućnosti alternativa postojećim, prema njihovu mišljenju izrazito nepravednim, kapitalističkim strukturama. Kao rezultat njihova rada objavljeno je šest knjiga, a knjiga *Vizije realističnih utopija* svojevrsni je sažetak razmišljanja i istraživanja koji su se odvijali u okviru projekta.<sup>1</sup>

Osim predgovora i zaključka knjiga sadrži jedanaest poglavlja. U prvom, uvodnom poglavlju Wright objašnjava naslov knjige, to jest koncept realističnih utopija. Navodi kako se naizgled radi o oksimoronu jer su, s jedne strane, utopije moralno inspirirane vizije svijeta koje u svojim maštanjima ne vode računa o realističnim ograničenjima ljudske prirode i socijalne ostvarivosti, a, s

druge strane, realistično shvaćanje svijeta smatra kako treba odbaciti takve fantazije i okrenuti se praktičnoj stvarnosti te u njoj pokušati pronaći načine za poboljšavanje postojećeg stanja. Wright izrazom realistična utopija nastoji povezati vizije i stvarnost, smatrajući kako ono što je realno moguće nije nešto što je nezavisno od naših vizija i zadano jednom zauvijek. Upravo suprotno, ono što je realno moguće uvelike ovisi o vizijama. Stoga Wright smatra kako su utopijski ideali presudni u poticanju ljudi da se angažiraju u procesu pokušaja unapređivanja postojećega socijalnog i političkog stanja. S druge strane, napominje kako nas nejasne i maglovite utopije, odnosno vizije koje nisu sustavno eksplicirane mogu odvesti na krivi put.

Takve realistične utopije Wright razumijeva kao oruđe za razmišljanje o mogućim alternativama suvremenim kapitalističko-demokratskim sustavima. Pritom je osobito zabrinut zbog stanja u kojemu se ti sustavi promatraju kao zadani okviri izvan kojih se ne mogu promišljati različiti mogući putovi razvoja. Takav pesimizam oko mogućnosti radikalnih promjena postojećih sustava Wright drži preprekom za djelovanje progresivnih političkih snaga koje teže promoviranju demokratskih egalitarnih ciljeva. Upravo su plauzibilne vizije radikalnih alternativa, koje pak imaju dobro teorijsko utemeljenje, smatra Wright, važan uvjet emancipacijske socijalne promjene. Stoga on konceptom realističnih utopija želi ponuditi okvir za razmišljanje o radikalno drugačijem tipu institucija i društvenih odnosa koji bi imali potencijal unapređivanja demokratskih egalitarnih ciljeva. Pritom napominje kako je njegovo istraživanje jednim dijelom empirijsko jer opisuje i analizira slučajeve postojećih institucio-

<sup>1</sup> Erik Olin Wright (1947) poznati je američki sociolog. Sociologiju i povijest diplomirao je na Harvardu, a sociologiju doktorirao na Berkeleyu. Od 1976. zaposlen je na odsjeku za sociologiju Sveučilišta Wisconsin, a od ove godine predsjednik je *Američkoga sociološkog društva*, najvažnijega sociološkog udruženja u Sjedinjenim Američkim Državama. U počecima svoje znanstvene karijere usredotočio se na bavljenje pitanjem socijalne klase, pri čemu se trudio razraditi i nadopuniti marksistički koncept klase kako bi, i marksistički i nemarksistički orijentiranim istraživačima, olakšao upotrebu tog koncepta u analizi ekonomskoga i političkog ponašanja ljudi.

Zanimljiv je Wrightov pristup radu na knjizi *Vizije realističnih utopija*. Pokušavajući prikupiti što veći broj razmišljanja o svojim idejama, odlučio se za intenzivnu javnu raspravu sa svojim kolegama, studentima, pa i svim zainteresiranima. Tako je u razdoblju od 2004. do 2009. održao 50 predavanja u 18 država, a 2005. u organizaciji Sveučilišta u Zagrebu i Hrvatskog sociološkog društva, gostovao je i u Hrvatskoj. Tijekom tih pet godina izvorni tekst neprestano je revidirao i dorađivao.

nalnih inovacija koje su utjelovile neke od oblika emancipacijskih alternativa dominantnim oblicima socijalne i političke organizacije, a s druge je strane više spekulativne prirode jer propituje neke teorijske prijedloge koji još nigdje nisu implementirani.

Drugo, za razumijevanje knjige najvažnije, poglavlje Wright posvećuje eksplikaciji svog shvaćanja uloge društvenih znanosti u suvremenim društvima. Svoje razumijevanje izražava sintagmom *emancipacijska društvena znanost*. Glavni je cilj takve znanosti generiranje znanja relevantnog za kolektivni projekt borbe protiv različitih oblika ugnjetavanja ljudi. Izrazom *emancipacijska* označen je upravo taj normativni cilj kreiranja znanja kojemu je cilj eliminiranje ugnjetavanja ljudi i stvaranja uvjeta za ljudski razvoj i prosperiranje. Izrazom *znanost* želi se naglasiti kako nije riječ o socijalnoj teoriji ili filozofiji, nego o generiranju sustavnih znanstvenih spoznaja, a izrazom *društvena* označava se uvjerenje da ljudska emancipacija i napredak u velikoj mjeri ovise o transformaciji socijalnog svijeta. Da bi emancipacijska društvena znanost mogla ispuniti takav cilj, ona, smatra Wright, mora ostvariti tri zadatka. Prvi je dijagnoza i kritika postojećeg stanja, drugi eksplikacija alternativa, a treći objašnjenje prepreka, mogućnosti i dilema s kojima se suočavamo pri pokušaju transformacije postojećeg u neko željeno stanje.

Dijagnoza i kritika trebaju pokazati na koji način postojeće društvene institucije i strukture proizvode različite oblike nejednakosti, ugnjetavanja i patnje ljudi, odnosno potrebno je utvrditi kako, i putem kojih procesa, postojeće strukture i institucije uzrokuju društvenu nepravdu. Takve analize nužno su povezane s normativnim pitanjima o tome

što razumijevamo pod pravednim ili nepravednim društvima.

Wright navodi kako je u temelju njegova rada radikalno demokratsko-egalitarno razumijevanje pravednosti koje uključuje dvije dimenzije. Prva je društvena pravednost pod kojom razumijeva da bi svi ljudi trebali imati uglavnom jednak pristup nužnim materijalnim i društvenim sredstvima za prosperiranje u životu, pri čemu pod prosperiranjem razumijeva jedan širok koncept koji obuhvaća različite aspekte ljudskog blagostanja. Napominje kako radikalno egalitarno stajalište ne znači da će apsolutno svi ljudi ostvariti visoko prosperitetan život, već kako neuspjeh ljudi da to učine ne bi trebao biti posljedica nejednakosti u pristupu nužnim društvenim i materijalnim sredstvima potrebnim za prosperiranje. Druga je dimenzija politička pravednost koja podrazumijeva da svi ljudi trebaju imati jednak pristup nužnim sredstvima koja im omogućuju slobodu donošenja odluka koje utječu na njihov vlastiti život kao samostalnih osoba i slobodu sudjelovanja u kolektivnim odlukama koje utječu na njihov život kao članova šire zajednice. Očito je da politička pravednost uključuje dva aspekta – individualnu slobodu i slobodu sudjelovanja u upravljanju zajednicom – koja se odnose na moć građana da donose odluke o stvarima koje utječu na njihove živote. Wright je izrazito nezadovoljan stanjem demokracije u suvremenim društvima, a aktualnu situaciju označava pojmom restriktivne demokracije koju obilježavaju dva negativna procesa. Prvi se odnosi na činjenicu da u suvremenim društvima čitav niz pitanja od javne važnosti nije podvrgnut demokratskom načelu. To se prije svega odnosi na ekonomske odluke koje imaju vrlo bitan utjecaj na život svih građana,

a tretiraju se kao privatne odluke koje su u nadležnosti vlasnika i menadžera velikih poduzeća. Takva distinkcija na javno i privatno i s tim povezana "jaka" koncepcija privatnog vlasništva legitimiraju stanje u kojemu je velik broj odluka o ekonomskim resursima i aktivnostima, koje utječu na život svih građana, izuzet od demokratske kontrole. Drugi proces događa se u području gdje se odluke, formalno gledano, donose demokratskim putem. U tom području sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka zapravo je vrlo ograničeno i njime dominiraju političke elite, a sudjelovanje građana više je simboličkog karaktera. Za razliku od takvoga aktualnog stanja Wright se zalaže za ekspanzivno razumijevanje demokracije. Takva demokracija mora spriječiti prelijevanje i pretvaranje ekonomske moći u političku, osigurati da se područje političkog angažmana građana proširi i izvan izborne politike, ali i proširiti područje demokratskog donošenja odluka na sva područja u kojima se donose odluke koje imaju važne posljedice za čitavu zajednicu. Kombinaciju radikalno egalitarnog shvaćanja društvene pravednosti i radikalno demokratskog shvaćanja političke pravednosti Wright označava radikalno demokratskim egalitarizmom, koji predstavlja normativno načelo na temelju kojeg poduzima dijagnozu i kritiku postojećeg stanja i potragu za alternativama.

Drugi zadatak emancipacijske društvene znanosti, eksplicacija alternativa, uključuje tri kriterija na temelju kojih alternative trebaju biti vrednovane. Ta su tri kriterija poželjnost, održivost i ostvarivost, a između njih postoji svojevrsna hijerarhija, pa tako nisu sve poželjne alternative održive niti su sve održive alternative ostvarive. Rasprava o poželjnim alternativama obično se, navodi Wright, vodi u okviru socijalne teorije i politič-

ke filozofije. Takve se rasprave usredotočuju na eksplicaciju apstraktnih načela i vrlo su "tanke" u sferi predlaganja konkretnih socijalnih i političkih institucija. One su, prema Wrightu, iznimno važne jer nam omogućuju da razjasnimo naše vrijednosti i ojačamo moralnu privrženost socijalnim promjenama, no ne pomažu nam previše u praktičnoj izgradnji institucija. Zbog toga je, nakon pitanja poželjnosti, potrebna rasprava o održivosti neke alternative. Ona mora sadržavati analizu konteksta u kojemu bi nova načela i institucije bili implementirani. Ponekad će se pokazati da aktualni kontekst ne omogućuje ozbiljenje novih alternativa, no Wright ističe dva razloga zbog kojih je ipak važno raspravljati i o održivosti. Prvi je povezan s mogućnošću promjene konteksta, pa će tako socijalne snage koje se zalažu za određenu alternativu biti u boljoj poziciji ako se o toj alternativu već raspravljalo. Kao drugi razlog iznosi stav prema kojem ograničenja aktualnog konteksta u velikoj mjeri ovise o tome što ljudi vjeruju o održivosti pojedinih alternativa. Drugim riječima, detaljnom eksplicacijom određenih alternativa utječe se na ono što ljudi vjeruju o mogućoj održivosti i ostvarivosti tih alternativa. Upravo je fatalizam velikog dijela ljudi, pod čim Wright razumijeva osjećaj da se ništa ne može napraviti kako bi se stvari promijenile, jedan od najvećih problema s kojim se moraju suočiti oni koji se zalažu za društvene i političke promjene. Jedan je mogući odgovor na takvo stanje zanemariti znanstvene argumente o mogućnostima radikalnih promjena i iskoristiti nepravdu kako bi se stvorila inspirativna vizija poželjnih alternativa utemeljena na bijesu i ljutnji. Povijest nam je pokazala kako takvo razmišljanje ponekad može mobilizirati ljude i motivirati ih na žrtve, no Wright misli kako takav način razmišlja-

nja nije prikladan temelj za transformiranje svijeta u smislu održivih emancipacijskih alternativa. On navodi kako je povijest ljudske borbe za radikalnu socijalnu promjenu puna herojskih pobjeda nad strukturama ugnjetavanja nakon kojih bi uglavnom uslijedile tragične konstrukcije novih oblika ugnjetavanja, dominacije i nejednakosti. Treći je kriterij za procjenu mogućih alternativa ostvarivost, to jest vjerojatnost da će neka poželjna i održiva vizija biti i realizirana u praksi. To, prema Wrightu, ovisi o dva tipa procesa koji se odvijaju. Prvi uključuje strategije i relativnu moć socijalnih aktera koji podržavaju određene alternative te onih koji im se suprotstavljaju, a drugi razumijeva strukturne uvjete unutar kojih se sukob socijalnih aktera odvija. Transformacija, odnosno eksplikacija načina na koje je moguće napustiti stari i stići u novi, bolji svijet, treći je, prema Wrightu, zadatak emancipacijske društvene znanosti.

U trećem poglavlju Wright poduzima prvi zadatak, dijagnozu i kritiku postojećeg stanja suvremenih, kapitalističko-demokratskih društava. Pritom eksplicira načine na koje ekonomske strukture kapitalizma narušavaju normativne ideale sadržane u radikalno egalitarnom razumijevanju pravednosti koje on zagovara. Wright kapitalizam određuje kao poseban način organiziranja ekonomske aktivnosti u kojemu su sredstva za proizvodnju i kontrola nad njihovom upotrebom u privatnom vlasništvu. Ta sredstva za proizvodnju trebaju rad koji osiguravaju radnici koje unajmljuju poslodavci. Odnos vlasnika i radnika temeljni je klasni odnos kapitalizma. Drugo je određujuće obilježje kapitalizma postojanje tržišta kao načina koordinacije ekonomskih aktivnosti. To, nasuprot koordinaciji u kojoj se država koristi svojom moći kako bi raspodijelila resurse

radi ostvarivanja različitih ciljeva, uključuje mehanizam decentralizirane dobrovoljne razmjene privatnih strana. Pritom Wright napominje kako u stvarnosti postoje brojne varijacije u konkretnoj organizaciji kapitalističkih ekonomija, pa tako u nekima imamo snažnu državu koja regulira brojne aspekte tržišta, dok je u drugim slučajevima država vrlo slaba. U zanimljivoj kritici kapitalizma Wright opisuje jedanaest načina na koje kapitalizam narušava radikalno-demokratski egalitarizam: kapitalistički klasni odnosi održavaju uklonjive oblike ljudske patnje, kapitalizam blokira univerzalizaciju uvjeta za ekspanzivno ljudsko prosperiranje, održava uklonjive nedostatke slobode i autonomije pojedinaca, krši liberalna egalitarna načela društvene pravednosti, u pojedinim je ključnim pogledima neučinkovit, ima sustavnu sklonost prema konzumerizmu, razoran je za okoliš, potpiruje militarizam i imperijalizam, razjeda zajednicu, ograničava demokraciju, a kapitalistička komodifikacija prijeti određenim važnim općeprihvaćenim vrijednostima. Ovdje se može izdvojiti njegovo viđenje načina na koji kapitalizam ograničava demokraciju. Pritom priznaje kako nam politička povijest sugerira da je kapitalizam nužan, iako ne i dovoljan, uvjet razvoja demokracije. Wright drži kako se može govoriti o tri glavna načina na koje kapitalizam ograničava demokraciju. Koncept privatnog vlasništva vodi do toga da ekonomska sfera, koja ima vrlo važan utjecaj na život građana, ostaje izvan procesa kolektivnog donošenja odluka, što je u suprotnosti s demokratskim načelom da ljudi trebaju sudjelovati u donošenju odluka o stvarima koje utječu na njihovu kolektivnu sudbinu. Iz toga slijedi drugo ograničenje, a to je odluka o distribuciji i raspodjeli resursa i viškova. Te odluke ostaju u privatnoj sferi i na

njih demokratski kolektiv ne može utjecati. Postupno te odluke generiraju velike koncentracije bogatstva i ekonomske moći, odnosno stvaraju veliku ekonomsku nejednakost, koja, kao treće ograničenje, bitno iskrivljuje i načelo političke jednakosti koje je u temelju demokracije.

Takvo stanje navodi Wrighta da se u četvrtom poglavlju zapita: koja je moguća alternativa kapitalizmu? On drži da se tom pitanju može pristupiti koristeći se jednom od dviju strategija. Prva se odnosi na pokušaj izgradnje teorije dinamičkog kretanja koja na temelju razumijevanja uzročnih mehanizama koji usmjeravaju društvo u određenom pravcu nastoji predvidjeti određene značajke budućeg tijeka društvene promjene. Tipičan primjer takve teorije, navodi Wright, jest marksizam, odnosno Marxova teorija alternative kapitalizmu. Temeljna je Marxova teza da će kapitalizam, uslijed svoje unutarnje dinamike i kontradikcija, sam sebe uništiti, tako da će komunizam postati ostvariva alternativa. Wright nam detaljno pokazuje kako Marxova teorija budućnosti kapitalizma ima ozbiljnih nedostataka, a nakon toga odlučuje se za drugu moguću strategiju.<sup>2</sup> Umjesto bavljenja teorijom dinamičkog kretanja, smatra da se trebamo usredotočiti na teoriju strukturne mogućnosti koja ne pokušava predvidjeti tijek razvoja tijekom vremena, nego skicirati niz mogućnosti za institucionalne promjene u različitim društvenim uvjetima.

<sup>2</sup> Pritom napominje kako je nužno razlikovati sociološki marksizam koji se bavi analizom klasnih odnosa i kritikom kapitalizma, i koji je još uvijek važno intelektualno oruđe emancipacijske društvene znanosti, od historijskog materijalizma koji je, što nam je politička povijest pokazala, neodrživ.

Taj pristup razmišljanju o alternativama polazi od socijalizma kao temeljne normativne pozicije i stoga s marksizmom dijeli kritiku kapitalizma, no istodobno, za razliku od marksizma, priznaje granice naših znanstvenih spoznaja o stvarnim mogućnostima prevladavanja kapitalizma. Svoje razumijevanje izražava socijalan u riječi socijalizam, a onda i shvaćanje socijalizma općenito, Wright nudi u petom poglavlju. Njegovo razumijevanje odudara od uobičajenog razlikovanja kapitalizma i socijalizma kao binarnih suprotnosti. U tom shvaćanju kapitalizam se definira kao ekonomska struktura u kojoj su sredstva za proizvodnju u privatnom vlasništvu, a radnici moraju prodavati svoj rad kako bi zaradili za život. Nasuprot tome, socijalizam se razumijeva kao struktura u kojoj postoji javno, odnosno državno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju. Za Wrighta suvremena je društva bolje opisati uz pomoć koncepcije koja različite strukture izvodi iz različitih načela organiziranja odnosa moći putem kojih se ekonomski resursi kontroliraju i upotrebljavaju. Kako bi pojasnio svoju koncepciju socijalizma, autor ovo poglavlje koristi za definiranje koncepata od kojih gradi svoje razumijevanje funkcioniranja suvremenih društava. Wright najprije određuje koncept moći, koju definira kao sposobnost aktera da ostvare određene stvari, odnosno mogućnost produkciranja određenih učinaka s obzirom na neki cilj ili svrhu. Pritom, uzimajući u obzir različite temelje za kapacitet ostvarivanja određenih učinaka, razlikuje tri osnovna tipa moći. Prva je ekonomska, a temelji se na kontroli ekonomskih resursa, druga državna, čiji kapacitet proizlazi iz kontrole nad donošenjem i primjenom zakona na određenom teritoriju, a treća socijalna, koja se temelji



na sposobnosti da se ljudi mobiliziraju na dobrovoljno djelovanje različitih vrsta. Navodi kako postoje “tri načina za postizanje toga da ljudi nešto učine: možete ih potkupiti, možete ih prisiliti ili ih možete uvjeriti” (98).

Ta tri tipa moći povezana su s tri sfere socijalne interakcije: državom, ekonomijom i civilnim društvom. Wright državu razumijeva kao organizaciju koja ima administrativni kapacitet nametanja obvezujućih pravila na određenom teritoriju. Ekonomija je sfera u kojoj ljudi stupaju u interakciju kako bi proizveli i distribuirali određena dobra i usluge, a civilno društvo jest područje interakcije u kojem ljudi dobrovoljno tvore udruge različitih vrsta za različite svrhe.

Kombinirajući tri tipa moći i tri sfere socijalne interakcije, autor izvodi tri moguća tipa ekonomskih struktura suvremenih društava. To su kapitalizam, statizam i socijalizam, a razlikuju se prema dominantnom tipu moći koji oblikuje kontrolu i upotrebu ekonomskih resursa. Kapitalizam je struktura u kojoj su sredstva za proizvodnju u privatnom vlasništvu, a kontrola i upotreba resursa za različite svrhe primarno se događaju kroz vršenje ekonomske moći. Pod statizmom Wright razumijeva strukturu u okviru koje su sredstva za proizvodnju u vlasništvu države, a kontrola i upotreba resursa događaju se dominantno kroz vršenje državne moći. Socijalizam je, prema autoru, struktura u kojoj su sredstva za proizvodnju u društvenom vlasništvu, a resursi se kontroliraju i upotrebljavaju kroz vršenje socijalne moći.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Većina ljudi intuitivno razumije koncept državnog i privatnog vlasništva, no koncept društvenog vlasništva nije tako jasan. Prema Wrightu, društveno vlasništvo znači da je “vlasništvo koje stvara dohodak u zajednič-

Središnja je Wrightova normativna pozicija kako je upravo socijalizam, uzevši u obzir načela društvene i političke pravednosti, najprikladnija struktura za suvremena društva.<sup>4</sup> Prema Wrightu, demokracija, kao vladavina kolektivno organiziranog naroda, inherentno je socijalistička, pa tako navodi: “Ako je demokracija oznaka za podređenost državne moći socijalnoj moći, socijalizam je termin za podređenost ekonomske moći socijalnoj” (104).

