

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA  
2010

godište VII  
Zagreb, 2011.

**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**

BRANKO CARATAN, Zagreb  
TIHOMIR CIPEK, Zagreb  
KONRAD CLEWING, München  
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

**IZVRŠNI UREDNIK / EXECUTIVE EDITOR**

DAVORKA BUDIMIR

**PRIJEVOD SAŽETAKA NA ENGLJSKI / TRANSLATION OF SUMMARIES INTO ENGLISH**

DAVOR STIPETIĆ

**LEKTORICA / LANGUAGE EDITOR**

JASMINA HAN

**KOREKTOR / PROOF-READER**

DAMJAN LALOVIĆ

**LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE / LAYOUT**

GORAN GRČIĆ

**GRAFIČKA PRIPREMA / TYPESETTING**

DISPUT

**NAKLADA / PRINT RUN**

300 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

- John E. Trent, Treba li politička znanost biti relevantnija?:  
empirijska i kritička analiza stanja discipline 7

## OBEĆANJA REVOLUCIJE 1989.

- Dražen Lalić, Pero Maldini, Ivana Andrijašević, Otupjelo oruđe:  
neprimjerenost tranzicijskog koncepta za analizu  
konsolidacije demokracije 29

- Miljenko Antić, Jadranka Vlahovec, Was Communism Better?  
A Comparison of Economic and Social Development  
of Croatia, Bulgaria, Hungary, Poland and Romania 51

- Davorka Budimir, Hrvatska politička elita na početku  
demokratske tranzicije 73

## JAVNE POLITIKE

- Ana Petek, Transformacija politike prema osobama  
s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva 101

- Vjekoslav Bratić, Politika proračuna i proračunskog procesa:  
primjer Hrvatske 123

## STUDIJE

- Simona Kustec Lipicer, Alem Maksuti, Odnos politike i sporta  
u perspektivi teorijskih analiza u politologiji 147

- Hrvoje Špehar, Historijski razvoj odnosa crkve i države  
u Velikoj Britaniji: ključne prekretnice i metamorfoze  
“državne” crkve u multikulturnom društvu 171

- Viktorija Car, Politika i političari – glavna tema i glavni junaci  
televizijskih vijesti 193

- Zoran Radman, Građanstvo i oblici političke potpore:  
slučaj jadranske regije 213

## OSVRTI I RECENZIJE

Hans Vorländer, "O odnosu populizma i demokracije – skica"	241
Davor Rodin, Demokratizacija demokracije	247
Berto Šalaj, "Socijalni kapital i udruge u europskim demokracijama"	253
Davorka Budimir, "Demokratski elitizam: nove teorijske i komparativne perspektive"	263
Ana Pažanin, "Modernizacija i identitet"	267
Tomislav Delač, "(Grado)načelnik i vijeće"	273
Velimir Veselinović, "Hrvatsko pravaštvo na prijelazu tisućljeća"	275
Mia Bačić, "Raspad Jugoslavije na filmu"	279

# *Stanje discipline*



# TREBA LI POLITIČKA ZNANOST BITI RELEVANTNIJA?: EMPIRIJSKA I KRITIČKA ANALIZA STANJA DISCIPLINE

**John E. Trent**

*Centre on Governance,  
University of Ottawa*

Prijevod

Primljeno: veljača 2010.

**Sažetak** U članku se razmatraju empirijski potkrijepljeni nalazi o trendovima, pitanjima i perspektivama političke znanosti koji su izloženi u radovima unutar biblioteke Istraživačkog odbora br. 33 Međunarodnog udruženja za političku znanost (IPSA-e) pod naslovom "Svijet političke znanosti: razvoj discipline" te na konferenciji IPSA-e održanoj u Montrealu 2008. o "Novim teorijskim i regionalnim perspektivama političke znanosti". Jedno je od pitanja koje se razmatra u ovoj analizi snaga i slabosti političke znanosti kao discipline – je li ona uopće relevantna za svijet koji nas okružuje, i ako nije, zašto nije? Golim je okom vidljivo da u usporedbi s, primjerice, ekonomijom kao znanosti (Predsjednik Obama ima tri savjetodavna vijeća) politička znanost razmjerno manje zanima kreatore javnih politika, medije i javnost. Stoga se pitamo je li politička znanost u raskoraku sa svijetom, i ako jest, što se može s tim u vezi učiniti?

**Ključne riječi** razvoj političke znanosti, IPSA, grane političke znanosti, specijalizacija unutar političke znanosti, perspektive političke znanosti

## 1. Uvod

Razboritom se čini ideja da bi svaka ozbiljna profesionalna organizacija svakako malo trebala proučiti svoje unutarnje

dijelove kako bi se pobrinula da njezina buduća postignuća slute na dobro. Na kraju krajeva, disciplini kao što je politička znanost bilo bi mudrije da evaluira

---

\* Izlaganje pripremljeno za konferenciju Udruženja za međunarodne studije (*International Studies Association*) održanu u New Orleansu u veljači 2010.

samu sebe nego da bude prinuđena prihvaćati diktate nekoga nepoznatog vanjskog autoriteta. Zacijelo ne bismo htjeli dijeliti sudbinu srednjovjekovnih redovnika koje su sarkastično pitali jesu li otkrili koliko anđela može plesati na vrhu igle. Neki od nas, dakako, misle da mi nismo podložni sličnim izazovima zato što se služimo znanstvenom metodom.

*The World of Political Science Book Series*<sup>1</sup> nastoji vrednovati razvoj političke znanosti. To nije samo još jedan izraz “pregleda stanja u struci”. Pod “razvojem” mislimo na analizu infrastrukture i rezultata istraživanja te na objašnjenje zašto stvari stoje tako kako stoje. Želimo se približiti “uzročnom” shvaćanju svojih jakih i slabih strana, tako da možemo potražiti sredstva za poboljšanje dok težimo neuhvatljivim političkim poopćavanjima. Kako bismo to učinili, političku znanost shvaćamo kao ovisnu varijablu za koju tražimo neovisne, eksplanacijske varijable.