Sva suvremena društva svojevrstni su hibridi, mješoviti oblici kapitalizma, statizma i socijalizma. Prema Wrightu, problem je u činjenici da je dominantna struktura u većini društava kapitalistička, odnosno dominantni je tip moći ekonomski, dok su elementi socijalizma vrlo slabo prisutni. Nasuprot aktualnom

---

kom vlasništvu svakoga u društvu, te stoga svatko ima kolektivno pravo na neto dohodak stvoren upotrebom tih sredstava za proizvodnju i kolektivno pravo raspolaganja vlasništvom koje stvara taj dohodak” (100). Pritom napominje kako to ne mora značiti da se dohodak uvijek mora jednako dijeliti na sve, već da ljudi kolektivno imaju pravo odlučiti u koje se svrhe upotrebljavaju sredstva za proizvodnju i na koji će se način raspodijeliti višak.

<sup>4</sup> Iako je to vidljivo i iz samih definicija, Wright eksplicitno napominje kako njegovo razumijevanje socijalizma ukorijenjeno u socijalnoj moći nije konvencionalni način razmišljanja o socijalizmu. Standardne definicije socijalizma, na tragu Marxa, poistovjećuju socijalizam s onim što Wright označava kao statizam. Osim toga u standardnom se razumijevanju socijalizam shvaća kao antipod tržištu i usko povezan s idejom središnjeg planiranja, dok u Wrightovu shvaćanju postoji mogućnost da tržište ima značajnu ulogu u koordiniranju djelovanja poduzeća koja su u društvenom vlasništvu.

stanju, on se zalaže za ojačavanje i širenje socijalističkog elementa u suvremenim društvima. Zato ga zanimaju načini na koje se u društvima mogu ojačati ti socijalistički elementi, to jest putem kojih se može odvijati socijalno osnaživanje.

Wright je svjestan da socijalno osnaživanje u velikoj mjeri ovisi o samoj prirodi civilnoga društva, to jest o tome koliko je ono vibrantna sfera djelovanja koja može utjecati i na državnu i na ekonomsku moć. Njegov socijalizam ovisi dakle o postojanju latentne moći civilnoga društva koja se može aktualizirati i prenijeti u druge sfere djelovanja.<sup>5</sup>

Pitanjem institucionalnih pravila koja bi potaknula i omogućila socijalno osnaživanje, odnosno ostvarivanje radikalno-demokratske egalitarne vizije Wright se bavi u šestom i sedmom poglavlju. U šestom propituje mogućnost socijalnog osnaživanja u sferi politike, a u sedmom u ekonomskoj sferi. Pritom kombinira analizu konkretnih slučajeva koji utjelovljuju načela socijalnog osnaživanja s razmatranjem teorijskih modela koji se još nisu pojavili u praksi.

Osnaživanje u sferi politike tematizira putem analize postojećeg stanja demokracije i mogućnosti poboljšanja tog stanja, pri čemu se fokusira na ono što označava kao tri institucionalna oblika

demokracije. Prvi je izravna demokracija, koja se u suvremenim društvima ostvaruje putem referendumima i građanskih inicijativa. Wright drži kako bi te instrumente trebalo nadopuniti onim što definira kao osnaženo participativno upravljanje, a pod čim razumijeva direktno sudjelovanje građana u donošenju odluka o stvarima koje oblikuju njihov svakodnevni život. Kao primjer takvog oblika upravljanja navodi slučaj participativnog budžetiranja u brazilskom gradu Porto Alegreu, gdje su građani direktno odlučivali o raspodjeli budžetskih sredstava.

Drugi je oblik predstavnička demokracija za koju Wright, na tragu brojnih suvremenih teoretičara demokracije, tvrdi da je pervertirala u elitističku demokraciju s dominacijom političkih i poslovnih elita te s političkom apatijom, frustracijom i nezainteresiranošću građana. Wright iznosi dva prijedloga za moguće poboljšavanje postojećeg stanja. Prvi je egalitarno javno financiranje izbornih kampanja. Taj prijedlog trebao bi otkloniti jedan od najvećih nedostataka suvremene politike – dominaciju privatnog novca. Wright ga preuzima od poznatoga američkog teoretičara Brucea Ackermana i modificira ga tako što predlaže uvođenje posebne kreditne kartice koju bi posjedovao svaki građanin i putem koje bi mogao donirati novac za financiranje izborne kampanje ili za neke druge oblike političkog djelovanja. Naziva je demokratskom karticom i napominje kako bi država osiguravala sredstva za te kartice. Na taj način načelo “jedan čovjek – jedan glas” nadopunilo bi se načelom “jedan čovjek – jedna kartica”, čime bi se politika “očistila” od privatnog, vrlo često prljavog novca. Istodobno se kontrola ne bi ostavila državi, koja bi samo osigurala sredstva, već

<sup>5</sup> Očito je da Wrightov socijalizam stavlja velike zahtjeve pred civilno društvo, pri čemu su posebno važna dva pitanja. Prvo se odnosi na potrebnu razinu koherentnosti civilnoga društva, koje je po svojoj prirodi heterogeno i pluralno, a za učinkovito socijalno osnaživanje pretpostavlja se zajedničko i koordinirano djelovanje udruga. Drugo je povezano s mogućnošću postojanja lošega civilnog društva, to jest organizacija koje ne zagovaraju demokratske i egalitarne ciljeve.

bi se dala u ruke građana koji bi samostalno odlučivali o tome kome će donirati novac. Time bi se uvelike smanjila mogućnost da se nejednakosti generirane u ekonomskoj sferi transferiraju u nejednakosti u političkoj sferi. Drugi prijedlog odnosi se na skupštine slučajno odabranih građana, pod čim razumijeva uvođenje drugoga ili trećeg doma zakonodavnih tijela u kojem bi zastupnici bili građani odabrani lutrijom. Taj dom mogao bi sudjelovati u procesu donošenja zakona ili imati pravo veta na odluke ostalih domova. Time bi se ispravio jedan od temeljnih problema predstavničke demokracije, situacija u kojoj političari ne vode računa o interesima građana, već o nekim partikularnim interesima. Wright drži kako bi građani, čiji bi uzorak bio reprezentativan s obzirom na ukupnu populaciju neke zajednice, puno bolje vodili brigu o javnom interesu. Središnja je ideja prijedloga oživiti ideju demokracije kao vladavine naroda tako što bi i građani neposredno sudjelovali u izradi zakona, a ne samo u izboru zakonodavaca.

Asocijativna demokracija treći je oblik koji Wright tematizira, pri čemu napominje kako je upravo taj oblik, iz perspektive razvoja socijalizma, najvažniji, ali istodobno i najrjeđi u praksi suvremenih demokratskih društava. Kod tog oblika udruge civilnog društva preuzimaju jedan dio upravljačkih aktivnosti i na taj način postaju, uz državu i tržište, treći akter rješavanja kolektivnih problema. Sve kompleksnije ekonomske, socijalne i političke okolnosti suvremenih društava često vode prema situacijama u kojima ni državna birokracija ni tržište ne mogu na učinkovit način riješiti kolektivne probleme s kojima se suočavaju. Uključivanjem civilnog društva, posebice putem prilagodljivosti i kreativno-

sti koje udruge mogu osigurati, povećava se upravljački kapacitet suvremenih društava.

Pod socijalnim osnaživanjem u ekonomskoj sferi Wright razumijeva procese koji vode prema sve većoj ulozi socijalne moći, odnosno civilnog društva, u ekonomskoj aktivnosti. Pritom se najviše fokusira na pojedine empirijske slučajeve u kojima je ekonomska aktivnost u određenoj zajednici usmjerena tako da u njoj dominira socijalna moć. Sve navedene slučajeve obuhvaća izrazom socijalna ekonomija, a pod njom razumijeva “ekonomsku aktivnost koja se izravno organizira i kontrolira primjenom nekog oblika socijalne moći” (160).<sup>6</sup>

U osmom poglavlju, nakon opisa vizije socijalnog osnaživanja za koju se zalaže, Wright se fokusira na pitanje ostvarenosti te vizije, pa tako navodi kako je na to pitanje moguće odgovoriti putem analize procesa socijalne transformacije. Teorija socijalne transformacije sadrži, po Wrightu, nekoliko elemenata, od kojih on kao posebno važne ističe pitanja procesa socijalne reprodukcije, kontradikcija u okviru tog procesa te pitanje strategije transformacije.

<sup>6</sup> Wright je svjestan da razvoj i dugotrajniji opstanak socijalne ekonomije uvelike ovise o mjeri u kojoj će takav tip ekonomske aktivnosti postati nezavisan od financijskih donacija državnog i privatnog sektora. Drugim riječima, socijalna ekonomija mora se moći razvijati neovisno, a kao važnu institucionalnu inovaciju koja bi to omogućila Wright predlaže uvođenje bezuvjetnoga osnovnog dohotka. Taj aranžman podrazumijeva da svaki pripadnik određene zajednice dobiva mjesečnu novčanu naknadu koja je dovoljna za život iznad granice siromaštva. Time bi se, uz neke druge pozitivne učinke, stvorili financijski resursi iz kojih bi građani mogli financirati različite oblike socijalne ekonomije.

Za Wrighta je socijalna transformacija sinonim za socijalno osnaživanje, a proces koji im je suprotan, i koji omogućava kapitalističkim strukturama da se održe, naziva socijalnom reprodukcijom. Ona obuhvaća procese održavanja temeljne strukture socijalnih odnosa i institucija u nekom društvu, pri čemu u suvremenim, kapitalističkim društvima zapravo služi održavanju ugnjetavanja i iskorištavanja, to jest perpetuiranju nepravde društvenih i političkih odnosa. U slučaju nepostojanja takvog procesa ljudi bi lako uočili nepravde i izmijenili okolnosti koje do njih dovode. Wright navodi kako u suvremenim društvima postoje četiri mehanizma socijalne reprodukcije koja ograničavaju pojedinačna ili kolektivna djelovanja koja bi mogla ugroziti kapitalističke strukture moći i privilegija. Ta su četiri međusobno povezana mehanizma prisila, institucionalna pravila, ideologija i materijalni interesi. Prisila povećava troškove djelovanja prijeteći kažnjavanjem, no povijest je pokazala da represija nije uvijek dovoljna, pa se uvijek nadopunjava pravilima koja određene tipove djelovanja olakšavaju, a druge otežavaju. Ideologija kao mehanizam reprodukcije odvija se stvaranjem i širenjem određenog tipa ideja, pri čemu je osobito proces širenja kontroliran od strane pojedinaca i institucija koje imaju koristi od postojećih struktura moći i privilegija. Posljednji mehanizam, materijalni interesi, djeluje tako što povezuje blagostanje pojedinaca s učinkovitim funkcioniranjem kapitalističkih struktura. Prema Wrightu, dok god kapitalizam može učinkovito povezivati materijalne interese većine stanovništva s interesima kapitala, manje će mu trebati drugi mehanizmi socijalne reprodukcije. Stoga se šanse za socijalnu transformaciju povećavaju u situacijama

ekonomskih kriza, kada kapitalizam nije u stanju generirati materijalnu sigurnost velikog broja ljudi.

U praksi su ta četiri mehanizma najčešće povezana u dvije konfiguracije koje Wright označava kao despotizam i hegemoniju. Kod prve je prisila upotpunjena pravilima, socijalni poredak primarno se održava strahom, a potencijalni izazovi suzbijaju se različitim oblicima represije. Kod hegemonijske reprodukcije prisila je u pozadini, a prihvaćanje sudjelovanja u reproduciranju nepravdnog sustava od strane subordinirane klase događa se zbog toga što ljudi vjeruju da je to ispravno ili da koristi njihovim interesima.

Wright ističe kako bi, u slučaju da je proces socijalne reprodukcije potpuno obuhvaćen, koherentan i učinkovit, šanse za socijalnu transformaciju bile vrlo male, a tome dodaje da je jedan dio socijalnih i političkih teoretičara i prihvatio takvu poziciju. On ipak u reprodukcijском procesu vidi neke kontradikcije koje otvaraju prostor za transformaciju, pri čemu kao najvažniju ističe odnos kapitalističkih struktura prema državi. S jedne strane kapitalizam treba državu kako bi regulirala i osiguravala različite aspekte proizvodnje, pri čemu joj je potrebna određena doza autonomije i kapaciteta za djelovanje, što, s druge strane, dovodi do situacije u kojoj država, ako bude preuzeta od strane socijalne moći, postaje prijatnija kapitalizmu i kapitalistima.

U prostoru tih kontradikcija stvara se dakle mogućnost socijalne transformacije, no pritom Wright ističe kako ona pretpostavlja strategiju, te se u tri završna poglavlja knjige bavi trima temeljnim logikama transformacije. Tri temeljne logike označava kao rupturnu,

intersticijsku i simbiotičku transformaciju te objašnjava kako se one mogu razlikovati prema nekoliko kriterija. Prvi je kriterij odnos prema postojećem sustavu, pri čemu se kod rupturne strategije tvrdi da je transformacija moguća samo kao radikalan raskid s postojećim sustavom, dok preostale dvije logike smatraju da je moguća postupna metamorfoza i transformacija bez radikalnog diskontinuiteta s aktualnim sustavom. Kod rupturne strategije teži se uništenju postojećih struktura i institucija i brzom izgradnji novih. Ostale dvije logike teže postupnom poboljšavanju postojećih struktura i institucija kao stvaranju pretpostavki za sveobuhvatnu transformaciju. Pritom intersticijska strategija glavni izvor promjena vidi u civilnom društvu, a simbiotička u djelovanju građana kroz civilno društvo i institucije države. Prema Wrightu, tri navedene logike odgovaraju trima tradicijama borbe protiv kapitalizma. Rupturna strategija revolucionarno socijalističkoj, intersticijska anarhističkoj, a simbiotička socijalno demokratskoj. Druga je važna razlika odnos prema državi. Rupturna strategija pretpostavlja sukob i napad na državu i državne institucije, intersticijska nastoji djelovati izvan sfere države i izbjeći, u mjeri u kojoj je to moguće, svaki sukob s državnom moći, a simbiotička vidi državu i njezine institucije kao prostor borbe kojoj je cilj iskoristiti državu za izgrađivanje i prakticiranje socijalne moći. Sljedeća je razlika odnos prema kapitalističkoj klasi, pri čemu rupturna pretpostavlja oštar sukob s njom, intersticijska izbjegavanje i ignoriranje stvaranjem alternativa, a simbiotička, iako ne izbjegava sukob i konflikt, teži suradnji i ostvarivanju kompromisa. Wright svoj opis razlika između strategija završava navodeći kako je metafora uspjeha u procesu

transformacije u slučaju rupturne strategije rat, kod intersticijske natjecanje, a kod simbiotičke proces evolucije i postupnih adaptacija koje progresivno povećavaju socijalnu moć.

Nakon detaljne analize strategija Wright daje procjenu izgleda za uspjeh svake od njih. Najprije navodi kako revolucionarna logika, koja je u temelju rupturne strategije, početkom 21. stoljeća nije popularna i privlačna kao što je bila u prošlom stoljeću. Objasnjavajući, na teorijskoj i empirijskoj razini, revolucionarne procese, on izražava sumnju da bi rupturna tranzicija prema socijalizmu bila održiva pod demokratskim uvjetima, pri čemu kao najveći problem vidi političku potporu građana takvom projektu. Ako bi tranzicijsko razdoblje iz staroga u novi sustav potrajalo dugo, građani bi projektu uskratili političku potporu, a nova vlast morala bi pribjeći nasilnim sredstvima, što bi vodilo stvaranju nekog oblika autoritarnog statizma. Unatoč iskazanoj ocjeni Wright drži kako ideja rupturne strategije i dalje treba biti dio strateškog promišljanja o socijalnim transformacijama jer i takve strategije mogu postati relevantne za neka buduća vremena. Temeljni je problem intersticijske strategije, prema Wrightu, pitanje povezivanja i umrežavanja brojnih pojedinačnih djelovanja i aktivnosti izgradnje alternativnih institucija i novih oblika socijalnih odnosa, pritom izbjegavajući i ignorirajući državu i njezine institucije, u koherentnu strategiju socijalne transformacije. Upravo to izbjegavanje i ignoriranje države predstavlja, po autorovu mišljenju, problem, jer je bez toga teško ostvariti sveobuhvatnu socijalnu transformaciju. Stoga upravo simbiotička strategija, prema Wrightu, pruža najviše šansi za uspjeh. Ta se strategija koristi državom, a temeljna joj je pretpo-

stavka kako je dugoročna metamorfoza struktura i institucija moguća u situaciji kada rastuće socijalno osnaživanje istodobno pridonosi učinkovitom rješavanju društvenih problema na način koji odgovara i kapitalističkim elitama. Stoga središnje pitanje simbiotičke strategije postaje stvaranje uvjeta za takvu situaciju.

Zaključno, Wright navodi kako se na šanse za socijalnu transformaciju suvremenih društava može gledati iz dvije perspektive. Prema pesimističnoj, "vrlo je malo vjerojatno da će sistemski raskinuti za demokratsko-egalitarnu alternativu kapitalizmu ikada prikupiti masovnu potporu javnosti u razvijenim kapitalističkim demokracijama; intersticijske su transformacije ograničene na ograničene prostore; a simbiotičke strategije, kad su uspješne, ojačavaju hegemonsku sposobnost kapitalizma" (290). Prema optimističnoj viziji, "intersticijske strategije danas mogu povećati popularno shvaćanje da je drugačiji svijet moguć i pridonijeti kretanju nekim od putova osnaživanja društva; simbiotičke strategije potencijalno mogu otvoriti veći prostor za djelovanje intersticijskih strategija, a kumulativni bi učinak te izgradnje institucija oko proširenih oblika osnaživanja društva mogao biti da rupturne transformacije postanu moguće u neočekivanim budućim povijesnim okolnostima" (290).

U zaključku knjige Wright ističe kako nam recentna zbivanja sugeriraju da je kapitalizam u još jednoj ozbiljnoj krizi. Trijumfalizam s početka 1990-ih stoga je zamijenjen nesigurnošću oko budućnosti kapitalizma. Wright smatra da će on, u doglednoj budućnosti, ipak opstati i ostati dominantna struktura, pri čemu kao najveću prepreku nadilaženju kapitalizma vidi nepostojanje političkog po-

kreta koji može zadobiti široku potporu građana i provesti socijalnu transformaciju. Takav zaključak ne znači i odustajanje od borbe. Dapače, borba za kretanje prema socijalnom osnaživanju je nužna jer na taj način kontinuirano testiramo mogućnosti i pokušavamo stvoriti nove institucije koje nas približavaju radikalno-demokratsko egalitarnoj viziji. Na taj način ne samo da "zamišljamo realistične utopije nego i pridonosimo njihovu ozbiljenju" (296).

*Vizije realističnih utopija* knjiga je koja se pojavila u pravo vrijeme. Recentna ekonomska kriza, koja u sve većem broju država uzrokuje i svojevrsnu političku krizu, otvorila je čitav niz važnih pitanja o političko-ekonomskom ustrojstvu suvremenih društava. I oni koji se neće složiti s Wrightovim tezama moraju priznati da se bavi problemima koji su izrazito aktualni za gotovo sva suvremena društva. Do prije nekoliko godina velik broj ljudi u suvremenim društvima bio je sklon kritizirati neke segmente kapitalizma ili poslovanje određenog konkretnog poduzeća, no istodobno je vrlo mali broj dovodio u pitanje kapitalizam kao sustav. Čini se da je recentna ekonomska kriza izmijenila takvo stanje. U prosvjedima i demonstracijama koji se u proteklih nekoliko godina učestalo događaju u različitim dijelovima svijeta građani sve češće propituju i same temelje kapitalističkog sustava i postavljaju pitanje o mogućim alternativama. Wright nam nudi odgovore na neka od tih pitanja i problema u studiji koja je logički strukturirana, pisana na jasan i razumljiv način te stoga pristupačna i čitateljima koji nisu upućeni u sve detalje tematike kojom se autor bavi. Pritom je autor svjestan da na brojna pitanja može dati samo provizorne odgovore, a na neka je, s obzirom na složenost i kontingentnost društvenih i političkih

procesa, vrlo teško uopće ponuditi smislene odgovore.