Drugi je izvor empirijskih činjenica sintetičko izvješće koje sam pripremio o radovima izloženim na konferenciji Međunarodnog politološkog društva (IPSA-e) koja je održana 2008. godine u Montrealu na temu *New Theoretical and Regional Perspectives on International Political Science*. Ta je konferencija oku-

pila vođe IPSA-inih istraživačkih odbora te nacionalna i regionalna udruženja kako bi se raspravljalo o stanju političke znanosti i njezinim perspektivama. Bilo je oko 150 sudionika iz više od 30 zemalja, koji su predstavljali 27 istraživačkih odbora i 23 politološka društva. To je zasjedanje pružilo mogućnost ocjene triju tekućih aktivnosti: 1) kritičke procjene glavnih potpodručja onako kako ih iznose urednici IPSA-ine *Encyclopaedia of Political Science*; 2) organizacijski pregled discipline, koji predstavljaju politološka društva iz svake regije u svijetu te 3) stanje najnovijih istraživanja kako ih pokazuje rad IPSA-inih istraživačkih odbora. U svojem sam izvješću za IPSA-in Izvršni odbor od 75 radova sintetizirao 50.<sup>2</sup>

Drugim riječima, uz sudjelovanje više od 100 autora iz IPSA-ine biblioteke i s montrealске konferencije to je vrlo opširno istraživanje moderne političke znanosti. Premda moram preuzeti odgovornost za konačnu analizu i zaključke, dok budete čitali sljedeći odjeljak morate imati na umu da podaci, informacije, primarna analiza i objašnjenja – koji obuhvaćaju i infrastrukturu i rezultate istraživanja te discipline – predstavljaju rad iskusnih znanstvenika iz svih kraje-

<sup>1</sup> Riječ je o IPSA-inu projektu vezanom uz objavljivanje specijaliziranih studija o pojedinim granama suvremene političke znanosti. IPSA-in istraživački Odbor za proučavanje razvoja discipline (RC-33) razvio je osnovni analitički model i ponudio ga ostalim odborima, nastojeći ih potaknuti na prikazivanje stanja discipline u njihovim specifičnim granskim orijentacijama. Od 2006. do 2010. pod uredništvom Michaela Steina i Johna Trenta, u okviru serijala objavljeno je desetak naslova – op. ur.

<sup>2</sup> Za one koje zanimaju detaljnosti u tim dvama izvješćima (kao i radovi koje analiziraju), ona se mogu naći na mojoj internetskoj stranici: [www.johntrent.ca](http://www.johntrent.ca) – John E. Trent, “Issues and Trends in Political Science at the Beginning of the 21st Century: Perspectives from the *World of Political Science Book Series*”, rad izložen na skupu na temu “Međunarodna politička znanost: Nove teorijske i regionalne perspektive”, Montreal, svibanj 2008, te John E. Trent, “Development in Political Science: Report on the IPSA Montreal Conference, May 2008”.



va svijeta – uz detaljnost u niže navedenim izvješćima.

## 1. Razvoj političke znanosti oko 2010. godine: Podaci iz IPSA-ine biblioteke i s IPSA-ine konferencije u Montrealu

### 1.1. Uspjesi

Prije nego što u 2. dijelu prijeđemo na analizu njezina značenja, započnimo tako što ćemo prikazati što znanstvenici kažu o političkoj znanosti na početku 21. stoljeća jezgrovitom sintezom njihovih komentara pod naslovima “uspjesi” i “pitanja i izazovi”. Da započnemo, dakle – uspjesi u političkoj znanosti od osamdesetih godina 20. stoljeća mogu se grupirati pod pet naslova: stalno širenje discipline, rađanje kolektivnog pothvata, eklektizam istraživanja, skok naprijed u metodologiji i stvaranje velikih podatkovnih nizova.

U geografskom pogledu, **politička se znanost stalno širila** diljem svijeta – ali tim širenjem nije obuhvaćen cijeli svijet, jer se mnogi režimi protive izučavanju politike. Max Kaase, bivši predsjednik IPSA-e, procjenjuje da nas u svijetu ima više od 40.000 te da objavljujemo 1.000 politoloških časopisa. Do glavnine širenja došlo je u bivšim komunističkim zemljama i u Trećem svijetu, ali i u Europi. Međunarodno politološko društvo danas broji više od 50 nacionalnih članova, od kojih većina zastupa kritičnu masu politologa koji su prikladno institucionalizirani. U većini tih zemalja politička znanost dopijeva u “doba zrelosti”, sa stalnim širenjem odsjeka, udruženja, časopisa, profesora i studenata.

**Disciplina je postala kolektivni pothvat** – profesija s jasno određenim standardima za izobrazbu i zapošljavanje koji se institucionalno temelje na nacio-

nalnim sveučilišnim sustavima. Sustavne empirijske spoznaje ubrzano rastu. Profesija je uspostavila zajednički jezik, standarde aktivnosti, sredstva kritičke procjene i općenito uhodane profesionalne zajednice, uključujući i istraživačke mreže. Internacionalizacija putem udruženja, razmjena, publikacija te istraživačkih projekata i mreža dovela je i do boljih profesionalnih standarda i do homogenizacije.

Postoji i određen broj zajedničkih tendencija koje se tiču sadržaja. **Središnje sastavnice politološkog kurikulumu**, koje Klingemann pripisuje Europi, sve se više mogu primijeniti diljem svijeta. Među njima su: politička teorija i povijest političkih ideja, politički sustav vlastite zemlje i regije, javna uprava i analiza javnih politika, politička ekonomija i politička sociologija, komparativna politika, međunarodni odnosi i metodologija. Međutim kad je riječ o metodološkim umijećima, izranjaju različita epistemološka stajališta: jedan tabor naglašava analitičku teoriju i analizu kvantitativnih podataka, dok je drugi skloniji filozofsko-povijesnom pristupu i hermeneutici.

Čini se da se pojavljuje **globalni skup potpodručja istraživanja** koji se usredotočuje na mnoštvo istraživačkih specijalizacija (IPSA ima 50 istraživačkih odbora, a APSA i britanski PSA 30-40 sekcija). Područja koja se najčešće spominju jesu: nacionalni politički sustavi, demokratski režimi, metodološki pristupi, područne i komparativne studije, međunarodna politika, javna uprava i lokalna vlast. Primjerice, jedna je novija APSA-ina studija glavnih područja politoloških istraživanja u Sjedinjenim Američkim Državama pokazala da je 38% istraživača radilo na američkoj politici, 37% na komparativnoj politici, 30% na međunarodnim od-

nosima, 17% na političkoj teoriji ili filozofiji, 10% na javnom pravu i 10% na metodologiji. Dolazi i do konvergencije prema eklektičnom, pluralističkom skupu *pristupā* političkoj analizi. Među onima koji su spomenuti u nekoliko prilika nalaze se: sistemska analiza, strukturni funkcionalizam, biheviorizam, historijski institucionalizam, pravni konstitucionalizam, kritička teorija, marksizam, feminizam, javno upravljanje, racionalni izbor, konstrukcionizam i interdisciplinarna analiza. **Konvergencije časopisa** kreću se u smjeru internacionalizacije autorā i sadržajā; tematskih i specijaliziranih časopisa, pri čemu je sve manje onih općenitih; manjeg utjecaja časopisa koji nisu na engleskom jeziku; većoj metodološkoj i empirijskoj zrelosti i složenosti sadržaja; manjoj ograničenosti; većem komparativizmu i međunarodnim studijama.

Rezultati istraživanja mogu se okarakterizirati kao **raznovrsni i eklektični** – što je možda odraz golemog raspona tema koje disciplina mora obuhvatiti. Kako naznačuju IPSA-ina istraživački odbori, istraživanja obuhvaćaju sve razine politike – lokalnu, regionalnu, nacionalnu, međunarodnu i globalnu. Većina radova potječe sa Zapada, međutim raste i broj radova iz Srednje i Istočne Europe i Trećega svijeta, a sve je više i opsežnih komparacija. Među pristupima se nalaze institucionalizam, procesi, individualizam, sustavi vjerovanja, tržišta, komparacija i višerazinsko upravljanje. Pokušava se doprijeti do drugih disciplina i pojmova, kao što su biologija, evolucionizam, moralitet i povijest. Na novi način uviđamo utjecaje globalizacije, uključujući i njezinu složenost te višerazinski utjecaj više aktera.

Među pitanjima koja privlače pozornost nalaze se: zdravstvo, obiteljske

strukture, seksualnost, socijalna skrb, dominacija i imperijalizam, religija, fundamentalizam, terorizam, demokracija, stranke, zakonodavna tijela, participacija, političko financiranje i korupcija, ideologije, mreže javnih politika, politička kultura i digitalna podjela. Svako područje izučavanja dolazi do značajnih otkrića, no priopćavaju li se ona zainteresiranoj javnosti? Među novijim se istraživačkim trendovima nalaze veliki podatkovni nizovi, višerazinsko upravljanje, biološka evolucija, lokalni utjecaj na promjene, institucionalna evolucija, povratak na istraživanja orijentirana na probleme i aktere, te se više cijene historijska sociologija i normativna teorija. To je samo uzorak, a ne sustavni prikaz discipline. Zamjetno je da samo manji broj studija daje preporuke za javne politike. Većina se radova obraća disciplini.

Pripremni su radovi za IPSA-inu *Encyclopaediu* obrađivali neka područja koja privlače najviše pozornosti. Nakon više desetljeća studija, *teoretičari elita* imaju neke neugodne savjete za svoje sugrađane. Elite proizlaze iz činjenice da su u velikim kolektivitetima zajednički interesi prilično neznatni i da ih moraju nadopunjavati autoritativne odluke. Povijesni dokazi pokazuju da nijedan tip elite nije u skladu s potpunom demokratskim idealom. *Novo javno upravljanje* predlaže usvajanje privatnih tehnika upravljanja u državnim sredinama, kao i eksternaliziranje, privatizaciju i usvajanje načela “neka upravitelji upravljaju”. I teoretičari elita i teoretičari *upravljanja* priznaju funkcionalnu potrebu za pružanjem kolektivnog usmjeravanja odlučivanja. Glavna je razlika između *vladavine* (*government*) i *upravljanja* (*governance*) stupanj u kojem nedržavni akteri – interesne skupine, korporacije – sudjeluju u tom procesu. Popis varija-

bli u *analizi javnih politika* – tipologije, područja javnih politika, komparacija, instrumenti javnih politika, donošenje zakona, pitanja, diskurs i društveni čimbenici – postaje sve dulji, a naše razumijevanje sve složenije.

Došlo je do velikog napretka u tehnikama istraživanja i izvorima informacija. Izučavanje i primjena **metodologija**, osobito kvantitativnih, napravili su velik korak naprijed. Razina je sofisticiranije kvantitativne analize “izvanredna”, kao i njezina interpretacija. Tome pridonose poboljšanja normi i softvera za prikupljanje, repliciranje i razmjenu podatkovnih nizova s velikim *N*. Golemo je i zanimanje za rješavanje pitanja dizajna istraživanja. Osobit napredak predstavljaju novi višerazinski modeli koji istraživačima omogućuju da se udalje od pretpostavki o homogenosti tako što procjenjuju i modeliraju heterogenost i agregiraju mikroanalizu i makroanalizu.

Politička znanost sada ima određen broj velikih međunarodnih **podatkovnih nizova** koji sadrže desetke ključnih varijabli, indeksa i klasifikacija koje omogućuju lakšu statičku i dinamičku komparaciju različitih zemalja. Oni nam pomažu da smjestimo različite zemlje na kontinuum koji se tiče međunarodnih pitanja kao što su kvaliteta i učinkovitost države, sposobnost odgovaranja na prijetnje, sposobnost utjecaja, javna dobrobit i demokratski potencijal. Postoji i mnogo drugih razrađenih arhiva statističkih podataka, informacijskih banaka, istraživanja o vrijednostima, barometara, pokazatelja, revizija, elektroničkih biltena i internetskih stranica koje nam pomažu u izučavanju javnog mnijenja, glasanja, odlučivanja, sukoba i pregovaranja itd.

## 1.2. Pitanja i izazovi političke znanosti

Pitanja i izazove s kojima se suočava politička znanost možemo također grupirati pod nekoliko naslova. Među njima su: održivost istraživačkih paradigmi; napetosti između objektivnog i normativnog pristupa; održavanje koraka s globalnim promjenama; prevlast Zapada i muškaraca; nastojanje da politička teorija bude odraz društva; fragmentacija discipline; sklonosti prema pretjeranoj specijalizaciji te relevantnost za politiku, medije i javnost.