Pitanje na koje Wright želi dati nedvosmislen odgovor jest ono o najvećoj opasnosti za budućnost suvremenih demokratskih društava. Tu opasnost, prema Wrightu, predstavljaju među građanima rašireni osjećaji cinizma i

bespomoćnosti kad je riječ o mogućnostima velikih socijalnih i političkih promjena. Stoga se *Vizije realističnih utopija* trebaju čitati kao suprotstavljanje sve raširenijoj apatiji i frustriranosti građana suvremenih društava i kao oruđe za razmišljanje o mogućnostima ostvarenja radikalno boljeg svijeta.

*Berto Šalaj*





# THE IMPORTANCE OF NEGLECT IN POLICY-MAKING

Kako je Nizozemska, kao malena zemlja koja je gotovo potpuno uništena u Drugom svjetskom ratu, postala jedna od najbogatijih modernih demokratskih zemalja u svijetu? Mogu li se promjene politika mnogih država na početku 21. stoljeća objasniti samo neočekivanim događajima 2001. godine? Kako bi odgovorio na ta pitanja, nizozemski profesor javne uprave Michiel S. De Vries, koristeći se teorijama promjene javnih politika, razvija teoriju koja objašnjava i predviđa prirodu promjene javne politike, tvrdeći pritom da će ono što je zanemareno u sadašnjosti vjerojatno postati dominantno u bliskoj budućnosti.

U fokusu su knjige *The Importance of Neglect in Policy-Making* fundamentalne promjene koje autor definira kao promjene u idejama, pretpostavkama, prioritetima i ciljevima koje prati promjena u upotrebi *policy*-instrumenata te promijenjena uloga društvenih aktera i tvorca politika u *policy*-procesu. Oslanjajući se na sociološku teoriju Parsonsa i Smelzera (AGIL-shema), izvodi četiri zahtjeva koja je potrebno zadovoljiti pri stvaranju javnih politika. Prvo, one moraju ispuniti kratkoročni cilj zbog kojega su

razvijene. Drugo, moraju biti djelotvorne na dugi rok. Treće, moraju ponuditi učinkovito rješenje problema i pritom se prilagoditi financijskim i drugim ograničenjima. Četvrto, proces stvaranja javnih politika trebao bi biti demokratski, odnosno trebao bi uključivati javnost. Istovremeno zadovoljenje svih četiriju zahtjeva teška je, ako ne i nemoguća misija. Uzimajući u obzir ograničena sredstva koja vladama stoje na raspolaganju, kao i nemogućnost istovremenog zadovoljenja svih zahtjeva, kao alternativno rješenje nameće se sukcesivno zadovoljenje zahtjeva. Longitudinalna analiza koju autor prikazuje u drugom dijelu knjige pokazuje da su zemlje OECD-a nakon Drugog svjetskog rata odabrale upravo taj put. Pritom redosljed zadovoljenja zahtjeva, tvrdi autor, nije fleksibilan, upravo suprotno, on je fiksiran i polazi od ostvarenja kratkoročnog cilja da bi nakon 10-12 godina fokus prešao na dugoročno strateško planiranje, zatim na participaciju i demokratske procedure te na kraju ciklusa na djelotvornost procesa i ishoda. Nakon ostvarenja svih zahtjeva dolazi do ponovnog premeštanja fokusa na prvi zahtjev.

\* Michiel S. De Vries, *The Importance of Neglect in Policy-Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 203 str.

S obzirom na to da promjene u dominaciji pojedinog zahtjeva dolaze simultano unutar svakog područja javne politike, De Vries govori o *policy*-generacijama. Definira ih kao razdoblja u kojima nove politike u različitim područjima konvergiraju ne bi li udovoljile istom novom zahtjevu, a koja nastupaju kao reakcija na prethodno razdoblje u kojemu je taj zahtjev bio zanemaren. *Policy*-generacije međusobno se razlikuju prema specifičnom kriteriju koji politike moraju zadovoljiti i one su: otklanjači kvarova (*trouble-shooters*) koji se vode maksimum "danas imamo problem, sutra imamo rješenje", brižni tehnokrati (*caring technocrats*) koji teže pronalasku dugoročnih koherentnih strukturalnih rješenja, politizirani potrošači (*politicized spenders*) koji drže da politika treba uzeti u obzir zahtjeve i želje svih uključenih te učinkoviti menadžeri (*efficient managers*) koji preferiraju politike niskih troškova. Jedinstvenost De Vriesove teorije leži u njezinoj mogućnosti predviđanja redoslijeda kojim se *policy*-generacije izmjenjuju. Pomoću nje moguće je predvidjeti na čemu će biti naglasak u stvaranju javnih politika u predstojećem razdoblju. A sve što treba znati jest koji su aspekti javnih politika trenutno najviše naglašeni te koja su obilježja najviše i najdulje zanemarena.

Teoriju o *policy*-generacijama De Vries izvodi iz triju teorija iz drugih društvenih disciplina – funkcionalne teorije sustava Talcotta Parsonsa, ekonomske teorije oskudnosti resursa te Nemenwirthove paradigme relativne pozornosti. Iz njih izvodi tri aksioma. Prvi se temelji na ekonomskoj teoriji oskudnosti i ističe nemogućnost stvaranja savršene politike jer su sredstva dostupna za razvoj adekvatne politike uvijek manja od sredstava potrebnih za njezin razvoj.

Drugi je aksiom izveden iz Nemenwirthove kulturne teorije i predstavlja poticaj za promjenu politike. On glasi: fundamentalna promjena politike nastupa kada dominantni *policy*-akteri otkriju problem u postojećim politikama koji se može ukloniti jedino razvojem nove politike. Treći se aksiom tiče hitnosti promjene politika, izveden je iz Parsonsove sociološke teorije te glasi: **što je duže aspekt javne politike zanemaren, to će pritisak da mu se posveti manje pozornosti biti veći**. Aksiomi, objedinjeni, rezultiraju dvjema hipotezama. Prva glasi da je **u središtu fundamentalne promjene politike uvijek usmjeravanje pozornosti prema onim problemima (ili aspektima problema) koji su najdulje zanemarivani u prethodnoj politici**. Druga je hipoteza specifičnija i predviđa da će, kada nastupi nova *policy*-generacija, konvergencija prema ostvarenju dominantne vrijednosti te generacije biti evidentna u novim politikama u svim *policy*-područjima.

Nakon izvođenja formalne teorije *policy*-generacija u prva dva poglavlja, De Vries u ostatku knjige (od 3. do 6. poglavlja) podvrgava tu teoriju empirijskom testu analizirajući dinamiku *policy*-ciljeva, instrumenata i aktera u zemljama OECD-a u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, s posebnim naglaskom na jednoj zemlji – Nizozemskoj.

U prvome od navedenih poglavlja autor tvrdi da je u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata moguće razlikovati pet *policy*-generacija. Za svako razdoblje ukratko opisuje sadržaj ciljeva (kako su ciljevi formulirani na početku razdoblja), stupanj njihova ostvarenja na kraju razdoblja te promjenu ciljeva između razdoblja. Analizu je temeljio na podacima iz manifesta etabliranih stranaka koji, iako pokazuju da su stranke pojedinim pitanjima pridavale različit stupanj

pozornosti, ipak omogućuju razlučivane određenih razdoblja (generacija) u kojima su sve stranke pridavale veću pozornost istim problemima.

Za prvo razdoblje neposredno nakon rata karakteristična je društvena rekonstrukcija te *ad hoc* politike usmjerene na ublažavanje postojećih problema. Izgradnja države blagostanja 1950-ih bila je, prema De Vriesu, direktna reakcija na razvoj događaja u prethodnom razdoblju u kojem je zbog fokusa na kratkoročnu rekonstrukciju dugoročno planiranje gotovo potpuno izostalo. Druga polovica 1960-ih i 1970-e bile su "era demokracije" u kojoj je naglasak na standardizaciji i uniformnosti iz prethodnog razdoblja zamijenila težnja za većom socijalnom i individualnom raznolikošću koja se, između ostalog, manifestirala kroz mnoštvo protesta i demonstracija. Trend prema "manje demokracije i više djelotvornosti" koji je obilježio 1980-e proizšao je iz široko prihvaćene ideje da je država blagostanja postala preopterećena. Reakcija na povlačenje države i ostavljanje većeg prostora tržištu stigla je 1990-ih u obliku poziva na veću uključenost, odlučnost i autoritet vlade. Razmjerno površna i općenita komparativna analiza zemalja OECD-a kakvu nudi autor tek je početna potvrda teorije o *policy*-generacijama. Mnogo iscrpnija analiza slučaja Nizozemske koja slijedi u nastavku nudi odlučniju potvrdu same teorije.

Središnja je teza 4. poglavlja da se izbori *policy*-instrumenata i zakonodavstva također mijenjaju periodično, simultano s ciljevima. Tomu je tako jer sam odabir *policy*-instrumenata nije nezavisna faza procesa stvaranja javnih politika, već izbor koji su učinili relevantni akteri, ukotvljen u politički, ekonomski i društveni razvoj s jedne strane te cilje-

ve politike s druge strane. Pritom je važno napomenuti da su *policy*-instrumenata (pravni, ekonomski, organizacijski i komunikacijski) koji su bili dominantni u pojedinom razdoblju primjenjivani u svim *policy*-područjima. Izlažući empirijske podatke, prvo na primjeru zemalja OECD-a, a zatim i na primjeru same Nizozemske, De Vries pokazuje da je moguće omeđiti razdoblja dominacije pojedinih *policy*-instrumenata jer primjena svakoga od njih ima određene poznate nusprodukte (*side-effects*). Na taj način potvrđuje dio teorije koji se odnosi na ciklički karakter upotrebe *policy*-instrumenata.

U sljedećem se poglavlju autor bavi longitudinalnim razvojem mjera koje političke elite poduzimaju ne bi li oblikovale odnos javnog sektora i društvenih grupa u procesu stvaranja javnih politika. Pritom utvrđuje postojanje četiriju razdoblja koja karakteriziraju četiri modela, odnosno specifična tipa odnosa tvorca javnih politika i javnosti općenito. To su redom: model upravljivosti (*governability model*) dominantan 1950-ih i u prvoj polovici 1960-ih koji na društvene grupe gleda kao na ciljne skupine, pluralistički model od sredine 1960-ih do početka 1980-ih koji na društvene grupe gleda kao na interesne skupine, model javnog menadžmenta od ranih 1980-ih do 1994. koji na društvene grupe gleda kao na klijente te model upravljanja (*governance model*) koji slijedi nakon njega, a za koji su društvene grupe partneri. Važno je napomenuti da tijekom dominacije jednog modela interakcije ostali modeli nisu bili potpuno isključeni, već jednostavno zanemareni. I upravo je to zanemarivanje dio objašnjenja prijelaza s jednog modela na drugi.

Autor je u ovom poglavlju želio pokazati da se razdoblja dominacije spe-

cifičnog tipa interakcije između tvorca politika i društvenih grupa preklapaju s razdobljima u kojima se formuliraju novi ciljevi te onima u kojima dominiraju određeni *policy*-instrumenti. Nakon što je to, ponovno na primjeru zemalja OECD-a i posebno Nizozemske, dokazao, De Vries zaključuje da je koncept *policy*-generacija koristan jer ima moć ekspanzije i predikcije prirode promjena javnih politika. Stoga u posljednjem poglavlju primjenjuje teoriju na događaje u Nizozemskoj nakon 2000. kako bi odgovorio na pitanje je li riječ o pojavi nove *policy*-generacije i, ako jest, ima li ona obilježja koja teorija predviđa. Iako je analiza nedvojbeno nepotpuna, De Vries ukazuje na indikatore koji navode na zaključak da je uistinu riječ o novoj, šestoj poslijeratnoj *policy*-generaciji i šestoj točnoj predikciji prirode javnih politika i njihove periodične promjene.

Poruka je ove knjige da promjena javne politike nije nešto što ovisi o pojedinim krucijalnim događajima, što se događa preko noći i što se ne može predvidjeti, već samo naknadno objasniti. Upravo suprotno, vrijeme i smjer promjene mogu se predvidjeti mnogo prije nego što promjena nastupi, i to poznavanjem aspekata kojima je dan prioritet, odnosno koji su bili zanemareni. A upravo je zanemarivanje središnji koncept ove knjige. Ono inducira promjene javnih politika. Pritom isticanje važnosti zanemarivanja ne smjera umanjivanju važnosti ostalih faktora u objašnjavanju zašto i kada promjene javnih politika postaju vjerojatne. Cilj je ove knjige da ostalim ekspanzijskim faktorima pridoda još jedan – zanemarivanje, i u tome je njezina najveća vrijednost i korist za sve koji se bave *policy*-analizom.

Vedrana Kopic

# ANALIZE JAVNIH POLITIKA

Knjigom *Analize javnih politika* Snežana Đorđević, profesorica na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, na određen je način inicirala razvoj javnih politika kao akademske discipline u Srbiji.\* Analiza javnih politika kao aplikativna disciplina uključena je posljednjih godina u program Fakulteta političkih nauka u Beogradu u sklopu procesa modernizacije i razvoja Bolonjskog sustava istraživanja i nastave. Smisao takve discipline povezan je s dodatnom stručnom afirmacijom studenata politologije i njihovim osposobljavanjem za razvoj vještina praktičnog kreiranja, izbora i primjene alternativnih politika u raznim sektorima.

Knjiga je pri tome napisana u formi udžbenika, pa se na kraju svakog poglavlja nalaze *pitanja za vježbu* koja pomažu studentima u boljem razumijevanju teksta. U uvodnom dijelu autorica naznačuje suštinski smisao javnih politika ističući njihovu ulogu u oblikovanju života društva i pojedinca, ali i smisao studija javnih politika koji nastoji analizirati politike, način njihova oblikovanja, promjene do kojih dolazi te konačno utjecaj koji politike imaju na sadašnje

i buduće generacije. Đorđević strukturira knjigu u dva opsežna dijela: prvi je posvećen procesu stvaranja javnih politika i metodama *policy*-analize, a drugi konkretnim sektorskim politikama: ekonomskoj i proračunskoj, poreznoj, ekološkoj i energetske, obrazovnoj, zdravstvenoj, socijalnoj, kaznenoj te politici ljudskih prava. Kao što autorica konstatira, ta dva dijela međusobno su povezana, a zajedno čine cjelinu jer se načela i metode istraživanja iz prvog dijela mogu primijeniti u konkretnim područjima javnih politika te pitanjima koja se u njima otvaraju. Studentima je tako omogućeno da i sami primijene slične analize na nekoj od sektorskih politika u Srbiji.

U nastavku Đorđević nastoji odgovoriti na krucijalno pitanje što su javne politike, no već u prvoj rečenici susrećemo se s nemogućnošću njihova jednoznačnog određenja. Pojam javnih politika gotovo je nemoguće jednoznačno kategorizirati i odrediti ga samo jednom semantičkom vrijednošću. Ipak, u obilju definicija ističe se određenje Thomasa Dyea, autora vjerojatno najpoznatijeg uvoda u javne politike, koje polazi od toga da su javne politike prije svega ve-

\* Snežana Đorđević, *Analize javnih politika*, Fakultet političkih nauka – Čigoja Štampa, Beograd, 2009, 343 str.

zane uz aktivnosti vlasti koje se odnose na rješavanje društvenih problema s kojima se one i čitava zajednica suočavaju.

Prvi dio knjige započinje identifikacijom te raščlanjenjem faza kreiranja javnih politika, kao i aktera koji u njima sudjeluju. Opće je prihvaćena **distrakcija** političkih aktera na formalne i neformalne. Formalni su akteri izabrani organi svih razina vlasti, a neformalni ili nevladini akteri najčešće su građani i nevladine organizacije. Takva podjela političkih aktera koji sudjeluju u kreiranju i realizaciji javnih politika smatra se široko prihvaćenom, pa ne čudi što je svoje mjesto našla i u autoričinoj interpretaciji. Nadalje, istaknuto je kako rješavanje svakog socijalnog problema mogu (uvjetno rečeno) pokrenuti građani, vlast bilo kojeg nivoa, ili i jedni i drugi zajedno. Tako autorica smatra građane relevantnim akterima *policy*-procesa, a njihovu uspješnu "suradnju" nužnim preduvjetom demokratizacije i prosperiteta. Javne politike nisu tek apstraktni pojam u teoriji, već suštinski dio našeg svakodnevnog života, načina na koji funkcioniramo i bez kojega bi demokracija, suverenost i pravna država bile tek mrtvo slovo na papiru. Ipak, očigledno je da u zemljama istočnog Balkana razvoj javnih politika i demokracije nije sinkron jer su kriminal, mito i korupcija uzeli maha i potisnuli u drugi plan demokraciju, a zajedno s njome pravednost i sve ostale vrijednosti koje ona podrazumijeva. Razlog je tomu i neadekvatna informiranost građana o javnim politikama te o njihovoj ulozi u promicanju i afirmaciji javnih politika. Sve to, uključujući neznanje i nezainteresiranost građana za javne politike, rezultiralo je pomanjkanjem svijesti o tom bitnom pojmu koji se u Srbiji, Hrvatskoj, ali i u ostatku regije već godinama zanemaruje.

"Proces analize javnih politika" naslov je prvog poglavlja knjige u kojem autorica, uz grafički prikaz, vješto opisuje *policy*-proces ili proces stvaranja javnih politika unutar kojega se razlikuje šest faza: definiranje problema, formulacija, izbor rješenja, legitimacija, provođenje, praćenje te evaluacija neke javne politike. U nastavku poglavlja autorica se osvrnula i na instrumente *policy*-procesa. Načelno, instrumenti javne politike podijeljeni su na tri osnovna dijela: regulacija (zakoni, vladine odluke, administrativna praksa i procedura), menadžment vlasti (ugovori), te opozivanje i javna potrošnja (porezi; autorica ustvrđuje kako porezi nisu samo instrument prikupljanja sredstava za realizaciju vladinih programa, već i sredstva za borbu protiv štetnih posljedica).

"Tipovi javnih politika" podnaslov je koji se referira na različitost javnih politika s obzirom na model ponašanja vlasti, vrste instrumenata koje vlast koristi, način na koji ih koristi i slično. Spomenutu je taksonomiju u javne politike kao poddisciplinu političke znanosti uveo američki politolog Theodore Lowi. Autorica navodi samo njegovo prvotno razlikovanje distributivnih, redistributivnih i regulatornih politika, premda je Lowi taj popis početkom 1970-ih nadopunio i uvođenjem koncepta konstitutivnih politika.

Pojam javnih politika nikako nije jednoznačan. U knjizi *Analize javnih politika* nailazimo na šest glavnih pristupa razumijevanju spomenutog pojma. Prvi je u nizu tzv. elitistička teorija. Ona ističe ulogu elitnih skupina te njihovih vrijednosti, preferencija i interesa u oblikovanju i usmjeravanju javnih politika, a u stvarnom životu mnogo je zemalja koje potvrđuju postojanje takvih elita i u praksi, a ne samo u teoriji. Tako se, pri-

mjerice, pri usvajanju neke politike točno zna koja je skupina presudno utjecala na taj proces.

Teorija skupina srodna je pluralističkoj teoriji jer obje politički proces tumače kao stalnu borbu raznih organiziranih interesnih skupina. Te interesne skupine nadmeću se za moć, odnosno za što veći utjecaj u procesima odlučivanja (sindikati i interesi poslovnih ljudi). Da bi pridobile javnost na svoju stranu, suprotstavljene skupine često se vode makijavelističkom tezom da cilj opravdava sredstva i pritom se ne libe poslužiti raznim mehanizmima, od zagovaranja i lobiranja do kampanje. Ipak, bitno je naglasiti da se u takvim procesima nužno uspostavlja ravnoteža snaga ne bi li se izbjegao svaki oblik monopolizacije.

Institucionalna teorija, navodi autorica, naglašava formalne i zakonske aspekte političkog uređenja, odnosno značaj formalne strukture vlasti, tipa institucija, njihovih nadležnosti te pravila u procesima odlučivanja. Teorija racionalnog izbora pak u svojim se istraživanjima oslanja na mikroekonomsku teoriju i koristi se matematičkim modelima. Ona prati motive i izbore svakog aktera u procesu donošenja odluka uz pretpostavku da su oni pri tome racionalni i da se vode svojim osobnim i grupnim vrijednostima.

Na kraju autorica navodi teoriju političkog sustava, koja je po njezinu sudu obuhvatna i opća u odnosu na prethodne. Neovisno o tome ona je dobar način da se prikaže kako vlast reagira na zahtjeve društva. Prikazuje širi socijalni, ekonomski i kulturni kontekst donošenja političkih odluka i izbora, a pritom se oslanja na tzv. biološki model politike implicirajući da vlast i javna uprava reagiraju na političku klimu kao što organizam odgovara na stimulanse iz okoline.

Ipak, ni jedna od navedenih teorija sama po sebi nije potpuno zadovoljavajuća.

“Uvod u političku analizu – strukturiranje *policy*-problema” naslov je drugog poglavlja knjige, u kojem autorica navodi tri faze identificiranja problema u javnim politikama. Prva je u nizu faza razlaganja problema u kojoj se pitamo je li problem dobro identificiran. Slijedi izravan prijelaz na drugu fazu, fazu rješavanja problema, naravno, samo kod evidentno jednostavnih problema u kojima je zabluda nemoguća. U svim ostalim slučajevima problem treba ponovno razložiti ili ga uopće ne rješavati, ostavljajući vremenu da pokaže dobre, odnosno loše strane identificirane situacije.

Povijesni razvoj javnih politika tekao je sporo, ali s vidljivim pomacima. Dva desetljeća donijelo nam je institucionalizaciju socijalnih i biheviorističkih znanosti, ali i povećanje broja nezavisnih istraživačkih institucija te tri nove vrste analize javnih politika: znanstvenu, profesionalnu i političku analizu. Znanstvena analiza politika nije primarno političke naravi, pa i ne teži izravnom utjecaju na politiku, već razmatranju brojnih socijalnih i političkih fenomena. Ta je analiza više teorijske naravi i nedovoljno je prilagođena praktičnim potrebama kreatora politika za određenom vrstom informacija. Profesionalna analiza u pravilu je vrijednosno i ideološki obojena, a cilj joj je obrada pitanja bitnih za političko rješavanje danog problema. Posljednja u nizu, politička analiza, zagovara i podržava poželjne politike, a sastoji se od pet koraka. Prvi je korak definiranje i analiza problema. Riječ je o nimalo jednostavnom procesu koji podrazumijeva prikupljanje informacija o problemu i otkrivanje njegova uzroka (dijagnoza). Slijedi kreiranje alternativnih politika koje autorica definira kao opcije kojima

se dani problem može riješiti. Izbor kriterija za procjenu mogućih efekata čini treći korak političke analize. Ti su kriteriji nerijetko višestruki. Vrednovanje, odnosno evaluiranje alternativa ekvivalentno je procjeni potencijalnih efekata, njihove cijene, djelotvornosti, izvedivosti i jednakosti. Zadnji korak, donošenje zaključka, nameće pitanja kao što su: “Koje su političke opcije najbolje u danim okolnostima i vrijednosnim kriterijima?”, “Koje još faktore treba razmotriti?” i sl.

U domeni javnih politika probleme je bitno identificirati i prema kvaliteti strukturiranosti, pa razlikujemo dobro, osrednje i loše strukturirane probleme. Potonji su najčešći u javnim politikama, što je posljedica brojnih manjkavosti i propusta kreatora i političkih analitičara. Ti problemi podrazumijevaju mnoštvo aktera u procesu odlučivanja, neograničen broj alternativa te postojanje konflikta oko dobara ili vrijednosti.

“Javni problemi i alternativne politike” naslov je trećeg poglavlja, koje se može sažeti autoričinom konstatacijom da svaka javna politika mora krenuti od analize problema i uzroka koji su doveli do njegove pojave i razvoja. Tom osnovnom mišlju Đorđević nas vješto uvodi u ostatak poglavlja i navodi najrelevantnije kriterije vrednovanja i prosuđivanja prijedloga politika. To su efikasnost, efektivnost i jednakost. Efikasnost je odnos između uloženih resursa (troškova) i dobivenih koristi (beneficija) neke politike. Koliko je taj kriterij bitan, pokazuje i činjenica da je imperativ javnih programa koji se realiziraju porezom građana njihova efikasnost. Na javnoj sceni diljem svijeta, a posebice u SAD-u, svaki oblik razbacivanja, objesti i neefikasnosti u realizaciji javnih politika smatra se neprihvatljivim i jednoglasno se osuđuje.

Ipak, iskustvo pokazuje da je apsolutna efikasnost mit i da je u zbilji neostvariva. Sljedeći je kriterij na popisu autoričnih prioriteta jednakost. To je važna demokratska vrijednost, stoga je pri kreiranju javnih politika vrlo bitno razlučiti tko primjenom dane politike dobiva, tko gubi, a tko snosi glavni teret realizacije. Kada je o etici riječ, dio autora smatra da u teoriji o javnim politikama nema mjesta za etiku i vrijednosna razmatranja jer je autoru teško biti objektivan i distanciran od vlastitih uvjerenja i interesa. Ipak, veći je broj onih koji smatraju da i pored navedenih teškoća etika i vrijednosti trebaju biti sastavni dio ovakvih analiza.

Četvrto poglavlje, “Predviđanje očekivanih rezultata javnih politika”, govori o važnosti predviđanja za uspjeh analize i kreiranja javnih politika. Predviđanje je, zaključuje autorica, jedan od najkompleksnijih procesa znanstvenog istraživanja, ovisi o velikom broju aktera i podrazumijeva tri osnovna pristupa: predviđanje na osnovi pretpostavki, teorijsko predviđanje i vrijednosno predviđanje. Cilj je predviđanja omogućiti pouzdane informacije o budućem tijeku promjena u javnim politikama. Kao pojam predviđanje asocira na buduće stanje koje promatramo kao moguće, vjerojatno ili poželjno. U kontekstu definiranja pristupa predviđanju Đorđević razlikuje tri osnovna vida. Prvi je u nizu tzv. *procjena trendova* – identificiranje trendova i procjena njihova ponavljanja u budućnosti. U metodološkom smislu procjena trendova zasnovana je na induktivnoj logici (od pojedinačnog k općem) i obuhvaća analizu vremenskih serija, linearnu procjenu trendova, eksponencijalno mjerenje, transformaciju podataka i metodologiju katastrofa. Konačni su produkt projekcije. Teorijske pretpostavke podrazumijevaju set zakona ili prijed-



loga koji su sustavno strukturirani i empirijski testirani. Provodi se deduktivna analiza (od općeg k pojedinačnom) koja uključuje teorijsko mapiranje, modeliranje uzročnosti, korelacijsku analizu i slično, a krajnji su rezultat predviđanja. Informirano procjenjivanje odnosi se na empirijsko znanje. Često se oslanja na reproduktivnu logiku, odnosno *delfi* metodu (polazi od pretpostavke da su stavovi većine vredniji od pojedinačnog stava te da se primjenom određene tehnike mogu omogućiti najobjektivniji zajednički stavovi), analizu prosječnog utjecaja te procjenu izvedivosti.

Nakon predviđanja mogućih posljedica pojedinih rješenja slijedi preporuka najbolje politike. To je ujedno i naslov petog poglavlja, koje donosi detaljniju analizu spomenutog procesa. Preporuka "traži" razloge zbog kojih je jedna alternativa bolja od druge i detaljno ih objašnjava. Osim analize činjenica taj proces zahtijeva i vrijednosnu procjenu, pri čemu je etika vrlo bitan faktor pa se često koriste tzv. zagovarajuće izjave. One su aktivne, prosperitetne, vrijednosno obojene i etički vrlo kompleksne. Izbor alternativa u javnim politikama dijeli se na jednostavni i složeni model. Jednostavni model uvjetovan je trima kriterijima: pojedinačni akter odlučivanja (izbor mora biti prilagođen izboru pojedinca, u protivnom dolazi do konflikta činjeničnih i vrijednosnih premisa), sigurnost ili pouzdanost (efekti izbora moraju biti upoznati s izvjesnošću, mogućnošću) i trenutačnost posljedica (rezultati tijekom akcije moraju se pojaviti odmah). Složeni model izbora uključuje veći broj aktera, posljedice su manje izvjesne i pojavljuju se u dužem vremenskom roku. Bilo da je riječ o jednostavnom ili složenom modelu, proces izbora nije samo racionalno zaključivanje na osnovi podataka,

već obuhvaća i vrednovanje kojim se uspostavljaju određeni prioriteti. Jasno je da dva procesa znanstvenog istraživanja, to jest predviđanje očekivanih rezultata javnih politika i preporuku najbolje politike možemo povezati s drugom fazom ciklusa javnih politika, s fazom formulacije. Riječ je o fazi definiranja opcija politike u kojoj se posebno ističe ocjena hitnosti rješavanja problema i izbora optimalnih alternativa. To je tehnički i politički proces pri kojemu valja voditi računa o dvije najvažnije determinante postojećeg problema: stupnju njegove vidljivosti i stupnju konflikta interesa u pogledu mogućih rješenja.

U nastavku knjige objašnjena je razlika između javnog i privatnog sektora. Kompleksni interesi velikog broja aktera obilježje su javnog sektora. Predmet analize javnog sektora uvelike je povezan s prirodom javnog dobra. Osim privatnih i javnih razlikujemo i tzv. kvazijavna dobra. Javna su dobra ona kojima se koriste svi članovi društva: voda, zrak i sl. Iako takva dobra može proizvoditi i privatni sektor, njihova je upotreba također omogućena velikom broju ljudi pod vrlo prihvatljivim uvjetima. Privatna ili specifična dobra su ekskluzivna, što znači da osoba koja ih posjeduje može lako isključiti druge iz njihove upotrebe (kuća, zdravstvena zaštita). Javne programe također možemo interpretirati kao investicije za proizvodnju dobara, roba i usluga.

Kad je riječ o nadgledanju ili monitoringu *policy*-procesu, većina autora složit će se da je riječ o procesu koji je osnova kreiranja preporuka i realizacije politike. U tom je procesu najbitnije da se dođe do kvalitetnih podataka, uglavnom preko vlasti ili istraživačkih kuća.

Nakon procesa monitoringa slijedi vrednovanje ili evaluacija javnih po-

litika, koju je autorica detaljnije opisala u osmom poglavlju. Evaluacija je etički, ideološki i vrijednosno nijansirana. U skladu s time uvijek se može postaviti pitanje je li neka vrijednost dobra, pa su etičke i vrijednosne analize u tom smislu neophodne. O važnosti takvih analiza svjedoče i neki aktualni problemi (pravo žene na pobačaj, borba protiv terorizma nakon 11. rujna, eksperimenti na fetusu i embriju i sl.). Podrazumijeva prikupljanje informacija, objašnjenje problema i međuačterskih odnosa te strukturiranje problema i preporuka. Kriteriji vrednovanja predočeni su i u tablici kako bismo stekli jasniji uvid. To su efektivnost, efikasnost, adekvatnost, jednakost, odgovornost i prikladnost. Razlikuju se pseudoevaluacija, formalna evaluacija i evaluacija u obliku donošenja odluka. Pseudoevaluacija je metoda koja simulira razne situacije i ispituje proces ili odnos. Formalna evaluacija podrazumijeva primjenu deskriptivne metode radi identificiranja, definiranja i specifikiranja formalnih ciljeva i svrha javnih politika. Naposljetku, evaluacija u obliku donošenja odluka specifična je jer podrazumijeva i identificiranje ciljeva koje postavljaju akteri i korisnici javnih politika. U takvim se procesima često identificira sukob ili konflikt brojnih ciljeva.

Proces kreiranja javnih politika nastavlja se fazom razvijanja političke argumentacije. On se koristi kvalitativnim i kvantitativnim modelima, metodama i tehnikama te statistikom radi analize ekonomskog i političkog ponašanja te kako bi se prikupljeni podaci preobrtili u razumljive argumente. U takvim procesima mogući su i pogrešni načini zaključivanja, primjerice netočna analogija, ishitrena generalizacija, pozivanje na tradiciju...

Zagovaranje javnih politika sadržaj je zadnjeg poglavlja prvog dijela knjige. Tom dimenzijom javnih politika bavi se velik broj autora, no svaki od njih smješta je u različite faze. Zanimljivo je, pomalo i zabrinjavajuće, da između analize i primjene politika od strane kreatora postoji velik, a ponekad i nepremostiv jaz.

U drugom dijelu knjige autorica analizira osam sektorskih politika, počevši od ekonomske i proračunske kao osnovne za realizaciju svih ostalih politika. Svaku politiku autorica je analizirala na primjeru isključivo američkog sustava, što je ujedno i najveći propust njezine knjige. Njezino inzistiranje na američkom sustavu sektorskih politika neprirodno je i dovedeno do granica apsurdna. Mnogo bi primjerenije bilo da je dala komparativni prikaz sektorskih politika po zemljama, inzistirajući na europskom kontekstu u oblikovanju javnih politika, koji se, naročito u kontinentalnoj Europi, značajno razlikuje od američke prakse. U tom dijelu knjige autorica je razmotrila i zdravstvenu politiku, socijalnu politiku, kaznenu i sudbenu politiku te politiku ljudskih prava u SAD-u.

Knjiga Snežane Đorđević solidan je uvod u područje javnih politika kao važne politološke grane. Ona donosi pregled osnovnih kategorijalnih pojmova te discipline i dilema s kojima se suočavaju *policy*-znanosti. Jedini prigovor knjizi tiče se njezina drugog dijela u kojem se autorica bavi pojedinačnim, sektorskim politikama, ali isključivo s obzirom na američku praksu oblikovanja tih politika. Neovisno o tome treba pozdraviti izlazak knjige kojom je i politička znanost u Srbiji dala svoj obol razvoju javnih politika kao akademske discipline.

Ida Butković

# POLITIČNE VSEBINE IN VOLILNA KAMPANJA

Knjiga *Politički sadržaji i izborna kampanja*, koju je uredila Simona Kustec Lipicer, profesorica javnih politika na Fakultetu za društvene znanosti Sveučilišta u Ljubljani, istinsko je metodološko osvježanje u dugom popisu radova o izborima koji se pojavio u posljednjih dvadesetak godina na prostoru zemalja proizašlih iz biše Jugoslavije.\* Knjiga je naime posvećena jednom od najprominentnijih pitanja izbornih studija unutar suvremene političke znanosti – utjecaju izbornih kampanja na rezultate izbora. To se pitanje u knjizi razmatra na primjeru slovenskih izbora za Europski parlament 2009. godine.

Zbog čega je knjiga koja je pred nama tako značajna u načinu na koji razmatra spomenuto pitanje? Odgovor na to pitanje treba tražiti prvenstveno u pristupu istraživanju fenomena učinka kampanja koje polazi od temeljne premise da se taj učinak očituje prvenstveno na temelju djelovanja političkog sustava kao cjeline, a ne na temelju izolirano promatrane izborne kampanje. Spomenuta teorijsko-konceptualna priča najjasnije je izvedena u priložima same urednice knjige Simone Kustec Lipicer, poglavito

u prvom poglavlju pod naslovom “(Javno)politički sadržaji kao komadić u mozaiku izborne kampanje”, a u sublimiranom obliku i u zaključnom, sedmom poglavlju knjige pod naslovom “Izborni sadržaji kao dragocjeni komadić u dugi demokratskog mozaika kampanja”.

Političke su kampanje, bez sumnje, jedna od najvažnijih značajki političkog procesa u suvremenim demokracijama. No njihovo proučavanje iznimno je kompleksna zadaća jer se učinci izbornih kampanja iskazuju na temelju niza fenomena kojima se pojedinačno bave različite grane političke znanosti. Drukčije rečeno, cjelovito proučavanje učinaka izbornih kampanja zahtijeva objašnjenje cijelog niza sjecišta između različitih politoloških poddisciplina da bi se razumjela cjelina. A razumjeti cjelinu znači biti kadar odgovoriti na pitanje koje naoko izgleda jednostavno, gotovo banalno: utječu li izborne kampanje na rezultate izbora? Odgovor na to pitanje u knjizi se daje sa stajališta triju različitih perspektiva: gledišta birača (drugo poglavlje knjige, koje je napisao Samo Kropivnik), gledišta kandidata, odnosno političara (treće poglavlje, koje su napi-

\* Simona Kustec Lipicer, ur., *Politične vsebine in volilna kampanja*, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2010, 182 str.

sali Tomaž Deželan, Alenka Krašovec i Matej Kovačič, četvrto poglavlje, koje su napisali Simona Kustec Lipicer i Nikolina Bilavčić) te gledišta medija (peto poglavlje, koje je napisala Sandra Bašić Hrvatinić i šesto poglavlje, koje su napisali Alem Maksuti i Marjetka Rangus).

Polazeći od temeljne pretpostavke da se učinci izbornih kampanja na rezultate izbora mogu razumjeti samo sa stajališta političkog sustava kao cjeline, autori su nastojali istražiti utjecaj izbornih tema, odnosno sadržaja na oblik političke konkurencije u političkoj areni. U tom pogledu prvenstveno su istražili oblik političkog nadmetanja između glavnih političkih stranaka. Svojevrsna je "žarišna točka" njihovih istraživanja stajalište da su *policy*-pozicije (u knjizi se dosljedno rabi izraz "javnopolitičke pozicije") stranaka o pojedinim pitanjima sektorskih politika oblikovane prije svega kao njihov odgovor na preferencije koje su bile na djelu u slovenskome biračkom tijelu. Na temelju toga moglo bi se zaključiti da se *sadržaji izborne kampanje* mogu tumačiti prije svega kao rezultati *potražnje za politikom*, što ukazuje na metodološku inačicu vrlo blisku pristupu koji je Anthony Downs sredinom 1950-ih postavio u svom klasičnom djelu o ekonomskoj teoriji demokracije. Ključna potka *downsijanskog* pristupa očituje se u tome da se nadmetanje političkih stranaka zasniva na temeljnoj logici da stranke *formuliraju politike* kako bi *pobijedile na izborima*, a ne na logici da *pobjeđuju na izborima kako bi formulirale politike*. Premda se u samoj knjizi spomenuta teorijsko-metodološka pozicija, koja predstavlja same temelje teorije javnog, odnosno racionalnog izbora (*public choice/rational choice theory*), ne izvodi na sustavan način, ona je cijelo vrijeme prisutna kao neka vrsta osnov-

ne potke na kojoj se zasnivaju istraživanja u ovoj knjizi. Samo istraživanje koje se razvija u ovoj knjizi u mnogo se većoj mjeri temelji na važnim doprinosima što su ih prije nekoliko godina objavili Richard Lau i David Redlavsk u svojoj knjizi *Na koji način odlučuju birači: procesiranje informacija tijekom izborne kampanje* (2009). Osim spomenutog djela može se zamijetiti da su na urednicu, ali i na ostale autore na koje nailazimo u ovoj knjizi, značajno utjecali autori kao što su Alan Ware, Gary Cox, David Farrell ili pak Rüdiger Schmitt-Beck. Riječ je o politolozima koji su dali značajan doprinos proučavanju utjecaja političkih kampanja sa stajališta *političkog sistema kao cjeline*. Spomenuti su autori nastojali povezati izborne sadržaje i *policy*-pozicije različitih političkih aktera s različitim utjecajima na tu vrstu veze. Jedna od tih povezanosti koja se može utvrditi odnosi se, primjerice, na prikazivanje načina na koji tehnike političkog marketinga što ih primjenjuju političke stranke mijenjaju obrazac komunikacije s biračima.

U skladu s takvom teorijsko-metodološkom pozicijom autori razmatraju utjecaj kampanje sa stajališta birača, kandidata (političara) i medija. Samo Kropivnik u poglavlju pod naslovom "Slovenski birači na izborima za Europski parlament 2009." razmatra sudjelovanje i izbornu apstinenciju birača te profil birača po pojedinim slovenskim strankama. Ponašanje političara u kampanji razmatraju Tomaž Deželan, Alenka Krašovec i Matej Kovačič u tekstu pod naslovom "Izborna kampanja na slovenski način", dajući u prvom dijelu teksta sustavan prikaz teorijskih stajališta o tome na koji način političke stranke i drugi akteri politike pristupaju biračima tijekom izborne kampanje. Nakon toga razmatraju pripremu same

kampanje za europske izbore u Sloveniji 2009, način njezine organizacije i događaje koji su je obilježili, s naglaskom na upotrebi medija u svemu tome. U posljednjem dijelu rada razmatraju ulogu vanjskih suradnika političkih stranaka u oblikovanju njihova političkog imidža te ulogu mjerenja biračkog raspoloženja u svemu tome.

No posebno je zanimljivo naredno poglavlje, "Izborni programi i izborni sadržaji na temelju izbornog iskustva sadržanog u izborima za Europski parlament 2009.". U tom poglavlju autorice Simona Kustec Lipicer i Nikolina Bilavčić razmatraju najprije ulogu izbornih programa političkih stranaka općenito u kontekstu demokratskih političkih sustava, a zatim i sa stanovišta izbora za Europski parlament. U drugom, analitičkom dijelu teksta, koji na stanovit način predstavlja i najznačajniji dio knjige jer se u njemu razmatra *ponuda javnih politika* slovenskih političkih stranaka u komparativnoj perspektivi, autorice razmatraju važnost pojedinih *policy*-tema, poput blagostanja i kvalitete života, ekonomske politike i slično, u ponudi pojedinih stranaka ili stranačkih sustava. S tim u vezi vrlo su važni podaci podastri na str. 91, na kojoj se pokazuje važnost pojedinih *policy*-pitanja za širok dijapazon političkih stranaka, od zelenih, (post)komunističkih, socijaldemokratskih, liberalnih, kršćansko-demokratskih, nacionalističkih i agrarnih do regionalnih stranaka.