Postoji kontinuirana produkcija istraživanja te novih modela i teorija. No gotovo se sve **politološke istraživačke paradigme ozbiljno osporavaju**. Glavni bi zaključak trebao biti kako nije došlo do značajnih proboja te da se čak i sve navodno značajne promjene sada žestoko osporavaju. Da dam samo nekoliko primjera:

- Postavlja se pitanje je li sve sofisticiranija metodološka analiza odmakla daleko ispred discipline? Ne bi li politička znanost trebala tražiti koherentnost između teorije i metodoloških mjerenja? Možda se stavlja prevelik naglasak na maksimiziranje unutarnje valjanosti naših kvantitativnih modela nauštrb izvanjske valjanosti i poopćivosti na svijet politike.
- Unatoč navodnim kvalitetama općenitosti i ekonomičnosti, teorija racionalnog izbora općenito se osuđivala. Ona ima ograničenu vrijednost, osim ako se ne uklopi u širi deskriptivni realizam. Pretpostavke o racionalnosti, potpunoj informiranosti i maksimiziranju korisnosti nisu realistične.
- Četiri su kritike “upravljanja”: a) ono ima mnogo značenja i ne pri-

daje središnju ulogu vladavini; b) taj je pojam izveden iz različitih opisa i nema nikakav teorijski argument; c) vjerojatno je da su uvijek uključena i nedržavna tijela; d) slučajevi su ograničeni na zapadne liberalne demokracije.

- Međunarodni su odnosi i dalje uglavnom “zapadnjački projekt”. No čak je i u “zapadnoj” regiji sve prisutnija percepcija da prevladavajuća vestfalska ideja državnosti ne zahvaća aktualne procese transformacije. Neki istraživači pozivaju na “uklanjanje granica” discipline kako bi se razvila “znanost o globalnome” koja se nastoji distancirati od “metodološkog nacionalizma”.

Slične se snažne kritike upućuju i većini drugih novijih fokusa te discipline.

**Napetosti između objektivnog i normativnog pristupa** su endemske. Postoji podjela između “konvencionalnoga” i “nekonvencionalnoga” i međusobno osuđivanje kvantitativnih (tj. empirijskih/znanstvenih) i kvalitativnih (tj. filozofskih/institucionalističkih) praktičara. Produbljuju se napetosti između “znanstvene” i “političke” orijentacije, “vrijednosne neutralnosti” i “činjenja dobrih djela”, te između eksperimentalne, uzročne izvjesnosti i vrijednosti izvanjske stvarnosti. Često se tvrdi da je upravo konvencionalni kvantitativni empirijski pristup uglavnom odgovoran za sadašnji dojam da je politička znanost postala nerelevantna i da nije dorasla stvarnome svijetu politike. Ipak, nikad ne treba reći nikad. U članku pod naslovom *The Future of Political Science* Bear Braumoeller tvrdi: “Uspjesi statističke metodologije istodobno otvaraju stražnja vrata za razmišljanje o sintezi i složenosti. Što su hijerarhijski modeli, booleanski modeli i jednostavne multi-

plikativne interakcije nego modeli konteksta? ... Ipak, postoji sklonost da se ta pitanja tretiraju kao neugodnost koju valja ukloniti, a ne kao prilika za formuliranje iscrpnijeg i više zadovoljavajućeg opisa društvene stvarnosti” (King, 2009: 242). No jednoga dana...

**Održavanje koraka s globalnim promjenama** istinski je izazov političkoj znanosti. Ako možemo doći do općavanja koja se tiču svjetske političke znanosti, to je vjerojatno zato što se svi suočavamo sa zahtjevnijim, sve konkurentnijim i homogenizirajućim okruženjem. Stoga ne čudi što su, unatoč velikom širenju i razvoju istraživanja, ubrzane globalne promjene još jedan razlog smanjivanja našeg razumijevanja aktualne politike.

Uobičajena percepcija naglašava značajan utjecaj promjena na program političke znanosti od kraja Hladnoga rata do napada na Ameriku 11. rujna, te procesa globalizacije i međunarodne mobilnosti. Broj pitanja s kojima se suočava moderno društvo, a time i politička znanost, nesumnjivo je golem. Taj broj povećavaju istodobni zahtjevi da se više pozornosti pridaje ljudskim vrijednostima i identitetima, interdisciplinarnosti, globalnoj viziji i relevantnosti.

Daleko od toga da je odraz nacionalnih ili međunarodnih zajednica, politička je znanost još uvijek **predominantno zapadnjačka i muška**. Čak i najrazvijenije politološke zajednice izvješćuju kako jedva trećinu politologa čine žene, no da je situacija nešto bolja u novoj kohorti. U višetničkim i višerasnim zapadnim zemljama nebjelačke su skupine, osobito urođenici, slabo zastupljene. U disciplinu teško ulaze i mladi, zbog proračunskih rezova i gubitka popularnosti na pojedinim mjestima, što uzrokuje usko grlo u napredovanju u karije-

ri. Istaknute temeljite globalne promjene sve više **otežavaju političkoj znanosti da odražava svijet**. Kako u globaliziranom svijetu pomiriti jednakost i univerzalnost, zajednički identitet i nove partikularnosti? Kako odrediti nove oblike solidarnosti? Teorija će se morati pozabaviti ponovnim otkrivanjem povijesti i religije. Moramo se opet zapitati o značenju i granicama univerzalnih i regionalnih pojmova. Ta će zagonetka biti razvoj opće teorije u svijetu kulturnih i lokalnih razlika gdje često ne postoje zajedničke vrijednosti. Slična se dvojba susreće pri pronalaženju ispravne kombinacije normativnoga i empirijskoga, “trebanja” i “bitka”. Politička bi se teorija trebala temeljiti na dijalogu između klasičnog i empirijskog pristupa, a ne na njihovoj međusobnoj izolaciji do koje dovode uzajamno nepovjerljivi specijalisti.

Mnogi politolozi žale zbog **sve veće fragmentacije** discipline. Oni ponajprije dovode u pitanje razdvajanje discipline na **“međunarodne odnose i ostalo”**, zbog toga što je sve teže praviti razliku između “domaćega” i “međunarodnoga”. Isto se može reći za javnu upravu koja, kao i međunarodni odnosi, često ima vlastite odsjeke i udruženja. Logika politike zasigurno ne prestaje na nacionalnim granicama ili u predsobljima vlade. Fragmentacija dovodi do zamućivanja granica discipline i njezina predstavljanja.

Drugi je važan izvor zabrinutosti **pretjerana specijalizacija unutar političke znanosti**. Većina je istraživača uvučena u sve uža područja istraživanja, i to često sa svojim međunarodnim kolegama, pri čemu zanemaruju lokalne teme. Premda neki Britanci i Amerikanci specijalizaciju smatraju blagodaću koja osigurava veze s neznanstvenim interesima,

drugi strahuju da se na taj način stvaraju podjele koje ometaju učinkovitu komunikaciju, sprečavaju kumulaciju, priječe rasprave unutar discipline i smanjuju našu sposobnost da rješavamo probleme političke stvarnosti.