U trećem dijelu knjige, koji se odnosi na ulogu medija u izbornoj kampanji, najprije Sandra Bašić Hrvatinić, u tekstu pod naslovom "Recikliranje zdrave pameti", razmatra različite modele analize utjecaja medija na izbornu kampanju. Temu medija zaokružuje rad Alema Maksutija i Marjetke Rangus o kvalitativnoj analizi televizijskih suočavanja

povezanih s izborima za Europski parlament 2009.

Na kraju, u sedmom poglavlju, urednica knjige izvodi zaključna razmatranja o važnosti izbornih sadržaja za razumijevanje utjecaja izborne kampanje na rezultate izbora. Upravo se u tom dijelu može jasno razaznati stvarni doprinos ove knjige proučavanju izbornih kampanja. Postoje naime brojni radovi o temi izbornih kampanja, nastali velikim dijelom na literaturi o političkome ponašanju, koji se manje-više zasnivaju na uočavanju i uzimanju u obzir što je moguće većeg broja varijabli koje bi mogle utjecati na kampanju. U operativnome dijelu to se uobičajeno iskazuje navođenjem faktora koje bi birači mogli uzeti u obzir kada odlučuju kojoj stranci ili kandidatu dati svoj glas na izborima. No razmjerno je malen broj autora uspio provesti nalizu o tome na koji su način spomenuti faktori utjecaja povezani s aktivnostima političkih stranaka tijekom kampanje, posebice s obzirom na specifične "pakete javnih politika" koje nude različite političke stranke. Ova knjiga, jednako kao i prethodno spomenuti radovi autora poput Farrella i Schmitt-Becka, Laua i Redlavskaja i još nekih autora, ispunjava tu zadaću. U tome uspijeva razmatranjem utjecaja specifičnih sadržaja korištenih tijekom kampanje, među kojima Simona Kustec Lipicer razlikuje: sadržaje vezane uz javno mnijenje, programske sadržaje u materijalima političkih stranaka, opće sadržaje vezane uz dinamiku izbornih kampanja, medijske sadržaje, dvosmjerne – "oči u oči" – tipove sadržaja i različite vrste sadržaja zasnovane na slikovnim zapisima.

Urednica knjige Simona Kustec Lipicer i autori koji su surađivali u istraživanju utjecaja kampanje na rezultate iz-

bora za Europski parlament u Sloveniji uspjeli su razmjerno precizno izmjeriti i protumačiti utjecaj svih triju skupina aktera – birača, kandidata i masovnih medija. Prilozi na koje nailazimo u ovoj knjizi još su jednom potvrdili da procavavanje učinaka kampanje na rezultate izbora zahtijeva precizno detektiranje iznimno kompleksne strukture tijekom informacija (informacije koje, primjerice, koristi biračko tijelo dolaze iz različitih izvora, a kampanja uključuje samo dio tih informacija) kako bi se *izdvojile informacije vezane uz kampanju* od svih ostalih izvora informacija koji ljude vode k završnoj odluci da nekome dadu ili ne dadu svoj glas.

Rezultati podastrti u ovoj knjizi potvrdili su, dakako, da je kampanja važna! Suprotno nerijetkim stajalištima da birači oblikuju svoje preferencije neovisno o informacijama koje dobivaju tijekom kampanje, autori ove knjige vrlo su uvjerljivo pokazali na koje sve načine pojedini aspekti političke kampanje, ili preciznije rečeno – tipovi sadržaja vezani uz kampanje, utječu na ponašanje političkih aktera koji sudjeluju na izborima. U knjizi se vrlo precizno pokazuje da je utjecaj sadržaja s izričitim razinom stavova o javnim politikama, izražen u programskim sadržajima i sadržajima vezanim uz javno mnijenje, zapravo manji nego utjecaj sadržaja s manje izričitim razinom stavova o javnim politikama, na koje nailazimo, primjerice, u medijskim sadržajima ili pak u različitim vrstama slikovnih zapisa. Time

su autori, premda to izravno ne navode, na neki način potvrdili Downsovu tezu o biračima kao racionalnim ignorancima (neznalnicama).

Zaključno, knjiga *Politički sadržaji i izborna kampanja*, koju je uredila Simona Kustec Lipicer kao jedna od značajnih predstavnica mlađe generacije slovenskih politologa, izvrstan je rad o važnosti razumijevanja utjecaja izbornih kampanja na rezultat izbora. Autori, sve odreda slovenski politolozi mlađe generacije (neki su i poslijediplomski studenti), pokazuju da u potpunosti korrespondiraju s najboljim radovima o toj temi na koje možemo naići u najrazvijenijim politološkim zajednicama. Knjiga uvelike nadilazi deskriptivne izborne studije, ili pak nerijetko sužene pristupe koji inzistiraju samo na političkoj komunikaciji. Zasnivajući svoj teorijsko-metodološki pristup na vrlo složenoj metodologiji, koja povezuje nekoliko vrlo različitih pristupa, autori su dali vrlo uvjerljivo objašnjenje utjecaja kampanje na rezultate izbora na primjeru specifičnog konteksta izbora za Europski parlament u Sloveniji 2009. godine. Došli su do vrlo utemeljenih odgovora na pitanja o temeljnom smjeru utjecaja kampanje na rezultate izbora, uspješno pokazavši na koji način različiti politički akteri kombiniraju distinktivne sadržaje u političkoj kampanji. Konačni je rezultat izvrsna istraživačka monografija Simone Kustec Lipicer i suradnika, koju toplo preporučujem hrvatskoj politološkoj zajednici.

Zdravko Petak

# KORUPCIJA I POVJERENJE

**N**ajjednostavniju definiciju pojma korupcija, prema kojoj je ona zlorporaba javne službe u svrhu osobne koristi, predložila je nevladina organizacija Transparency International, a prihvatila ju je i Svjetska banka.<sup>\*</sup> Među ne baš bogatom literaturom na hrvatskom jeziku taj ozbiljan politički i gospodarski problem analizirao je profesor zagrebačkog Pravnog fakulteta Josip Kregar u knjizi “Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija”.

Susan Rose-Ackerman, utemeljiteljica moderne političko-ekonomske literature o korupciji, čija je knjiga “Korupcija i vlada” prevedena na hrvatski jezik, upozorava da korupcija nije samo gospodarski problem, već je usko povezana s politikom. Iako je korupcija svjetski fenomen, posebice rizičnim zemljama smatra zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje.

Korupcijski skandali mogu biti znak porasta političke zrelosti zemlje, ocjenjuje Rose-Ackerman, mogu pokazivati da građani počinju prepoznavati razliku između javnih i privatnih sfera i da se žale kada se ta granica prelazi. Na to mogu ukazati i dvije knjige skupine au-

tora objavljene 2010. – “Korupcija i povjerenje/Corruption and Trust” te “Izgradnja institucija: etika i korupcija”.

Josip Kregar, Duško Sekulić i Željka Šporer u knjizi “Korupcija i povjerenje/Corruption and Trust” ističu da je korupcija u Hrvatskoj stvaran i ozbiljan problem te da su se u posljednjih nekoliko godina dogodile pozitivne promjene koje nisu uvijek bile vidljive i dovoljno brze.

Autori su utvrdili da percepcija korupcije nije jednaka kod svih kategorija stanovništva, iako su trendovi prema percipiranju njezina povećanja univerzalni.

Povjerenje u institucije nije determinirano socijalnim položajem, ali je snažno određeno vrijednosnim orijentacijama. “Ljudi više skloni tradicionalizmu i konzervativizmu imaju tendenciju iskazivanja većeg povjerenja u domaće institucije. Nasuprot tome, više modernistički orijentirani pojedinci iskazuju veći stupanj povjerenja u Europsku uniju. Povjerenje u (domaće) medije negdje je između tih ekstrema”, navodi Kregar.

U poglavlju “Korupcija: neznanje nije opravdanje” Kregar analizira tri faze u shvaćanju korupcije u Hrvatskoj. Prva

<sup>\*</sup> Josip Kregar, Duško Sekulić i Željka Šporer, *Korupcija i povjerenje*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010, 243 str.

faza trajala je od osamostaljenja zemlje do kraja devedesetih godina i u njoj se, osim proklinjanja i osude, nije puno poduzelo. U drugoj fazi (od 2000. godine) došlo je do jasnog priznanja problema, međutim pokušaji progona ili mjere za sprečavanje rizika korupcije bili su slabi i neprimjereni. U toj fazi “normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa” usvojeni su programi, prihvaćeni zakoni i potpisane međunarodne obveze, ali nisu prevladavala djela. Uz veliki vanjski pritisak pred Hrvatskom je treća faza u kojoj nije dovoljno samo usvojiti zakone, nego ih treba i provesti.

Kregar ocjenjuje da se situacija u borbi protiv korupcije s vremenom popravlja, ali se napredak rijetko može pripisati sustavnim mjerama i akcijskim planovima. “Glavni akteri promjene nisu nadležna tijela ma koliko njihovo djelovanje bilo pozitivno, potrebno i neizbježno – već otvoreni mediji, a manjim dijelom i nevladine udruge, udruga poslodavaca, sindikati ili Akademija” (str. 12).

Govoreći o empirijskom istraživanju korupcije u Hrvatskoj, Kregar smatra da problem nije u premalom broju istraživanja (štoviše, korupcija je postala iznimno interesantno istraživačko područje), već u standardizaciji, mogućnosti uspoređivanja te ponajviše njihovu ograničenom eksploratornom učinku. Kregar je ukazao i na veći broj važnijih standardiziranih metoda istraživanja korupcije (Corruption Perception Index (CPI), Global Corruption Barometer (GCB), Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) i dr.) te na međunarodne usporedbe rezultata korupcije. “Istraživanja pokazuju da, globalno, razina korupcije opada i stagnira, ali da je opasno visoka u velikom broju tranzicijskih i manje razvijenih zemalja. Pokazuje se da je, u oba

posljednja kruga proširenja EU, pitanje korupcije bilo jedno od ključnih pitanja političkih kriterija, vladavine prava i pravosuđa” (str. 36).

Kregar predlaže mjere koje treba poduzeti u sprečavanju širenja korupcije, te navodi tri važne skupine prijedloga: sprečavanje sukoba interesa, financiranje političkih stranaka i pitanje dostupnosti informacija.

Duško Sekulić analizira rezultate dvaju istraživanja opće percepcije korumpiranosti u Hrvatskoj (prvo je provedeno u prosincu 2003. i siječnju 2004. u okviru projekta South-East European Social Survey Project koji je financiralo Ministarstvo znanosti Norveške, a drugo je u ožujku 2010. proveo Institut za društvena istraživanja). Navodi da je percepcija korupcije rasla u posljednjih petnaest godina s otkrivanjem velikog broja slučajeva korupcije. To je smanjilo povjerenje u institucije te pokazalo da ono opada sa stupnjem obrazovanja. Naime oni s nižim obrazovanjem smatraju da su državne službe korumpiranije i sklonije uzimanju mita.

Uz to, “percepcija korupcije povezana je i s glasovanjem na posljednjim predsjedničkim izborima, na kojima su oni koji percipiraju korupciju kao rašireniju više glasali za kandidata Josipovića, a oni koji su glasali za kandidata Bandića percipiraju korupciju kao nešto manje raširenu (iako obje grupe percipiraju korupciju kao široko rasprostranjenu)” (str. 69).

U poglavlju “Gubimo li povjerenje u institucije?” Duško Sekulić i Željka Šporer analizirali su razlike u povjerenju u institucije 2004. i 2010. na osnovi istraživanja provedenog krajem 2003. i početkom 2004. a koje je dio South-East European Social Survey **Projecta** što ga je koordiniralo Sveučilište Tromsø iz Nor-



veške. Drugo istraživanje, provedeno u travnju 2010, dio je projekta "Socijalna stratifikacija i vrijednosti u Hrvatskom društvu" Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu. Usporedni rezultati pokazuju da hrvatski građani (2004. i 2010) najviše vjeruju vojsci (65,6%), Crkvi (53,1%) i policiji (58%). Promijenio se jedino redoslijed tih triju institucija, pa je vojska izbila na prvo mjesto, dok je Crkva pala s prvog na treće mjesto (i najveći je gubitnik povjerenja). Povjerenje u institucije (u prosjeku) 2010. godine nešto je veće nego 2004, s tim da je i dalje najveće povjerenje u vojsku, policiju i Crkvu. Prilično je opalo povjerenje u Vladu (31,9 : 28,6%) i Hrvatski sabor (29,7 : 25,4%), koje građani smatraju generatorima ili neefikasnim čistačima korupcije. U 2010. poraslo je povjerenje

u medije (posebno u tisak, za čak 19,9%) i pravosuđe (24,6 : 33%), koji se percipiraju kao institucije koje su pridonijele otkrivanju korupcije, dok je mišljenje o sindikatima jako polarizirano (42,4 : 46,8%). Relativnim dobitnicima povjerenja pokazale su se i političke stranke, kojima je 2004. povjerenje iskazalo samo 14,1 posto građana, a 2010. godine 23,3 posto. Poraslo je povjerenje i u UN (39,9 : 48,4%) te EU (34,2 : 40,7%).

Tekstovi objavljeni u knjizi prevedeni su i na engleski, tako da su rezultati istraživanja korupcije i povjerenja u institucije dostupni i čitateljima koji ne razumiju hrvatski jezik.

Knjiga je vrlo aktualna, a rezultati objavljeni u njoj bit će referentni i za buduća istraživanja korupcije i povjerenja u hrvatske institucije.

*Tomislav Delač, Hina*



# HEALTH CARE FINANCING AND INSURANCE: OPTIONS FOR DESIGN

Francesco Paolucci znanstveni je suradnik u Australijskom centru za ekonomsko istraživanje zdravlja (Australian Center for Economic Research on Health – ACERH) pri australskom nacionalnom sveučilištu, a njegova knjiga *Health Care Financing and Insurance: Options for Design* omogućuje detaljan uvid u institucionalni i regulatorni dizajn privatnog i javnog financiranja zdravstvene zaštite.\*

Zdravstvena skrb često postaje pokazatelj suradnje vlada sa svojim građanima. Razlike u sustavu financiranja zdravstvene zaštite među zemljama odraz su različitih definicija izvora financiranja što ih prihvaćaju vlade. Unatoč porastu literature o djelovanju i odnosu javnog i privatnog sustava financiranja, ta je javna politika i dalje relativno nepoznato područje.

Glavni su uzroci kontinuiranog porasta troškova u sustavu zdravstvene zaštite medicinska tehnologija, inflacija usluga u zdravstvenoj zaštiti te starenje stanovništva. Kako navodi i Wilenski, najveći je izvor socijalnih rashoda udio starih ljudi u stanovništvu. Staro stanovništvo najuže je povezano s proizvodnom

strukturom u zemljama s industrijskom proizvodnjom. Među tim zemljama ističu se Belgija, Velika Britanija i Njemačka kao zemlje u kojima industrija ima najdužu tradiciju. Godine 1974. priključuju im se Švedska i Austrija. Starenje stanovništva rezultira višim razinama potreba (mirovine, zdravstvena skrb i usluge za stariju populaciju), stoga zemlje s većim udjelom starije populacije imaju više razine vladinih rashoda i poreza.

U posljednje vrijeme stručnjaci izražavaju zabrinutost da će porast potrošnje u zdravstvenoj zaštiti postati neodrživ, posebno ako se uzme u obzir trenutno stanje proračuna i buduće projekcije.

Desetljećima vlade i stručnjaci traže odgovarajući način financiranja rastućih troškova zdravstva, uzimajući u obzir ograničene kolektivne resurse. Pojam *odgovarajući*, kako napominje autor, odnosi se na održavanje isplativosti i univerzalnog pristupa sustavu osnovne zdravstvene zaštite, zadržavanje agregatne potrošnje i poboljšanje tehničke, alokacijske i dinamične efikasnosti pružanja usluga. U potrazi za ravnotežom svega navedenog pojavio se niz različitih načina financiranja zdravstvene zaštite.

\* Francesco Paolucci, *Health Care Financing and Insurance: Options for Design*, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011, 115 str.

U knjizi autor upotrebljava termine dostupnost i efikasnost, odmah na početku objasnivši što razumijeva pod njima. Tako se termin dostupnost odnosi na društveno prihvaćenu razinu pokrivenosti osiguranja koja je isplativa i korisna za sve. Kako bi se ostvarila dostupnost, tj. solidarnost u zdravstvenom osiguranju, pozornost se usmjerava prema cross-subsidijarnosti, od niskorizične k visokorizičnoj grupi ili od visokodohodovne k niskodohodovnoj grupi. Termin efikasnost, pri čemu se misli dinamična efikasnost, odnosi se na poboljšanje kvalitete i smanjenje troškova inovacije u organizaciji i pružanju skrbi.

Kako je navedeno na početku, raznolikost sustava financiranja očituje se u postojanju raznih definicija izvora financiranja zdravstvene zaštite. Sustav financiranja zdravstvene zaštite tradicionalno je podijeljen na javni i privatni, međutim granica između njih često je zamagljena i nejasna. Nadalje, Dror smatra da postoji konvergencija između javnih i privatnih aranžmana financiranja zdravstvene skrbi u odnosu stupnja cross-subsidijarnosti i stupnja regulacije.

U zadnja dva desetljeća u zemljama OECD-a primjećuju se dva trenda. S jedne strane, *policymakeri* su fokusirani na stvaranje univerzalnog pristupa uslugama zdravstvene zaštite "uspostavljanjem i postupnim širenjem obavezne pokrivenosti za ravnomjerno preddefiniran set usluga za cjelokupno stanovništvo" (Paloucci, 2011: 53). S druge strane, zajedno sa širenjem obavezne pokrivenosti zdravstvena reforma u mnogim zemljama OECD-a ciljala je na kolektivno financiranje zdravstvene zaštite koje sadrži povećanje udjela individualne financijske odgovornosti i sudjelovanje u financiranju potrošnje u zdravstvenoj zaštiti. Premještanje troškova zdravstve-

ne zaštite s kolektivne na individualnu odgovornost dovelo je do porasta zahtjeva za dobrovoljno, dodatno zdravstveno osiguranje te do proliferacije nekoliko isprepletenih shema financiranja zdravstvene zaštite.

Glavni je cilj ove studije istražiti posljedice povećanog udjela dodatnog zdravstvenog osiguranja na efikasnost i dostupnost osnovnog paketa usluga.

Nakon što je u prvom poglavlju knjige autor iznio nekoliko podataka o trenutnom stanju sustava financiranja zdravstvene zaštite, u drugom poglavlju izložio je teorijske okvire koji istražuju ekonomske razloge za dizajniranje shema financiranja zdravstvene zaštite. Istražuje se koliko je univerzalni sustav zdravstvene zaštite potreban i koliko je on zapravo predviđen za uspjeh. Jednako tako, istražuju se ekonomski razlozi za alternativne strategije. U trećem se poglavlju prethodno spomenuta konceptualna analiza primjenjuje na neke od zemalja OECD-a, primjerice na Australiju, Belgiju, Francusku, Njemačku, Irsku, Izrael, Nizozemsku, Švicarsku i SAD. U četvrtom poglavlju istražuje se stupanj potencijalnog rizika na tržištu dodatnog zdravstvenog osiguranja. U petom poglavlju evaluiraju se perspektive za dostupnost na kompetitivnim tržištima i osnovnog i dodatnog zdravstvenog osiguranja i raspravlja se o važnosti i potencijalnom utjecaju na supranacionalnu regulaciju nacionalnih politika. U tom se poglavlju donosi ekonomska analiza nekoliko strategija intervencije koje vlade mogu prihvatiti kako bi regulirale konkurenciju na tržištu zdravstvenog osiguranja s ciljem postizanja dostupnosti. U šestom poglavlju naglasak je na tome kako dizajn i djelovanje tržišta zdravstvenog osiguranja mogu utjecati na ponašanje. Države koje se promatraju

su Belgija, Njemačka, Izrael, Nizozemska i Švicarska. Kao zaključno, što mi se učinilo veoma zanimljivo, nudi se pitanje – postoji li rizik bilo koje vrste ako se na tržište zdravstvenog osiguranja uvede više aktera, i ako postoji, isplati li se. Identificiraju se tri glavna argumenta, prije svega ekonomskog naglaska, za inzistiranje vlade na obaveznom plaćanju: *free riding*, nemogućnost predviđanja te transakcijski troškovi organiziranja sustava. No autor naglašava da spomenuto nije nužna mjera, već da je samo dovoljna za financiranje sustava. Treba se suočiti sa stvarnošću i uvidjeti da je regulacija tržišta zdravstvenog osiguranja slaba. Uloga javnog sektora od središnje je važnosti za raspravu o bilo kojem obliku obuzdavanja troškova. “Generički argument koji daje prednost tržišnim pred intervencionističkim rješenjima ukazuje na pretpostavljene dobitke u djelatnosti koji proizlaze iz konkurencije, dok je zaokupljenost izbalansiranim proračunom neke dovela do toga da naglašavaju opasnosti prevelike uključenosti javnog sektora u područje u kojem se često smatra da su troškovi izvan svake kontrole. Suprotstavljajući se takvim gle-

dištima, tvrdi se da je zbog nesigurnosti u odnosu na zdravstvene rizike, pružanje usluga utemeljeno na osiguranju neminovno” (Castles, 2008: 164).

Detaljan prikaz različitih podataka i provedenih istraživanja omogućuje kvalitetan uvid u problematiku financiranja sustava zdravstvene zaštite. Kontekst koji je autor ponudio dobra je podloga za daljnja istraživanja tog sustava i traženja najboljeg mogućeg rješenja. “Nalazimo se usred ekonomskog preobražaja, pojave drugačijeg globalnog ekonomskog poretka nego što je bio onaj koji je prevladavao u vrijeme naših djedova. Tehnološke transformacije i velik rast zaposlenosti u uslužnim djelatnostima izazvali su velike promjene u strukturi socijalnih rizika, što je stvorilo potpuno nove tipove društvenih dobitnika i gubitnika... Pretpostavke potrebne za osiguranje kvalitetnog i sigurnog života istodobno se mijenjaju i rastu” (Esping-Andersen, 2006: 62). Zdravstvena politika jedna je od javnih politika koja iz godine u godinu sve više opterećuje državni proračun, no u pokušaju provođenja kvalitetne reforme mora se imati na umu i pravilna i pravodobna regulacija.

## LITERATURA

Castles, Francis G. (2008) *Komparativne javne politike: primjeri poslijeratnih preobrazbi*. Zagreb: Masmedia.

Zrinščak, Siniša, ur. (2006) *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost*. Zagreb: Pravni fakultet/Sveučilište u Zagrebu.

Ivana Jurković



# VJEČITI POVRATAK FAŠIZMA

Rob Riemen nizozemski je filozof, intelektualac, urednik časopisa *Nexus*, koji se bavi kulturnom filozofijom, te osnivač Nexus Instituta.\* Nexus Institut osnovan je 1994. godine kao međunarodni centar za intelektualno razmišljanje s ciljem poticanja zapadnjačke kulturne i filozofske rasprave. U svom radu Institut razmatra europsku kulturnu baštinu u društvenom i filozofskom kontekstu.

*Vječiti povratak fašizma* esej je proizašao upravo iz kritičke, filozofske analize nizozemskog, ali i europskog društva. Rob Riemen povlači paralelu između oživljavanja desnog populizma u suvremenom društvu i porasta fašizma u dvadesetom stoljeću.

Autor knjigu započinje ulomkom iz Camusove *Kuge* kada liječnik otkriva početak epidemije te bolesti. Iako liječnik vrlo brzo shvaća o kojoj je bolesti riječ, njegov stariji kolega upozorava ga da će, iako oni znaju o čemu je riječ, vlada što je moguće dulje poricati istinu. No činjenice ne nestaju njihovim poricanjem – upozorava pisac – pa je epidemija zavladała čitavim gradom.

Pišući o fašizmu, Riemen ga uspoređuje s kugom. Iako su talijanski fašizam

te njemački nacionalsocijalizam danas samo tamna strana dvadesetog stoljeća koju svi žele zaboraviti, još ima njihovih sljedbenika. Danas se ta “bolest” pokušava nazvati mnogim imenima: desni ekstremizam, radikalna desnica, populizam, desničarski populizam... no koliko god joj mijenjali ime, ona je u svojoj srži – tvrdi Riemen – ipak obični stari fašizam. Riječ fašizam, naglašava Riemen, danas je u Europi tabu jednako kao što je to riječ problem u Americi. Naime u Americi “ne postoje” problemi, nego se svaka situacija koja bi se mogla okarakterizirati problematičnom naziva ljepše – izazovom.

Izvršnim te pomalo teatralnim uvodom u svoj esej, uz pomoć Camusove *Kuge*, autor upozorava na simptome i nuspojave fašizma. Riemen govori o nastojanju vladajućih elita da poreknu istinu i upozorava na političke i medijske spinove koje, smatrajući da narod treba zavaravati radi njegove vlastite sigurnosti, vlasti upotrebljavaju kako problemima ne bi morale dati pravo ime. Naime ako problem ima ime – više se ne može zaniijekati njegovo postojanje.

Razrađujući teoriju prema kojoj je u suvremenoj masovnoj demokraciji faši-

\* Rob Riemen, *Vječiti povratak fašizma*, TIM press, Zagreb, 2011, 56 str.

zam uvijek prisutan, autor uvodi čitatelja u drugo poglavlje eseja. U njemu uz pomoć riječi i ideja mnogih filozofa 19. i 20. stoljeća potanko objašnjava koje sve uvjete društvo mora zadovoljiti da bi se u njemu mogao pojaviti ili, bolje rečeno, probuditi i ojačati fašizam. Tako Goethe već 1812. piše o moralnom propadanju društva, a A. De Tocqueville 1831. o ugroženosti američke mlade demokracije apsolutnom dominacijom većine koja zna zanemariti interese i vrijednosti manjine. Taj proces naziva potlačivanjem kakvo u povijesti još nije viđeno i koje provodi golema, zaštitnički nastrojena vlada. Potlačeni je u ovom slučaju društvo, koje zbog svoje otuđenosti to i ne primjećuje.

To o čemu govori Tocqueville jedan će drugi filozof, sto godina kasnije, nazvati masovnim društvom. Bio je to španjolski liberal José Ortega y Gasset koji je živio u prvoj polovici 20. stoljeća, kad je Španjolska oscilirala između monarhije, republikanizma i diktature. On je, zajedno s Nietzscheom, zagovornik ideje perspektivizma. Upravo Nietzsche predviđa pojavu masovnog društva kao posljedicu propasti vrijednosti, odnosno nihilizma. Naime nihilizam polazi od toga da više ne postoje apsolutne vrijednosti. Sve što postoji projekcija je ljudske individue, dok univerzalno dobro ne postoji. Gubitkom duhovnih, apsolutnih vrijednosti, u društvu ne nestaje samo moral, već i kultura u svom širokom značenju. Nestaje sve ono iz čega je čovjek preuzeo značenje i smisao: prepoznavanje dobra i zla, ideja da je ljubav jača od smrti. Nestaje ono što nas povezuje s drugim ljudima: sposobnost uzdizanja duše, pravednog postupanja i stvaranja ljepote.

Propašću apsolutnih vrijednosti, kao paradoks demokratskog razdoblja pojavljuju se čovjek mase. Čovjek mase novi

je tip koji brzo stječe utjecaj u društvu. Pojavljuje se u svim društvenim slojevima, a glavna mu je karakteristika nedostatak duha. Riemen smatra da je čovjek mase izravna prijetnja vrijednostima i idealima liberalne demokracije i europskog humanizma. Naime čovjek mase ne želi se suočiti s vrijednostima, a svoj život nastoji živjeti lagodno, u obilju, bez ograničenja, empatije ili teških osjećaja i slika. U svojoj srži osjeća duboku ljutnju, što jača njegovu želju za moći, a jedina sila koju priznaje jest nasilje. Ponašanjem mase upravljaju strah i požuda, a kada ta masa jednom dođe na vlast – demokracija postaje masovna pojava i tada zapravo prestaje postojati. Nihilistički karakter masovnog društva osnažuje nekoliko čimbenika. To su, prema austrijskom satiričaru Karlu Krausu, prije svega masovni mediji. Svojom trivijalnošću i senzacionalizmom, pojednostavljivanjem jezika i vijesti – zapravo samo podilaze masovnom čovjeku. Paul Valéry tome dodaje težnju masovnog čovjeka da se uvijek nešto događa kako ne bi imao ni trenutak tišine u kojem bi ostao sam sa sobom i svojim mislima te ideju o apsolutnoj prednosti velikih brojeva. Sljedeći je čimbenik površnost te specijalizirana inteligencija i zamjenjivi intelektualci.

U takvom društvu ideal jednakosti, pa i europska kultura kao kultura jednakosti uzmiču pred jednim novim idealom povezanim s usponom socijalizma i porivom za većom demokratizacijom. Novi ideali – socijalna pravednost, jednake mogućnosti te univerzalno pravo glasa – izobličeni su pod utjecajem nihilizma i masovnosti koji se ostvaruju u najnižem obliku svog značenja. Tako socijalna pravednost znači samo to da svatko mora moći sve dobiti, odnosno da ono što ima jedan mora imati i dru-



gi. Opada razina sveučilišnog obrazovanja, umjetnost postaje svima razumljiva itd. U masovnom društvu vrijednosti ne smiju postojati jer zahtijevaju napor koji masovni čovjek ne želi uložiti. Iako kaže da želi slobodu, masovni se čovjek boji slobode jer je naučen biti potpuno prilagođen masi. Takav čovjek želi slijepo vjerovati karizmatičnom vođi.

Na kraju ovog poglavlja **Menno ter Braak** upozorava nas da u takvom nihilističkom društvu politika postaje stvar demagoga koji jedino žele održati i proširiti svoju vlast. Tridesetih godina Ter Braak uviđa kako se Europom širi pokret koji se bavi jedino poticanjem agresije i ljutnje, bez ideja i rješenja za društvene probleme. Glavno mu je obilježje poluciviliziranost, mržnja radi mržnje te stalna uporaba slogana i fraza. Srdžbu koja vlada u društvu liječi pronalaskom žrtvenog janjeta, nekoga na koga će ta mržnja biti usmjerena, a u Ter Braakovo vrijeme to su bili Židovi. Taj politički pokret bespogovorno vjeruje svome vođi, koji nikada nije dokazao da je vođa, no njegovi sljedbenici čvrsto su uvjereni da bez njega nema budućnosti.

Vrlo je zanimljivo **Ter Braakovo** razmišljanje o stavu intelektualaca tog razdoblja prema usponu fašista. Naime oni odmahuju rukom, uvjereni da je to skupina gubitnika koja će nestati s prestankom ekonomske krize. Ter Braak smatra da su ti gubitnici proizvod mase koja im vjeruje te da ekonomska kriza potiče uspon fašizma, ali nije i njegov uzrok. Fašizam neće nestati s prestankom krize, on je ukorijenjen u kultu društvenog otpora i praznini masovnog društva.

U trećem dijelu knjige Riemen govori o dolasku fašizma na vlast u Italiji i Njemačkoj te o političkoj atmosferi u tim zemljama. Fašizam je u tim zemljama demokratski osvojio političku moć kao

posljedica samoprecenjivanja i izdaje društvenih elita. Samoprecenjivanje se očitalo u odluci njemačkih političkih stranaka da Hitleru dadu glasove ne bi li ga tako držale na uzdi te ga s vremenom politički isključile. Izdaja se pak očitovala u odluci njemačkih socijaldemokrata koji su, iako u opoziciji, dali podršku Hitleru da ne bi izgubili povjerenje vlastitih glasača. U to vrijeme za glasače koji nisu glasovali za Hitlera nije bilo političke stranke koja bi mu pružila otpor, iako su bili u većini. Sve se to dogodilo zbog nedosljednosti političkih elita. Naime liberali više nisu branili europska slobodarska načela, a socijaldemokrati se nisu htjeli boriti za kulturno i moralno uzdizanje naroda. Konzervativci su bili spremni prepustiti zaštitu duhovnih vrijednosti da bi održali vlastitu moć, dok je estete fascinirala estetika u kojoj su fašisti iskazivali izvrsnost.

Lekcijama povijesnih ličnosti Riemen u četvrtom poglavlju naglašava što je potrebno vratiti u narod da se fašizam nikada ponovno ne uzdigne. Tako W. Churchill zagovara ideju ujedinjenih država Europe, dok Adorno, Levi i Mann zagovaraju povratak moralnog duha, osobnosti i neovisnosti te vrlina.

U petom poglavlju autor se osvrće na današnje vrijeme. Zaključuje da su Albert Camus i Thomas Mann imali pravo kada su 1947. utvrdili da je fašizam politički fenomen koji nije nestao s okončanjem rata i koji sada možemo okarakterizirati kao politizaciju duhovnog sklopa zlobnoga čovjeka mase. Danas se fašizam manifestira na mnogo suptilnije načine. Nitko neće javno priznati da je fašist, no kao i kod Camusa, koliko god poricali tu činjenicu, ona ipak postoji. Zato će zagovornici fašizma upotrijebiti objašnjenja, fraze i izgovore da sakriju pravo stanje stvari. Riemen navodi primjere: "Mi ni-

smo fašisti, jer mi smo stranka za slobodu!”, “Mi nismo fašisti, već je islam fašistički!”, “Mi nismo fašisti jer mi smo za Židove!”, “Mnogi nas intelektualci podržavaju!”, “Sve više mladih glasa za nas!” i mnoge druge.

Riemen nadalje govori o tome da gubitak duhovnih vrijednosti uzrokuje jedan mnogo veći problem – civilizacijsku krizu čije su posljedice dalekosežne jer zadiru u društvo, ekonomiju, kulturu, pa i čovjekovu osobnost. Posljedice su civilizacijske krize i ekonomska kriza, pad kvalitete obrazovanja, rastuća agresija, strah od slobode te nesigurnost ljudi glede vlastitog identiteta.

Postavlja se pitanje je li civilizacijska kriza iza nas, jesmo li sada u njoj ili nam tek slijedi. Odgovor na to pitanje Riemen ilustrira naoko banalnim primjerom. Pogled na novinski kiosk i naslove u novinama njemu je dovoljan. Naime on zapaža da iste kategorije časopisa možemo naći posvuda, pa tako na kioscima postoje police rezervirane za časopise o računalima i ostalim tehnološkim dostignućima, zatim police s časopisima o brzim autima i još bržim utrckama i motorima te police s časopisima o financijama i ekonomiji. Najveći dio zauzimaju časopisi o “poznatim ličnostima” i ostalim idolima.

To svjedoči o nekoliko činjenica: o važnosti koju za nas imaju tehnološka dostignuća, o našoj opsjednutosti vremenom i brzinom te o važnosti koju za nas ima novac i slava bez obzira na koji su način stečeni. Sada se postavlja pitanje zašto je našem masovnom društvu sve to važno? Riemen odgovor pronalazi u kiču. Po njegovu mišljenju, kič tek u dvadesetom stoljeću postaje fenomen. Kič je za Riemena ono što je Sokrat prije dvadeset i pet stoljeća nazvao životnim stilom koji je usmjeren isključivo na

ugodnost, a zanemaruje najviše dobro. Naše je društvo kultura kiča jer se najviše dobro – duhovne vrijednosti – zanemaruje i cijelo je postojanje u znaku ugodnoga. Posljedice takvog života vrlo su duboke, zato što više nema apsolutnih duhovnih vrijednosti, nema objektivnih mjerila naših postupaka te sve postaje subjektivno. Mjerilo svega je ego, koji ne trpi kritiku, ne poznaje samokritiku i ne dopušta vrijeđanje. Identitet više nije izraz duhovnih vrijednosti, već materijalnog “imanja”. Vlastiti identitet može se kupiti, prilagoditi i vrlo lako izmijeniti. Sve je vrlo “zgodno”, prolazno i površno, a tu duhovnu prazninu popunjava upravo kič. On je laž koja sugerira da nešto ipak ima vrijednost i da je važno, a zapravo je samo vrlo kratak bijeg od surove realnosti.

Nitko se ne rađa kao “čovjek mase” – upravo suprotno. No previše ljudi nije dobilo odgovore na pitanja koja prate odrastanje, naime na pitanja o životu, smislu i značenju. Čovjeka su bez odgovora ostavili mnogi, uključujući nihilističke i konzervativne intelektualce. Ljude na cjedilu ostavlja i obrazovanje (odričući se studija koji nude moralno i kulturno oblikovanje) te poslovna elita kao najutjecajnija u kapitalističkoj demokraciji, jer usađuje ideju kako je najvažnije zaraditi puno novca. Na cjedilu ih ostavlja i politička elita, i lijeva i desna, jer svoja načela i vizije mijenja za naklonost birača. Zbog takvih elita ljudi postaju ljudi mase, a identitet pronalaze u ulozi klijenta, birača, gledatelja ili osobe koja služi novcu. Takvi imaju sve manje šansi naučiti kako da budu slobodni i odgovorni.

Ako se u kulturu kiča umiješa populizam koji kao politika ne nudi rješenja, već samo progovara o postojećim strahovima i žudnji masovnog društva, te ako

se takav populizam pomiješa s velikom dozom nacionalizma, osjećaja srdžbe i mržnje, lice fašizma ponovno će izaći na vidjelo. Možda o današnjem fašizmu najbolje svjedoče ove dvije parole: “Mi nismo nasilni!”, “Mi smo antifašisti!”, pa je stoga nemoguće da smo fašisti.

Te misli uvode čitatelja u šesto, pretposljednje i vrlo kratko poglavlje. U njemu se Riemen bez okolišanja obračunava s nizozemskom Strankom za slobodu i njezinim osnivačem Geertom Wildersom. Riemen to čini vrlo kritički i bez ustručavanja već u prvoj rečenici: “Geert Wilders i njegov pokret prototip su današnjeg fašizma”. Geert Wilders nizozemski je ekstremni desničar i osnivač desnopopulističke Partij voor de Vrijheid (Stranke za slobodu). Wilders je najpoznatiji po svojoj kritici islama, koju mnogi vide kao islamofobiju. On kaže da se njegova politika zasniva na “judeo-kršćanskim vrijednostima” te da se protivi “islamizaciji Nizozemske”. Wilders se zalaže za oporezivanje žena koje nose burke i zabranu daljnjeg doseljavanja muslimana. Na prijevremenim parlamentarnim izborima u Nizozemskoj u lipnju 2010. godine tijesnom je većinom pobijedila liberalna stranka (VVD), a Stranka za slobodu (PVV) Geerta Wildersa došla je na visoko treće mjesto.

U tome Riemen vidi oličenje onoga o čemu piše u svojoj knjizi. Vidi buđenje fašizma koji tvrdi da je nenasilan, ali ne dopušta slobodu vjeroispovijesti zbog straha. Vidi zagovaranje judeo-kršćanskih vrijednosti, ali bez imalo samokritike i isticanja vrijednosti kao što su

sloboda i ljubav, koji su temelj judeo-kršćanstva.

U posljednjem, sedmom poglavlju Riemen donosi zaključak i pokušava odgovoriti na pitanje kako se oduprijeti fašizmu. Opet citira Camusa, no ovaj put njegove *Pobunjenike, u kojima* Camus propituje europsku kulturu, a odgovor na pitanje kako se Europi moglo dogoditi nešto tako nečovječno poput fašizma nalazi u činjenici da europski narod ne voli život i ne vjeruje u svijet, živog čovjeka i u ono što jest. Ne voljeti život za Riemena je grozna tajna fašističke politike i nihilističkog kič-društva. Tek kada europski narod ponovno pronade ljubav prema životu i kada se ponovno posveti razumijevanju duhovnih i moralnih vrijednosti, fašizam se više neće moći buditi.

S knjigom *Vječiti povratak fašizma* Riemen se pokazao kao autor koji može zainteresirati znatiželjnog čitatelja. Dokaz je tome činjenica da je knjiga prodana u više od 20 000 primjeraka. No Riemenov odgovor na pitanje što je fašizam možda nije dovoljno jasan. Naime ako fašizam može biti bilo što, teško je naći odgovor na to kako ga spriječiti. Jednako tako ne uspijeva odgovoriti na pitanje što činiti s obzirom na to da nam je, prema njegovu mišljenju, povratak fašizma pred vratima. Riemen upozorava, no ništa više od toga. Stoga čitatelj može odagnati pesimizam samo ako se prisjeti da još uvijek živimo u slobodnom društvu. Riemen je otvorio raspravu, a na nama je da ga shvatimo ozbiljno ili gurnemo u stranu kao zloslutnog proroka.

Mia Bačić



# JEZIČNA POLITIKA I JEZIČNO PLANIRANJE: OD NACIONALIZMA DO GLOBALIZACIJE

Pristup jeziku kao iznimno važnom činitelju u političkom, društvenom i kulturnom okruženju daje politološkim istraživanjima posve novu dimenziju.\* *Jezična politika i jezično planiranje* interdisciplinarna je knjiga u kojoj je prikazana intenzivna interakcija lingvistike i politologije.