Politolozi iz mnogo zemalja uviđaju kako njihova disciplina ima **malu relevantnost za politiku, medije ili javnost**, što dovodi do problema vidljivosti, priznanja, relevantnosti i identiteta. Amerikanci priznaju tvrdnje o “monolitnosti, scijentizmu i odvojenosti” i pitaju se ne pojavljuje li se sve veći rizik od “skolasticizma i odvajanja od praktične politike”. Drugim riječima, zbog naše specijalizacije i naših “znanstvenih pretenzija” dolazi do uzmaka iz domaće političke rasprave. Malo je “javnih intelektualaca” i malo veza s političkom klasom. Nekoliko je zemalja (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija itd.) izvijestilo o snažnoj interakciji znanstvenika i kreatora javnih politika, no većina se zemalja potužila na slabu primjenu naših istraživanja na politiku i slabu vidljivost u medijima. Drugi ovise o državnim ugovorima, financiranju istraživanja i ovlaštenjima. Opći je rezultat sve dublji jaz između javnih očekivanja i znanstvenih interesa, te osjećaj kako mi zapravo ne pomažemo građanima. Osim toga politolozi u nekim zemljama slabo su vidljivi u usporedbi s novinarima i drugim disciplinama koje tradicionalno razmatraju predmet istraživanja političke znanosti (pravo, povijest, filozofija, ekonomija i sociologija).

### 1.3. *Daljnji razvoj događaja*

Među najizrazitijim je novijim trendovima u političkoj znanosti “promjena i diversifikacija” o kojoj izvješćuju Sjedinjene Američke Države. Dok većina drugih zemalja pokušava uhvatiti korak

s američkim znanstvenim orijentacijama i kvantificiranim empirijskim metodologijama, Amerikanci počinju uviđati svoje granice. Primjerice, najnovije su organizirane sekcije u APSA-i suprotne međunarodnim trendovima. Jedna od najvećih sekcija bavi se "kvalitativnim metodama i multimetodama". Nadalje, planirani se američki istraživački trendovi ne bave središnjim temama koje se spominju diljem svijeta, nego feminističkom teorijom, izučavanjem identiteta (rasom, nacionalizmom, etnicitetom, seksualnošću, osobnošću itd.) te, među ostalim, integracijom teorijskih i empirijskih modela. U još radikalnijem smislu, APSA predviđa da će u njezinoj disciplini rasti osviještenost i usmjerenost pozornosti na javne probleme. Dolazi i do primjetnog povratka vrijednosti i normi. Izvješće Američkoga politološkog društva o poslijediplomskom obrazovanju predlaže političkoj znanosti novu revolucionarnu etiku koja daleko prelazi granice tradicionalne pobude prema "znanosti radi spoznaje". To APSA-ino Izvješće kaže da je jedan od prvenstvenih zadataka discipline "istraživanje koliko politika može pridonijeti objašnjenju ljudskih iskustava i rješavanju ljudskih problema", te da su "studije etičkih normi i normativna opredjeljenja od središnje važnosti za izučavanje politike".

## 2. Komentar: Buduće perspektive

### 2.1. Pitanje relevantnosti

Ukupni je dojam da se tijekom posljednjeg desetljeća 20. stoljeća i prvog desetljeća 21. stoljeća disciplina inkrementalno razvijala. Kako smo vidjeli, dolazi do stalnog širenja političke znanosti diljem svijeta, do njezina produblivanja kao kolektivnog pothvata i profesije, do poboljšanja empirijske metodologije te

do procvata istraživačkih modela. Ipak, čini se da se politička znanost u svijetu još uvijek traži. Zapravo se čini da se ono što je rečeno za međunarodne odnose može primijeniti na cjelokupnu političku znanost: politološka je zajednica odbacila "velike rasprave" i prihvatila kuhinovsku "normalnu znanost", pri čemu je svaki istraživač "samouklopljen" u jedno od niza supostojećih teorijskih stajališta. To se naziva "analitičkim eklektičizmom" utemeljenim na samosvjesnom "agnostičkom metodološkom stavu". Još je uvijek osnovni dojam da je disciplina u potrazi za svojom dušom i bez dodira sa stvarnim svijetom politike.

U drugom dijelu dakle prelazimo s empirijskog opisa na eksplanacijsku analizu. U ovom se dijelu okrećemo analizi i kritikama sadašnjeg stanja političke znanosti koje potječu od autora koji su sudjelovali u IPSA-inoj biblioteci i na montrealskoj konferenciji. Usredotočit ćemo se na dvije glavne slabosti koje se ističu u njihovoj analizi: na nedostatak relevantnosti političke znanosti za izvanjsku javnost te na pretjeranu specijalizaciju koja umanjuje sposobnosti discipline. U posljednjem ćemo odjeljku prijeći na zaključke o budućnosti političke znanosti, za koje smatram da ih možemo izvesti iz tog materijala.

Kao na primjer odbacivanja "velikih rasprava" možemo se osvrnuti na predsjedničko obraćanje Thomasa Weissa povodom 50. obljetnice Udruženja za međunarodne studije, upućeno na konvenciji Udruženja održanoj 2009. godine, a u kojem on razlikuje pojmove svjetske vlade i globalnog upravljanja. Premda je globalno upravljanje korisno heurističko sredstvo da se shvati što se zbiva u svijetu, nedostaje mu moć predviđanja koja bi nam pokazala u kojem smjeru krenuti, kao i djelovanje i odgo-

vornost. Prelazeći na pojam svjetske vlade, Weiss tvrdi: "Mi analitičari međunarodnih organizacija odlutali smo od paradigmatškog mišljenja. Izgubili smo želju za velikim i idealističkim planovima zato što je tako mnogo prethodnih planova propalo" (256). Krivnja se dakle može svaliti na znanstvenike zbog njihova nedostatka imaginacije. On kaže: "Ponižavajuće je priznati koliko su se naše težnje smanjile, koliko su naša očekivanja slaba u usporedbi s prethodnim naraštajima analitičara" (264). Što je još gore, znanstvena analiza može imati štetne posljedice zato što "pragmatizam odražava i pretpostavku da će se u skorije vrijeme pojaviti ikakve moćne globalne institucije, što je neka vrsta proročanstva koje samo sebe ispunjava" (264). On poziva na strastvenije zagovaranje, viziju i kvantni skok u mišljenju.

Kako smo vidjeli, dvije su zajedničke teme u našem skupu podataka o razvoju discipline značajan utjecaj promjene na političku znanost i nedostatak reprezentativnosti discipline. Te su dvije teme povezane. Može se sa sigurnošću tvrditi kako na vidiku nema kraja izazovima sigurnosti, okolišu, jednakosti, demokraciji i ekonomskoj stabilnosti. Pa ipak, ograničeni smo stvarnostima sociologije znanosti koja se, kako kažu, temelji na prevlasti nacionalnih disciplinarnih struktura koje su zaokupljene istraživačkim programima koji odražavaju nacionalne uvjete, uključujući i dominaciju muškaraca, te koje su i dalje većinom sklone tome da budu zapadnjačke.

Kakvi su izgledi da će se politolozi moći nositi s tim izazovima? Vidimo dugačak popis problema s kojima se suočava disciplina. No ne postoji li i ozbiljan prekid veze između političke znanosti i politike i javnosti? Slušamo li mi političare i medije i slušaju li oni nas? Obrača-

mo li se široj javnosti? Ukratko, je li politička znanost u raskoraku sa svijetom? Kako smo upravo vidjeli, mnogi se pribojavaju da nam naša pretjerana specijalizacija, naše odbacivanje "velikih rasprava", sklonost "normalnoj znanosti" i "nedostatak mašte" smanjuju sposobnost rješavanja stvarnih političkih problema. Mnogi su autori govorili o problemima vidljivosti, priznavanja, relevantnosti i identiteta političke znanosti. Amerikanci priznaju tvrdnje o "monolitnosti, scijentizmu i odvojenosti". Istaknuli smo da je većina radova o "najnovijim dostignućima" discipline bila uglavnom upućena drugim politolozima. Politička znanost u svojim redovima ima malo "javnih intelektualaca". Čak se smatralo da se širi jaz između javnih očekivanja i znanstvenih interesa. Jednostavno rečeno: je li politička znanost relevantna? Nažalost, stvari nisu tako jednostavne zato što se time izbjegava bit pitanja što se misli pod "relevantnim".

Pojam relevantnosti polazi od odnosa s konzekventno drugim. S kojom bi se značajnom publikom trebala povezati politička znanost? Odgovor je manje-više očit: s drugim politolozima, građanima, političarima, kreatorima javnih politika, sa specijalistima, obrazovnim vlastima, financijerima istraživanja te, dakako, sa studentima. Politolozi imaju mnoštvo uloga: nastavnici, istraživači, administratori, specijalisti, konzultanti, savjetnici, poslodavci i komentatori. Zbog potrebe da budu relevantni za sve te uloge i za publiku, pred politologe se postavljaju različiti i katkad protuslovni zahtjevi.

Ako želimo krenuti korak dalje, možemo se zapitati ne postavlja li se pred politologe, zbog prirode njihove jedinstvene profesije, i zahtjev da prijeđu granice strogo profesionalnih obveza te da

imaju i tako značajne kvalitete kao što su razboritost, uravnoteženost, dalekovidnost i kritičnost. Glavna se rasprava vodi o publici. Neki će smatrati da glavnu obvezu imamo prema disciplini, to jest prema stvaranju širih i boljih spoznaja. U svojoj knjizi *From Knowledge to Wisdom: A Revolution for Science and the Humanities* filozof znanosti Nicholas Maxwell tvrdi da se intelektualci moraju više potruditi. Glavni im cilj mora biti povećanje osobne i društvene razboritosti. Prvenstvo moraju davati osobnim i društvenim problemima, onome što je poželjno i vrijedno. On iznosi temeljitu kritiku empirizma na kojemu se temelji filozofija spoznaje. Nadalje, problemi spoznaje, premda su važni, postaju intelektualno podređeni i od drugorazredne važnosti. Ona je sredstvo za ostvarenje cilja. U tom bi se kontekstu moralo tvrditi kako relevantnost političke znanosti prelazi okvire discipline i kreatora javnih politika te da mora obuhvatiti građane, medije i društvo. Upravo je to ono što mislim pod relevantnošću. Pretpostavljam da će politolozi morati i dalje biti relevantni za studente, obrazovne vlasti, financijere istraživanja i kreatora javnih politika zato što nam oni daju mandat i plaću. No u dubljem smislu politolozi moraju biti odgovorni javnosti i političkoj klasi, društvu i demokraciji.

Kako je poznato, moramo biti vrlo pažljivi kad se služimo terminom "relevantan". Nije riječ o pozivu na pretvaranje sveučilišta u trgovačke škole ili na pretvaranje profesora u funkcionalne udvorice. Nije riječ ni o želji da se svaki pojedinačni istraživač prisilno dovede pred sudište popularne kulture ili političke prikladnosti. Prije je riječ o tvrdnji kako politička znanost kao profesija, u cjelini ima društvenu odgovornost koja obuhvaća, ali i prelazi empirizam i

potragu za spoznajama. Ta disciplina, ili barem njezin značajan dio, mora biti relevantna za studente i njihovu liberalnu naobrazbu, ali i za javne teme, te za budućnost koliko i za sadašnjost. Kako je napisao Oscar Wilde, "karta svijeta koja ne obuhvaća utopiju ne zaslužuje da se gleda" (1954/1891).

Kako se trenutačno nosimo s problemom relevantnosti političke znanosti? Amerikanci već rade na povećanju osviještenosti i usmjerenosti pozornosti discipline na javna pitanja. Ipak, fundamentalnije bi rješenje moglo biti razmatranje kako se provode naša istraživanja i kojih se pravila pridržavaju. Nije li moguće teškoće na koje nailazimo u povezivanju sa širom javnošću djelomice pripisati našoj znanstvenoj metodologiji? IPSA-ina je biblioteka otvorila nekoliko pitanja u tom smjeru.