U uvodnom dijelu prvog poglavlja autorica iznosi i objedinjuje učenja lingvističkih determinista i konstruktivista kako bi definirala pojam “jezik” na što univerzalniji način. O brojnosti i raznolikosti jezika u svijetu pisali su mnogi znanstvenici, među kojima Wright ističe Petera Mühlhäuslera i D. C. Laycock i njihove radove. Iz Mühlhäuslerove je studije vidljivo da različiti jezici uzrokuju različite percepcije svijeta te da je proces ljudske prilagodbe složenim uvjetima okoliša dugotrajan. Laycock nudi nešto jednostavniji odgovor koji se zasniva na promišljanju kako je svaki jezik izdvojen s namjerom stvaranja posebnosti. Raščlanjuje poratna istraživanja jezične politike i planiranja u tri faze. Prva faza otpočinje nastajanjem dekoloniziranih država koje su zanimljive zbog transformacija grupnih identiteta. Preoptimistična vjera u napredak, u duhu vremena, obilježava drugu fazu, dok je u posljednjoj fazi značajna dvostrana globalizacija nastala zbog Hladnoga rata.

Drugo poglavlje Wright posvećuje ustrojstvu jezika u različitim razdobljima, državama-nacijama i nacionalnim državama. Analizu počinje od srednjovjekovne Europe, opisujući jezični krajolik toga vremena. Smatra nepobitnom činjenicu da je tadašnji društveni ustroj uvelike oslikao taj krajolik. S jedne strane društvene ljestvice nalazilo se jednojezično poljoprivredno stanovništvo, dok je na suprotnoj strani vladajući feudalni sloj bio “europski”. Kako bi čitateljima približila svoje viđenje srednjovjekovnih kraljevskih porodica i široki jezični repertoar, poslužila se primjerom češkog dvora u 14. st. Osim feudalne aristokracije naglašava ulogu svećenstva u održavanju sustava identiteta i saveza koji su pokazivali tendenciju širenja djelovanja u smjeru globalizacije. Spominje Rietbergenovo viđenje, prema kojem su

\* Sue Wright, *Jezična politika i jezično planiranje: Od nacionalizma do globalizacije*, Fakultet političkih znanosti, Biblioteka “Politička misao”, Zagreb, 2010, 275 str.

kršćanske crkve u mnogočemu bile nasljednice Rimskoga Carstva. Pojam "lingua franca", prema Wright, označava jezik koji datira iz vremena križarskih vojni. Prva pojava jezika "lingue francae" zabilježena je na Sredozemlju i opstao je kao jezik trgovine i komunikacije. Atributi društva koji su nastali nakon europskog srednjovjekovlja bitno su različiti u jezičnom kontekstu. Riječ je o nacionalnim državama, njihovoj evoluciji koja je u svojoj osnovi predodredila jezičnu raznolikost današnje Europe. Wright zorno prikazuje genezu moderne države navodeći sve bitne elemente razvoja i povezujući ih sa svojim predmetom istraživanja. Westfalski mir 1648. godine okončao je Tridesetogodišnji rat između Španjolske i Francuske i stvorio temelje za zasnivanje samouprava svih država. Ne prekidajući kronološki slijed, dolazi do doba izraženog apsolutizma, centralizacije i jezika državnih birokracija. Gradski srednji sloj postupno se širi i preuzima kormilo u ovladavanju jezikom.

Većina pisaca toga vremena, među kojima se ističu Montesquieu i Voltaire, razumijevala je narod kao neizostavan element u procesima donošenja političkih odluka. Kako je jezik postao problematični "korektor" nacionalnih granica, Wright objašnjava na primjerima Njemačke i Italije. Ukazuje na to da je njemački dijalekatski kontinuum znatno razvedeniji nego jezične grupe naroda koji su se uključili u njemačko ujedinjavanje. Nakon Westfalskog mira sljedeća je prekretnica u smjeru nacionalnog samoodređenja bilo okončanje Prvog svjetskog rata. Čehoslovačka je za Wright primjer zemlje stvorene iz materijalističkih razloga, s narodima koji nisu dijelili istu povijest i s jezikom kao jedinom poveznicom među njima. Ona u svom

izlaganju ne izostavlja ni ekonomski činitelj koji je povećao već postojeće barijere među europskim državama. Ekonomska je solidarnost, smatra Wright, usko povezana s mobilnošću radne snage koju je nepropusnost granica usmjerila ponajviše prema industrijski razvijenim dijelovima vlastite države. Slijedi razmišljanje da su migracije takve vrste pretvorile gradove u jezične talionice. Sue Wright u svoju knjigu vrlo uspješno integrira naizgled nespojiva i nesrodna učenja. Primjerice teško je ne zastati na spomen imena najpoznatijeg teoretičara rata Clausewitza, koji se s isticanjem važnosti nacionalizma u uvjetima rata odlično uklopio u ovu lingvističko-politološku studiju.

Autorica se u uvodnom dijelu trećeg poglavlja nadovezuje na utjecajne lingviste Haugena i Coopera koji sintezom istraženoga dolaze do kategorija jezične politike i planiranja. Njihova kategorizacija, koju je Sue Wright spretno utkala u većinu poglavlja svoje knjige, glasi: planiranje statusa, planiranje korpusa i planiranje usvajanja jezika. Wright smatra da je termin "planiranje" statusa u državama-nacijama promašen jer se vrlo često nije radilo o planskom postavljanju nekog varijeteta na mjesto dominantnog jezika, već je on to postao dugotrajnim političkim procesom. U slučaju nacionalnih država planiranje statusa je izglednije, što autorica pokazuje na primjerima Švicarske i Irske. Švicarska je od davnina poznata kao politički stabilna i neutralna zemlja koja je kroz svoju povijest uspješno izbjegavala centralizam, a time i potrebu za jezičnom konvergencijom. Narav jezika dvojaka je, što je vidljivo u jezičnoj realnosti Irske, i takva narav pojačava utilitarnu svrhu koja često nadilazi tradicionalno simboličnu ulogu. U planiranju korpusa poticala se

konvergencija unutar nacionalne komunikacijske zajednice. Termine “Ausbau” i “Abstand” skovao je Kloss, a njima se pokušala objasniti lingvistička dimenzija razlika među jezicima. Prema Klossu, prva grupacija jezika nema bliskih srodnika u lingvističkim kategorijama, dok je druga grupacija život započela u formi dijalekta unutar nekog jezičnog kontinuuma.

Wright ističe kako se najnoviji primjer planiranja korpusa radi isticanja razlika može vidjeti na području bivše Jugoslavije. U vezi s tim primjerom spominje i pismo kao nedvojbenu način jezičnog razlikovanja. Postojanje više različitih pisama unutar istog jezičnog kontinuuma čini autoričinu premisu opravdanom. Gledano s te pozicije, izgledna je mogućnost napuštanja pisama kao izraz želje prekida s tradicijom, što se jasno vidi na primjeru Turske. Kodifikacija, standardizacija i preskripcija državnih su projekti, prema mišljenju Sue Wright, koje najčešće provode jezične akademije u svrhu nacionalnog planiranja korpusa.

U ovom se poglavlju vrlo često spominje Accademia della Crusca, koju Wright smatra ključnom institucijom za provođenje kodifikacije i promicanje arhaičnog toskanskog vernakulara kao podloge za planiranu standardizaciju jezika. Kasnije su se, po uzoru na talijansku, akademije osnivale diljem Europe, među kojima se ističu španjolska, francuska i pruska. Sljedeći pasus nudi odgovor na pitanje je li planiranje korpusa moguće i ondje gdje nije bilo službenih akademija. Autorica dokazuje da je planiranje korpusa moguće čak i u takvim uvjetima, i to uz pomoć rječnika i gramatika koje izrađuju elite. Kao primjer navodi rječnike Johnsona, Lowtha i Murraya, koji su u 18. st. odigrali ve-

liku ulogu čuvara pojedinih jezika. Iako su njihovi rječnici pomalo idealizirali sliku jezika, oni su neizostavan dio leksi-kografske tradicije pojedinih država.

S ideološkog aspekta purizam se čini logičnom sastavnicom planiranja korpusa. Stoga je posve shvatljiv pokušaj Sue Wright da prije sljedećeg velikog procesa koji se tiče izgradnje nacije posveti nekoliko redaka preostalim metodama te vrste planiranja. Wright ističe Thomasovu tezu o purizmu, prema kojoj on nije isključivo fenomen nacionalističke ere, nego je značajka svih jezika sve dok njihovi govornici odbijaju upotrijebiti elemente koji dovode u pitanje njihovu samopercepciju. Uz navedenu tezu Wright naglašava i vrlo jasan Thomasov stav da se “periodizacija purizma može uskladiti s periodizacijom nacionalizma”. Jedna od posljedica djelovanja purizma jest pojava diglosije, tvrdi Wright. Riječ je o promicanju jezika starijeg razdoblja s obzirom na to da je purizam “opustošio” rječnike zemalja u kojima se intenzivno provodio. Cooper je podržao studiju svog suvremenika Haugena i odlučio je upotpuniti kategorijom planiranja usvajanja korpusa bez koje bi, ističe Wright, građani teško mogli ovladati jezikom koji se označava kao “nacionalni”, “službeni”, ili “medij obrazovanja”. Velik doprinos toj metodi, navodi Wright, daje Fichte u svojem djelu “Govori njemačkoj naciji” (Reden an die deutsche Nation, 1807-1808) u kojemu odbija utjecaj prosvjetiteljstva i zagovara okomitu integraciju društva sa složenim sustavom napredovanja putem zasluga. Wright zaključuje kako je u svim nacionalnim obrazovnim sustavima usvajanje nacionalnog jezika tijesno povezano s drugim aspektima socijalizacije. Tadašnji se trend izgradnje nacije paralelno s procesom industrijalizacije odrazio na svjeto-

nazore i način života ponajviše onih koji su bili njezini aktivni sudionici.

Širenje pismenosti evidentno je kasnilo u onom dijelu stanovništva koji se iz različitih razloga odupirao industrijalizaciji. U izgradnji nacije važna je uloga manjina. Autorica daje primjer borbe Mađara za državnost. Naime, pojašnjava Wright, Ugarska je imala izuzetno raznoliku populaciju: Mađare, Nijemce, Hrvate, Rumunje, Slovake, Grke i Armence. Ono po čemu se Mađari izdvajaju njihova je otpornost na tadašnji monarhijski centralizam. Francuska je revolucija pokrenula popularizaciju ideje samoodređenja ne samo u Ugarskoj već i diljem Europe. Modernija povijest Mađarske započinje Trianonskim mirom 1920. godine koji je odredio nove granice mađarske države, što je za posljedicu imalo veću homogenost stanovništva.

Problematika izgradnje nacije kao posljedice kolonijalizma i viđenje starih pojmova u novim kontekstima teme su četvrtog poglavlja. Autorica kronološkim redoslijedom opisuje proces nastajanja Republike Tanzanije, izuzetnu heterogenost njezina stanovništva i prepreke uvođenju svahilija. Jezik svahili, naznačava Wright, imao je dvojaku ulogu: bio je lingua franca i materinski jezik. Naglašava kako su se europski lingvisti L. Krapf, Steere i Doke bavili kodifikacijom i standardizacijom svahilija za obrazovne svrhe. Najveći problemi pri uvođenju svahilija povezani su s postojanjem dvaju pisama i pritiskom MMF-a i Svjetske banke da se što više odgodi svahilizacija. Druga država koju je Sue Wright uklopila u svoju studiju o jezičnoj politici i planiranju još je heterogenija od Tanzanije. Riječ je o Indoneziji od doba carstava pa sve do proglašenja zemlje unitarnom državom 1949. godine, kada je službenim jezikom proglašen indonezijski jezik.

Za mandata prvog indonezijskog predsjednika Sukarna stvorena su načela na kojima se temeljila politička zajednica oblikovana u sklopu filozofije pančasila. Malajski jezik nekadašnjeg sultanata Jahor-Riau, tvrdi Wright, nije se zasnivao na klasičnom književnom jeziku, nego na bazarskom malajskom. Budući da je potonji razvijen za upotrebu u međugrupnoj komunikaciji, nastupila je očekivana pojava – diglosija u socijetalnom rascjepu. Zanimljivo je vidjeti diglosiju u društvenoj stratifikaciji, odnosno uočiti razliku između visokog i niskog varijeteta malajskog jezika. Neki su problemi koji se tiču standardizacije jezika, zaključuje autorica, s vremenom nestali. Wright nastavlja svoje izlaganje iznošenjem novih problema koji se prvenstveno tiču porasta privatnog školovanja na engleskom jeziku i jačanja pokreta za odcjepljenje i neovisnost. Prvi dio knjige autorica završava riječima indonezijskog znanstvenika Antona Moeliona: "... Može se reći da ljudi općenito imaju viši stupanj emocionalne vezanosti za svoj materinski jezik, nego za indonezijski". Sue Wright također naglašava i značajne teorijske okvire koji su u osnovi oprečni jezičnom planiranju; s jedne strane postmodernizam protiv univerzalizacije argumenata, s druge strane postnacionalizam s globalizacijom u središtu.

Peto poglavlje uvodi nas u svijet analitičkog pristupa pitanjima kontakata među pripadnicima različitih govornih zajednica i metoda ostvarivanja komunikacije preko jezičnih granica. Dva su načina rješavanja problema u komunikaciji: razvijanje međujezika koji rabe obje strane ili da jedna grupa ili njezin dio nauči jezik druge grupe. Jezik je uvjerljiv pokazatelj realnog stanja odnosa moći u ekonomskim, političkim, kulturnim i tehnološkim kategorijama. Ovo



poglavlje daje detaljniji uvid u trgovačke žargone i "pidžine". Tehničku definiciju "pidžina" ponudio je Sebbe 1997. godine: "... Pidžini se često nazivaju 'pomoćnim jezicima' jer su govornicima potrebni kao dodatak uz njihov izvorni jezik kako bi premostili komunikacijski jaz spram govornika nekoga drugoga jezika". Određene skupine ljudi, primjerice trgovci, pomorci i križari, služili su se pidžinom zasnovanim na romanskim varijetetima u razdoblju od 1000. godine pa sve do početka 19. st. Prema Wright, jedan je od najranije "stvorenih" pidžina **maridski** arapski koji 1068. godine spominje geograf Abu Ubayd al-Bakri. Pidžini imaju svoj vijek trajanja, a izumiru kada prestane kontakt zbog kojeg su i nastali. Wright vrednuje Thomasovu studiju koja se temelji na nizu zanimljivih primjera u kojima su se pidžini razvijali kako bi se spriječilo da "nepodobni" nauče jezik neke grupe. U nastavku objašnjava razlike među varijacijama "jezika", u ovom slučaju kreolskog jezika te semantičkog i sintaktičkog jezika. Prvi nastaje u trenutku kada pidžin postane prvi jezik grupe, dok drugi pojam sadrži prvi i označava zajednicu koja kreolski jezik preuzima kao svoj jedini ili glavni jezik.

Dotaknuvši se jezika carstava, autorica obrazlaže intrigantan odnos faza imperijalizma s različitim stupnjevima širenja jezika, o čemu svjedoči nekadašnje Rimsko Carstvo. Posebno je upečatljiva činjenica da je vladajući sloj ljubomorno čuvao imperijalni jezik jer ga je smatrao povlasticom rijetkih. Prelamajući se kroz autoričinu iskustvenu prizmu, zamjetan je njezin osvrt na slavno djelo "Minute on Education" teoretičara Macaulaya, napisano 1835. u obliku obraćanja britanskoj vladi sa savjetom da okupi sloj ljudi koje će obrazovati kao Engleze

u svrhu stvaranja birokracije kao dijela izvršne vlasti u Indiji.

Vojska je izdvojena skupina koja se, lingvistički gledano, odlikuje velikim potencijalom pomoću kojeg se na brz način pretvara u jezičnu talionicu. Sljedeći osvrt na tri načina adaptacije jezika u vojsci pojedine zemlje ili carstva. Prvi je način ostvaren razvijanjem pidžina u Mogulskom Carstvu. Drugi način prikazuje časnički sloj u prihvaćanju dominantnog jezika imperijalističke sile – u Njemačkoj. U trećem su načinu svi vojnici naučili jezik države za koju su se borili kao dokaz političke odanosti – u Francuskoj.

Sljedeći primjer pokazuje kako učenje jezika može biti identitetski čin ili iskaz obožavanja. Znanje svetog jezika omogućuje čitanje svetih knjiga. Wright smatra da su svi jezici koji su se proširili svijetom ostvarili djelomični status *lingue francae*.

Latinski jezik stoljećima je služio kao medij komunikacije u katoličkoj Europi, grčki i starocrkvenoslavenski koristili su se u pravoslavnim crkvama, arapski je dominirao u islamskom svijetu, a sanskrt u hinduizmu, u vedskim spisima. Profanim je svijetom odjekivao sličan proces povezan s ideologijama i njihovim promicanjem, o čemu su u 20. stoljeću svjedočili sukobljeni komunistički i kapitalistički pravci.

Šesto nam poglavlje dočarava snagu nekad najmoćnijeg europskog jezika koji je bio *lingua franca* 17. i 18. st. – francuskog jezika. Francuska je, sažima Wright, postupno povećavala svoj utjecaj u Europi, dok je procvat doživjela za vladavine Luja XIV. Francuski se jezik radikalno širio putem vojnog, ekonomskog, kulturnog, znanstvenog i religijskog djelovanja. Mnogi su monarsi bili frankofoni i

frankofili, poput švedske kraljice Katarine, kralja Gustava III. te poljskog kralja Stanislava II. Sedamnaest svezaka Enciklopedije predstavlja značajan pothvat u integriranju novih ideja 18. st., drži autorica. Stoga se francuski jezik neprestano razvijao i modificirao kako bi što preciznije izrazio nove ideje i discipline. Lavoisierovo djelo "Méthode de nomenclature chimique" postalo je temelj određivanja načina na koji će se kemijski elementi i procesi opisivati naredna tri stoljeća. Intenzivne spone mogle su se osjetiti u odnosima Pariza i Vatikana, osobito za vrijeme vladavine Napoleona III, a francuski je jezik bio službeni jezik papinske države. Rane tridesete godine prošlog stoljeća bile su u znaku suočavanja s velikom krizom dotadašnje francuske premoći. Visoki su dužnosnici, prema Wright, bili primorani osnivati institucije za zaštitu francuskog jezika od daljnjeg slabljenja. Charles de Gaulle je umjesto dotadašnjeg Ureda osnovao Visoko povjerenstvo za obranu i širenje francuskog jezika. Okupacijom Francuske u Drugom svjetskom ratu francuski je jezik prestao biti lingua franca, o čemu svjedoče brojni anglicizmi u rječniku nekada najmoćnijeg europskog jezika. Intenzivan rad na vraćanju izgubljenog ugleda francuskog jezika nastavili su i De Gaulleovi nasljednici putem zakonodavstva, bilježi Wright. Primjerice, Pompidou se založio za izglasavanje Bas-Lavridova zakona iz 1975. godine koji određuje obaveznu upotrebu francuskog jezika u trgovini i industriji na francuskom teritoriju. Godine 1992. revidiran je i francuski ustav. Dodan mu je amandman kojim se francuski jezik proglašava službenim jezikom Republike. Dvije godine kasnije izglasan je Toubonov zakon koji je dobio široku potporu elita. U prošlom je desetljeću ministar obrazo-

vanja Claude Allègre skrenuo pozornost javnosti izjavom da je "Engleski postao roba slična računalu ili internetu...".

Europska Unija njegovala je tradiciju podupiranja heterogene ponude jezika, posebice onih koji se u Uniji manje uče, nastavlja Wright, što se sustavno proizvodilo programima kao što su Lingua i Erasmus. Važnost francuskog jezika na međunarodnoj razini opadala je proporcionalno opadanju njezine ekonomske moći.

Engleski je jezik svoju uspješnu ekspanziju dugovao naporima vojnika, pustolova i kolonizatora, podcrtava Wright u uvodnom dijelu sedmog poglavlja. Razlozi prevage određenog jezika u nekom trenutku gotovo su uvijek utilitaristički, a tiču se trgovine, znanosti, tehnologije, ideologije i religije. Nakon stjecanja neovisnosti, diljem Amerike vodile su se oštre polemike o jeziku zbog potrebe isticanja svoje posebnosti. Wright navodi kako se prvi rječnik američkog engleskog pojavio već 1800. godine pod naslovom "The Columbian Dictionary of the English Language" autora Caleba Alexandera. Idućih su godina objavljeni novi rječnici u svrhu stvaranja zasebnog identiteta. Prevlast engleskog jezika počela se uočavati pri kraju Prvog svjetskog rata, kada je američki predsjednik Woodrow Wilson zahtijevao prevođenje ugovora iz Versaillesa, Sevresa i Trianona s francuskog na engleski. Amerikanci su provodili politiku izolacionizma sve do početka Drugog svjetskog rata, kada su bili primorani odgovoriti na japanski napad na Pearl Harbour. Drugi svjetski rat, zapaža autorica, donio je značajne promjene na lingvističkoj karti svijeta, naime lingua franca dobila je konkurenciju u ruskom jeziku. Iako SAD danas nema značajniji utjecaj na međunarodnu ekonomiju, ipak dominira organizacijama

poput Svjetske trgovinske organizacije (WTO), Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svjetske banke i grupe G7. Zbog diskursa reda i zakona SAD je nerijetko opravdavao svoje vojne akcije (Afganistan, Zaljevski rat, 1991), prikazujući ih kao legitimnu borbu protiv diktatora i potencijalne opasnosti njihova oružja za masovno uništenje.