*Disciplinarnost:* Ne odvaja li nas presusko koncentriranje na politiku od područja spoznaje koja su bitna za naša istraživanja? Nisu li politička pitanja po samoj svojoj prirodi interdisciplinarna? Kako su nas učili Parsons i Easton, moramo razviti metode koje obuhvaćaju društveno, ekonomsko, psihološko, filozofsko i međunarodno – ne samo nešto od toga nego sve to u integralnom obliku. Jedan primjer: Laurence Whitehead u knjizi *Democratization* kaže kako je rad Guillerma O'Donnella o "delegativnoj demokraciji" glavni primjer znanstvenog rada nadahnutog metežom naučenog iskustva, a ne ograničenog ortodoksnom disciplinarnošću" (131).

*Znanstvenost:* Postavlja li znanstvena metoda previše ograničenja izučavanju politike? Dokle god znanost znači potragu za strogim, održivim i provjerljivim sredstvima za stjecanje spoznaja, ona pruža pomoć izučavanju politike. No kad postaje čisti metodologizam,



kompjutorizacija i kvantifikacija, ne ograničava li analizu složene raznolikosti kao što su politika i vladavina? U knjizi *Political Psychology* (ur. Linda Shepherd) nalazi se fascinantan članak o izračunskim, eksperimentalnim (tj. laboratorijskim) i podatkovnim pristupima izučavanju odlučivanja o vanjskoj politici. Premda su posve sigurni u korisnost tih studija, Sylvan i Strathman ipak ističu i to kako izračunski i specifično hermeneutički modeli “izravno ne rješavaju politička pitanja ‘stvarnog svijeta’, nego se upuštaju u znanstveni diskurs... ne uzimaju konkretne, određene skupove spoznaje ili društvenih struktura kao datosti... ne pokušavaju objasniti posljedice konkretnih odluka... njihovi neuspjesi proizlaze iz njihove moći objašnjavanja... razočaravaju one koji traže relevantnost za javne politike” (96). Možemo li nakon tih litanija od političara očekivati da nas slušaju ili da nas plaćaju za naš rad – da ne govorimo o činjenici da je kvantitativna znanstvena metodologija prikladna samo za mali dio političkog svijeta.

*Empirizam:* Nismo li svi mi u svojim diplomskim studijima bili odgajani da uvidimo kako strogo pristajanje uz empirizam može dovesti do konzervativnih zaključaka? Empirijska se istraživanja bave samo onim što postoji. Ona ne obuhvaćaju ono što bi moglo biti ili što bi trebalo biti.

*Vrijednosna neutralnost:* Je li moguće objasniti političko ponašanje ili javne politike a ne uzeti u obzir ljudske vrijednosti ili vrijednosti istraživača? Linda Shepherd, urednica sveska *Political Psychology*, zaključuje kako “pokušaj utvrđivanja međugre politike, moraliteta, filozofije i ljudske prirode zasigurno može nadahnuti određeni istraživački program” (133).

*Provizornost:* Ne podučavamo li studente da zauzmu provizoran stav prema rezultatima svojih istraživanja i ne sprečava li ih to da čine “skokove vjere” koji bi im mogli omogućiti da pridonose odlukama koje su neophodne u složenim i turbulentnim vremenima? Kao anegdotalan primjer jedno je izvrsno empirijsko istraživanje na konferenciji ISA-e 2008. godine uvjerljivo pokazalo da su za više od 80% ugovora i konvencija odgovorne međunarodne organizacije, a ne vlade, čime je samostalno odbacilo Bushovu tvrdnju da je UN nerelevantan. Ipak, zaključci te studije bili su izraženi u smislu “sugestija” da je iz tih ocrnjenih međunarodnih organizacija “možda” potekao “razmjerno” velik broj međunarodnih rješenja.

Sve to vodi do pitanja: Ne dovode li nas naše politološke istraživačke metode do preuskih, nerelevantnih i provizornih rezultata a da bi ih oni koji konzumiraju naš proizvod uzeli za ozbiljno? U jednoj novijoj knjizi (Shapiro i dr., 2004), pod naslovom *Problems and Methods in the Study of Politics* politička se znanost prikazuje kao bojište posve različitih programa, pri čemu poštuje suprotstavljene ideale znanstvenog pothvata. Glavni se sukob vodi između istraživanja potaknutih problemima i pobornika metodičkih i teorijski potaknutih studija. Relevantnost za stvarni svijet i eklektične metode suočavaju se s analitičkom strogošću, elegantnošću objašnjenja i ciljem stvaranja objedinjene znanosti. U istoj toj knjizi Robert Dahl i dr. odlučuju se za nastojanje “da se pridonese ostvarivanju dobrih ciljeva”, a ne cilju stvaranja objedinjene znanosti (378-381). U knjizi iz IPSA-ine biblioteke pod naslovom *Local Government* Baldersheim i Wollmann predlažu alternativni pristup koji kombinira probleme s teorij-

skom orijentacijom s nekom vrstom povratka poznatom Lasswellovu programu “znanosti o javnim politikama” koje su i znanstveno osnovane i imaju praktičnu relevantnost.

Ne predlažem da zajedno s nebitnim stvarima odbacimo i ono bitno. Znanstvena nam metoda pomaže da razmišljamo o strogim spoznajama. No ona isključuje mnoge sfere, kao što su filozofija, pravo, upravljanje, demokracija, nacionalizam, religija, moralitet, pravednost, vrijednosti, ciljevi, ustavi itd. Nije li nam potreban neki novi oblik analize koji bi nam omogućio da se strogo pozabavimo golemim problemima s kojima se suočavamo u 21. stoljeću? Autori u našoj biblioteci odgovaraju potvrdno. O. P. Dwivedi (*Governing Development*) proglašava: “Moje je gledište da novo stoljeće zahtijeva novi način razmišljanja kako bismo se suočili s najvećom dvojmom čovječanstva: kako to da mala skupina država i dalje ‘napreduje’ dok je većina i dalje siromašna i uskraćena?” (184). Juan Linz (*Democratization*) utvrđuje: “Zadatak koji je pred nama golem je i daleko od toga da je nekoliko istraživanja više zemalja dostatno za naše potrebe” (145). A Geraldo Munck pridodaje: “Štoviše, budući će razvoj istraživačkog programa o demokratskim tranzicijama vjerojatno ovisiti o sposobnosti znanstvenika da razmotre neke velike i temeljite izazove” (51).