Američka dominacija u razvoju novih tehnologija evidentna je, ali nije apsolutna u svakoj sferi.

Bitno je napomenuti kako se unutar znanstvene zajednice hegemonija engleskog jezika ne osporava. Wright sedmo poglavlje završava izvrsnim komentarom kako je kulturna globalizacija pojava koja svijet dijeli na one koji imaju i one koji nemaju.

Iduće poglavlje u ozračju je rasprave o globalizaciji i ulozi engleskog jezika kao medija globalizacije. Stavovi teoretičara globalizacije vrlo su oprečni i čini se nemogućim izvesti univerzalnu definiciju globalizacije. Najpoznatije je stajalište o globalizaciji, prenosi autorica, ono politologa Davida Helda: "Globalizacija se najbolje može razumjeti kao proces ili skup procesa a ne kao pojedinačno stanje..." Schoeltova analiza upućuje na gutbitak osobene naravi nacionalne države. Sue Wright je, iznoseći neke činjenice u prethodnom poglavlju, dokazala da one potvrđuju tezu kako na SAD globalizacija nema tako velik učinak kao na mnoge druge zemlje. Uzroci se mogu sažeti u pet točaka koje autorica izlaže. Prvo, industrijski tokovi kreću iz SAD-a, a ne u njih. Drugo, SAD bilježi veliku prodaju na domaćem tržištu i protekcionističku politiku vlade. Treće, SAD je najmoćniji igrač u međunarodnim grupacijama i organizacijama. Četvrto, povlačenje Amerikanaca iz međunarodnog i globalnog prostora, posebno nakon napada

2001. godine. Peto, Amerikanci su poprilično rezervirani u pristupu nadnacionalnom regionalnom upravljanju. Kri tičke nam teorije ukazuju na činjenicu da se hegemonija može pronaći i u okvirima globalizacije. Wright se osvrće na studiju talijanskog komunista Gramscija koji je hegemoniju odredio kao proces u kojem vladajuća klasa uspijeva uvjeriti druge klase u društvu da prihvate njezine moralne, političke i kulturne vrednote. Autorica se nakratko vraća na glavne teme svoje knjige i važnost pridaje vjeronjanju kritičkih lingvista kako jezična politika i planiranje jezika mogu pomoći u raspodjeli moći unutar društva.

Deveto je poglavlje ujedno i uvodno poglavlje trećeg dijela knjige u kojemu je Wright usmjerila pozornost na novi diskurs, pravne instrumente i politički kontekst za manjine i njihove jezike. Autorica objašnjava da su nadnacionalne integracije i globalizacija izravno povezane s aktualnim širenjem prava manjina – jezičnih prava. Liberalizam kao pravac zapadne političke i filozofske tradicije smatra slobodu pojedinca primarnom, a njegov je idejni začetnik John Stuart Mill sa svevremenim ogledom "O slobodi". Teškoću za liberale predstavlja nemogućnost brze transformacije jezika u individualno pravo. Pojedinač svojim htijenjem automatski utječe na prava svojih sugovornika. Drugim riječima, pojašnjava autorica, heterogenost se smatra prijetnjom državi i hendikepom za pojedinca. Dva presudna dokumenta, Virdžinijska povelja o pravima iz 1776. godine i Deklaracija o pravima čovjeka iz 1789. godine, zauzimaju se za ljudska prava neovisno o rasi, spolu, jeziku ili vjeri. John Rawls nudi utopijsko filozofsko viđenje o diskursu jednakosti, kako tumači Wright, u čijoj je srži težnja za jednakošću koja neće biti uvjetovana

poviješću. Ovdje autorica ne preskače ni francuskog revolucionara Lacordairea i njegovu znamenitu rečenicu: “U jednakosti jakih i slabih, bogatih i siromašnih, gospodara i slugu, sloboda je ta koja ugnjetava, a zakon onaj koji oslobađa”.

Zakonske odredbe o pravima manjina razvijene su sredinom 20. st. kao odgovor na zbivanja u Drugom svjetskom ratu. Bitne promjene koje se tiču prava manjina zabilježene su u deklaracijama i konvencijama UNESCO-a i ILO-a te Vijeća Europe, navodi Wright. Najprihvaćenija obvezujuća odredba u vezi s pravima manjina sadržana je u čl. 27. Međunarodnog pakta UN-a o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine. Značajna inicijativa UN-a počela je tek 1992. Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama. Ispunjavajući odredbe Deklaracije, država mora kreirati javne politike za zaštitu i unapređenje jezika. Iz autoričina se pregleđa jasno može vidjeti da se Vijeće Europe pokazalo kao organizacija koja najenergičnije djeluje u izradi legislativne za zaštitu manjina. Vijeće je autor vrlo utjecajnih dokumenata kao što su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1998. godine. Inicijativu u korist manjinskih jezika pokrenula je Europska Unija otvaranjem Europskog ureda za manje korištene jezike (EBLUL) koji je uvelike pridonio komunikaciji, kontaktima i razmjeni među manjinskim zajednicama. Treće je utjecajno tijelo na području zaštite manjinskih prava u Europi OEES koji putem “Kopenhaskih preporuka” iz 1990. godine podupire mnoga prava nacionalnih manjina, koja postupno modificira u izdanja “Haške preporuke”, “Preporuke iz Osla” i “Preporuke iz Lunda”.

Slabljenje sustava nacionalne države i proces prijenosa ovlasti sa središnjih na periferne dijelove političke zajednice autorica razmatra u desetom poglavlju. Wright analizira Španjolsku s obzirom na procese decentralizacije i restitucije manjinskih jezika. Na Kataloniju se uvijek gledalo kao na čuvara kršćanskog svijeta, napominje Wright, jer se nalazila u pograničnom području, a teritorijem u sklopu Aragonskoga kraljevstva. Od politički slabe sastavnice Španjolske, početkom 20. st. postaje njezin najsnažniji dio. Katalonci su neposredno prije Prvog svjetskog rata, bilježi Wright, uspjeli uspostaviti samoupravu s određenim stupnjem političke neovisnosti. Središnje vlasti u Madridu sredinom 30-ih godina 20. st. upotrebljavaju razne oblike prisile i progona u sklopu politike centralizacije i istančanog unitarizma. Iako je katalonski jezik bio zabranjen, Katalonci se nisu dali pokolebati, te su se aktivno služili svojim jezikom u manjim zajednicama, tvrdi Wright. Tek je Ustav iz 1978, koji je stupio na snagu nakon dolaska frankističkih reformatora na vlast, učinio Kataloniju autonomnom zajednicom. Katalonci su se izborili i za svoj jezik, koji je nakon 1983. godine Zakonom o jeziku postao glavni jezik obrazovanja. Ulazeći dublje u raspravu o jezičnoj pravdi, autorica ističe problem onih koji nisu govornici katalonskog, a dijele isti teritorij s Kataloncima. Katalonci su se branili tezom kako bi ustupci govornicima kastiljskog ograničili upotrebu vlastitoga jezika u vlastitom javnom prostoru. Katalonija je, smatra Wright, pravi primjer novog fenomena u post-EU razdoblju izgradnje nacije na regionalnoj razini. Zbog boljeg razumijevanja autorica navodi područja u Španjolskoj u kojima se govori katalonski: Katalonija, Balearski otoci, sjever i istok Valencije, zapadni okruzi Aragona. Katalonski jezik pre-

lazi granice kao službeni jezik u Andori, a njime se govori i u južnoj Francuskoj te na Sardiniji. Deklaracija o kulturnom jedinstvu potpisana je 2000. godine, a iz nje su proizašli mnogi zajednički programi, posebice digitalizacija “Katalonsko-valencijsko-balearskog rječnika”. Wright izuzetno dobro primjećuje nastojanja svake manjine da u sebe uključi nekoliko drugih, što slikovito uspoređuje s logikom babuški, prikazujući beskonačnu fragmentaciju. Katalonski je jezik u najnepovoljnijem položaju u Roussillonu u Francuskoj, gdje mu prijete izumiranje. Autorica izdvaja podatak da je katalonski jezik sedmi najveći jezik u Europskoj Uniji, što Katalonce ohrabruje u njihovu zahtjevu da katalonski dobije status jednoga od službenih jezika Unije.

Drugi jezik, baskijski, po središnjim se vrijednostima znatno razlikuje od katalonskog jezika, ističući vrijednosti poput religije i etničke zajednice. Glavni su problemi u vezi s afirmacijom baskijskog jezika, primjećuje Wright, nemogućnost njegove standardizacije i ograničenost njegove upotrebe na seosko stanovništvo. Činjenica da je baskijski nacionalizam agresivan smanjila je interes Baskijaca u Francuskoj i drugim područjima za svoj baskijski identitet. Moguće rješenje problema Wright vidi u funkcionalnoj diferenciji i diglosiji teoretičara Fishmana.

Tradicija manjinskih jezika u Europi specifična je po tome što se oni povezuju sa siromašnijim ruralnim govornicima. Galicijskim jezikom kao jezikom seljaštva koji se ne odlikuje jakim literarnom tradicijom Wright završava deseto poglavlje. Primjećuje sličnost tog jezika s baskijskim jer se oba suočavaju s problemom standardizacije i kodifikacije i naglašava njegovu L-funkciju u kompleksnoj diglosijskoj situaciji.

Posljednjim, jedanaestim poglavljem Sue Wright zaokružuje svoju temeljitu i sveobuhvatnu studiju o jezičnoj politici i jezičnom planiranju. To poglavlje autorica je posvetila ostalim jezicima svijeta, onima koji nisu ni službeni jezici neke države ili pokrajine ni važni jezici trgovine ili međugrupna lingua franca. Za bolji pregled potrebno je navesti Ethologueov statistički podatak kako se u svijetu 2002. godine govorilo 6809 jezika. Nestanak jezika ne bi se smio dopustiti iz nekoliko razloga, zaključuje Wright. Prvi smatra kako je raznolikost sama po sebi dobra na isti način kao i biološka raznolikost. Drugi je razlog održanja jezika održavanje doticaja pripadnika grupe s vlastitom poviješću i kulturnom baštinom. Prema trećem, jezik se poistovjećuje s označiteljem pripadnosti grupi. Četvrti govori u prilog nezamjenjivosti resursa čovječanstva. U cilju održanja i revitalizacije jezika jezičnoj se grupi nudi nekoliko mogućih rješenja položaja u kojemu se može zateći. Prva opcija podrazumijeva prihvaćanje *statusa quo*. Druga daje dovoljno prostora znanosti, odnosno lingvistima za djelovanje. Pokušaj spašavanja ili programa održanja jezika odlika je treće opcije. Za provedbu tih strategija, smatra Wright, bit će potrebno dobiti odobrenje države i izvršiti modifikaciju dijela zakonodavstva. Opet nailazimo na pojavu fragmentacije koja se dogodila u sredinama u koje su prodrli govornici drugog jezika, pa bi kreiranje strategija proizvelo nove nejednakosti. Susrećemo se s pozitivnim primjerom Oroquena, manjine koja živi Kini. Kineska je vlada uvela niz mjera kako bi poboljšala životni standard manjina, uključivši zdravstvene usluge i obrazovanje, prenosi Wright. Kada su Oroqueni postali svjesni činjenice da njihovu jeziku prijete izumiranje, pokre-

nuli su inicijativu da se u sustav obrazovanja uvede učenje osnova oroquenskog jezika. Međutim ta je inicijativa doživjela neuspjeh. Autorica naglašava da su se Galicijci i Baskijci susreli s istim problemom. Priču o ugroženom arbreškom jeziku autorica je preuzela iz istraživanja Ede Derhemi u Europi. Pjanski arbreški varijetet je albanskog kojim se oko pet stotina godina služe albanske zajednice koje žive na Siciliji. Wright pokušava doći do razloga opstojanja te zasebne i kohezivne grupe te povući paralelu s utjecajem njihove pravoslavne vjere unutar katoličke Italije. S vremenom su talijanske predrasude prema Albancima narasle do neslućenih granica, tako da je perspektiva održanja ugroženog arbreškog zaista upitna.

Epilog ove hvalevrijedne lingvističke studije Sue Wright sadrži prikaz četiriju

ideologija pristupa uređenju multikulturalne višejezične države. Dvojezičnost i opstanak manjinskog jezika mogu ostati utopije, smatra Wright, čak i u "najidealnijem" pluralističkom uređenju države. Ostale ideologije koje su se razvile kao potpora održanju manjinskog jezika jesu radikalni etnički nacionalizam te građanska i asimilacijska ideologija, koje prije svega promiču jezik dominantne grupe. Potpuno očuvanje jezika neke manjine nerijetko je posljedica marginalizacije u državi, primjerice izdvajanjem u rezervate. Čini se da je cijena spašavanja ugroženih jezika često previsoka. Nakon navedenih konkluzija pojava poput diglosije zvuči još pozitivnije i po prima formu sve izglednijeg kompromisa. Iako i sama autorica iskazuje sumnju u uspjeh održanja pojedinih manjinskih jezika, i dalje čvrsto vjeruje u jezičnu politiku i jezično planiranje.

*Jasmina Hudić*

*Izvješća  
o radu društva*





# IZHRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2010. I 2011. GODINI

Tijekom 2010. i 2011. godine Hrvatsko politološko društvo redovito je održavalo sjednice Izvršnog i Nadzornog odbora te sudjelovalo u brojnim aktivnostima koje je organiziralo samostalno ili u suradnji s Fakultetom političkih znanosti te drugim institucijama. Društvo trenutno broji 516 članova (popis članova dostupan na [www.politologija.hr](http://www.politologija.hr)). Posebna se pozornost posvećuje redovitom informiranju članova Društva putem naše internetske stranice.

Hrvatski politološki razgovori održani su 10. prosinca 2010. godine, a tema im je bila "Globalna kriza i izazovi demokraciji". Izlagalo je 47 izlagača kroz 5 panela: Globalna kriza, neoliberalizam i suvremena ljevica; Globalizacija, problemi države i kriza demokracije; Globalizacija i problemi javnog upravljanja; Globalna kriza i izazovi sigurnosti te Elite i mediji. Razgovori su okupili 143 sudionika. Uz njih je prvi put održana i promotivna prodaja stručnih knjiga svih hrvatskih izdavača. Skup je financijski podupro Fakultet političkih znanosti.

Međunarodna suradnja HPD-a promovirana je organiziranjem Druge konferencije Odbora za javnu politiku i upravu IPSA-e (RC 32 Public Policy and Governance) u Dubrovniku od 10. do 12. lipnja 2011. godine pod nazivom: "Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience". Suorganizatori konferencije bili su Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Institut za javnu upravu. Voditelji konferencije bili su Hall K. Colebatch, Zdravko Petak i Ivan Koprić. Na skupu je sudjelovalo 68 sudionika, a uz hrvatske znanstvenike referate su održali i kolege iz Bosne i Hercegovine, Slovenije i Srbije. Informacije o konferenciji objavljene su u IPSA-inu tiskanom biltenu *Participation Vol. 35*, listopad/studen 2011. godine.

Dana 28. i 29. svibnja 2011. godine u Beogradu je održana znanstvena konferencija Udruženja za političke nauke Srbije pod nazivom "Država i demokratija u procesu evropeizacije Srbije" na kojoj je održana panel-rasprava o regionalnoj suradnji i međususjedskim odnosima u kojoj su sudjelovali Siniša Tatalović i Davorka Budimir.

Krajem listopada 2011. godine održana je godišnja skupština CEPSE-e u Beču i konferencija pod nazivom "Multi-level Politics: Intra- and Inter-level Comparative Perspectives". Na sastanku Izvršnog komiteta sudjelovala je Davorka Budimir u ime HPD-a. Nakon dugog niza godina sastanku su prisustvovali svi predstavnici nacionalnih asocijacija članica CEPSE-e. Raspravljalo se o budućnosti tog regionalnog udruženja, statusu u IPSA-i, odnosu prema ECPSA-i i budućim aktivnostima. Sljedeće, 2012. godine konferencija CEPSE-e održat će se u Budimpešti, a 2013. godine u Pragu.

U ožujku 2011. godine objavljen je sedmi broj *Anala Hrvatskog politološkog društva 2010*. Na više od 280 stranica i u nakladi od 250 primjeraka objavljeni su znanstveni i stručni radovi s Hrvatskih politoloških razgovora 2009. godine na temu "Obećanja revolucije 1989." te studije. Novina uvedena u tom broju su osvrti i recenzije novoobjavljenih politoloških knjiga. Financijsku potporu sedmom broju *Anala* dao je Fakultet političkih znanosti.

Godine 2012. održat će se redovita Izborna skupština Hrvatskog politološkog društva. Veći broj kolega prijavio je sudjelovanje na 22. kongresu IPISA-e koji će se u srpnju 2012. godine održati u Madridu. Odlukom Izvršnog komiteta IPISA-e kongresi će se ubuduće održavati svake dvije, a ne kao dosad svake tri godine. Tako će se 23. kongres IPISA-e održati u Montrealu (Kanada) 2014. godine, a 24. u Istanbulu (Turska) 2016. godine.

Sljedeće godine Hrvatsko politološko društvo uključit će se u proslavu pedesete godišnjice osnivanja Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Pozivamo sve politologe, novinare i studente koji još nisu naši članovi da se učlane u HPD (*on line* prijava na <http://www.politologija.hr/hr.clan.php>).

*Davorka Budimir,  
potpredsjednica HPD-a*

# UPUTE SURADNICIMA

*Anali Hrvatskog politološkog društva* časopis je koji prvenstveno objavljuje radove iz znanstvenog polja politologije. Osim toga u časopisu se objavljuju radovi iz komunikacijskih znanosti (komunikacijska teorija, masovni mediji i odnosi s javnošću) te drugih polja društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, ekonomije, prava, povijesti i filozofije. Časopis izlazi jedanput godišnje, u pravilu do kraja prvog polugodišta godine koja slijedi godinu na koju se odnosi izdanje.

Časopis objavljuje recenzirane rukopise.

Rad se predaje uredništvu u tiskanom i elektroničkom obliku. Obim rada ne smije prelaziti dva autorska arka (57 600 slovnih mjesta s razmacima).

Na kraju rada navodi se cjelovit popis korištene literature, abecednim redom prema prezimenu autora, na sljedeći način:

## KNJIGE:

Redom se navode autor, godina, naslov, mjesto izdanja, izdavač; na primjer:

Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

## POGLAVLJA U KNJIGAMA (ZBORNICIMA):

Redom se navode autor, godina, naslov poglavlja (članka), urednici knjige (zbornika), naslov knjige (zbornika), mjesto, izdavač, stranice; na primjer:

Petak, Z. (2001) Proračunska politika Sabora, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## ČLANCI U ČASOPISIMA:

Redom se navode autor, godina, naslov članka, naziv časopisa, volumen (godište), broj, stranice; na primjer:

Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske. *Politička misao* 38 (1): 5-11.

## RADOVI DOSTUPNI NA INTERNETU

Rad koji je dostupan na internetu stavlja se u popis literature tako da se redom navеду autor, naslov, izvor (<http://>) i datum učitavanja; na primjer:

Ostrom, E., The Complexity of Collective Action Theory, <http://www.indiana.edu/~workshop> (20. 6. 2006.)

Pri upućivanju na tekstove iz literature, neovisno o tome radi li se o citatu ili o pozivanju na druge autore, izvor se navodi u tekstu, a ne u bilješkama. Referenca se stavlja u zagrade, a navodi se prema sljedećim primjerima:

1. (Zakošek, 2002);
2. Ako je riječ o preciznijem navodu ili citatu, u referencu treba uključiti i broj stranice; na primjer: (Zakošek, 2002: 36);
3. Ako rad ima dva autora, navode se oba; na primjer: (Buchanan i Tullock, 1962);
4. U slučaju zajedničkog rada trojice i više autora navodi se samo prezime prvog autora, a za doprinos ostalih autora upotrebljava se izraz "i suradnici"; na primjer: (Kasapović i sur., 1998);
5. Kod kontinuiranog pozivanja na isti izvor upotrebljavaju se oblici: (*ibid.*) ili (*op. cit.*).

Autorima se sugerira da bilješke predvide isključivo za komentiranje ili dopunu rečenog u tekstu.

## NAJAVA NOVOG BROJA

Anali Hrvatskog politološkog društva za 2012. donijet će tekstove o sljedećim temama:

**GLOBALNA KRIZA I IZAZOVI DEMOKRACIJI**

Radove o ostalim temama naći ćete u redovnim rubrikama časopisa:

**STANJE DISCIPLINE, STUDIJE, OSVRTI, RECENZIJE,  
IZVJEŠĆA O RADU DRUŠTVA U 2011**