Nekoliko je prijedloga koji bi pomogli političkoj znanosti da poboljša loše odnose s javnošću i političkom klasom te da unaprijedi svoju analizu stvarnih političkih problema. Neki se prijedlozi tiču stvaranja posebnih instituta koji bi okupili znanstvenike iz više discipline, a koji bi bili više orijentirani prema javnim politikama. Što je još važnije, politolozi moraju poduzeti kolektivan

napor kako bi razumjeli društvene potrebe svojeg vremena. Odnosi s političarima i vladama trebali bi biti “konstruktivno kritički, uz potpun angažman, ali autonomni”. Šire perspektive u poslijediplomskim studijima mogle bi suzbiti hiperspecijalizaciju. Potrebne su nam i bolje informacije o infrastrukturi i institucionalizaciji discipline.

Nisam siguran da bilo tko od nas sam, ili čak unutar svojih odsjeka i udruženja, može iznaći rješenja tih temeljnih problema. Politolozi moraju naučiti razmišljati kolektivno. Stoga je moje posljednje pitanje: ne bi li naša nacionalna politološka društva i IPSA trebali osnovati jedno ili više povjerenstava koja bi proučavala i evaluirala stanje discipline i predlagala tehnike njezina razvoja?

## 2.2. Rješavanje problema specijalizacije

Vidjeli smo da se među najznačajnijim problemima s kojima se oko 2010. godine suočava politička znanost nalaze fragmentacija i specijalizacija. Dakako, ti su problemi usko povezani s upravo razmotrenom znanstvenom metodom. Fragmentacija obuhvaća sve podjele u političkoj znanosti koje smo spomenuli u svojim empirijskim podacima – odvajanje međunarodnih odnosa i javne uprave i nekih drugih potpodručja, nadmetanje teorijskih i metodoloških pristupa te mnoštvo drugih rascjepa koji se tiču jezika, središta naspram periferije, etniciteta, obrazovnih sustava karakterističnih za pojedine zemlje itd. Drugi je oblik fragmentacije specijalizacija. Pod specijalizacijom, pretpostavljam, mislimo na individualno i grupno koncentriranje istraživanja unutar jednog od znanstvenih potpodručja političke znanosti. Premda ne osporavaju doprinose specijalizacije, nekoliko je autora izrazilo zabrinutost da je ona postala “pretje-

rana". Možemo pretpostaviti da pritom imaju na umu znanstvenike čija su istraživanja usredotočena na sve uže predmete istraživanja i koja zaokupljaju cijelu njihovu karijeru i općenito isključuju svaki pokušaj povezivanja s drugim područjima ili društvenim problemima.

Nema sumnje da moć koncentriranja na neki predmet istraživanja dovodi do mnogih proboja u znanosti. Sposobnost za potpuno poznavanje nekog konkretnog područja istraživanja, za održavanje kontakta s kolegama u najnovijim dostignućima u tom području i usredotočivanje istraživanja na nov razvoj događaja mogu pružiti inspiraciju i uštedjeti vrijeme i energiju. Specijalizacija je integralni dio napredovanja znanosti. Međutim pitanje je dovodi li ona i do *ljudskog* napredovanja i mogu li se suzbiti njezina pretjerivanja. Čini se da, kad god doznamo za neki novi znanstveni napredak, čujemo i za primjere povezanih, nekontroliranih tehnologija koje upropaštavaju naš okoliš i zajednice.

Autori izlaganja navedenih u mojem izvješću nabrojili su neke probleme što ih pretjerana specijalizacija uzrokuje političkoj znanosti:

- Utaboreni u svojim uskim područjima istraživanja, politolozi loše komuniciraju.
- Uske znanstvene spoznaje ne pridone razumijevanju javnosti.
- U disciplini je malo teorijske rasprave među "odvojenim stolovima".
- Studenti se rijetko potiču da "sagledaju cjelokupnu sliku".
- Specijalizacija sa stranim kolegama odvraća od rasprava kod kuće.
- Hiperspecijalizacija osobito utječe na uzajamno destruktivan sukob između kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja.

- Mnoga su područja i paradigme zapravo komplementarni, a ne konkurentski; ipak, obično se međusobno ignoriraju ili nastoje zadobiti prvenstvo umjesto da potiču suradnju.

Pitanje je, dakako, može li se išta poduzeti u vezi s fragmentacijom, a osobito sa specijalizacijom, ili je to jednostavno priroda te beštije? Specijalizacija je sveobuhvatna i prisutna je već dulje vrijeme, tako da smo imali određenog vremena razmisliti o njoj. Ipak, taj je problem toliko prodoran da će biti potrebna odlučnost cijele discipline da ga riješi – još jedan razlog za stvaranje povjerenstva za proučavanje političke znanosti, na čije se osnivanje pozivalo u prethodnom odsječku. Već ima znakova da su predvodnici discipline uvidjeli razmjere tog problema. IPSA je oduvijek nastojala započeti svoje svjetske kongrese sesijama o glavnoj temi kojima se premošćuje disciplina. Sada je preuzela odgovornost za organizaciju suradnje i komunikacije između različitih istraživačkih odbora. U SAD-u traže nova sredstva za promicanje međusektorskih i interdisciplinarnih istraživanja. Sve je više glasova protiv neracionalnih podjela između političke znanosti, međunarodnih odnosa i javne uprave. Možda će se jednoga dana izvršni odbori Međunarodnog politološkog društva i Udruženja za međunarodne studije sastati da prouče kako bi se, opet, specijalisti za međunarodne odnose mogli osjećati ugodno u okvirima te opće discipline.

No vjerojatnije je da se mnogo više toga mora poduzeti kako bi se postiglo holističko razumijevanje politike. Malo je izgleda da će specijalizacija nestati ili da se može naći jedno jedino rješenje za njezina pretjerivanja. Umjesto toga moramo razmišljati u smislu širenja svijesti o opasnostima specijalizacije i poduzi-

manja aktivnih protumjera. Bi li na do-diplomskim studijima trebalo uvesti ob-vezne uvodne kolegije i tekstove koji bi razmatrali glavna pitanja politike? Bi-smo li svoje doktorande trebali poticati na suradnju i rješavanje temeljnih pro-blema s kojima se suočavaju naša dru-štva? Preuzmu li politolozi veću odgo-vornost za razvoj ekspertize o aktualnim društvenim problemima, bi li se mogla postići veća interakcija s političarima i državnim službenicima? Mogli bismo započeti na svojim godišnjim konferen-cijama. Štoviše, naša bi udruženja mogla tražiti kreativne načine premošćivanja jazova između naše discipline te medija i šire javnosti. Jesmo li ikad predložili se-minare za medije o javnim pitanjima ili medijima ponudili lak kontakt sa struč-njacima u vezi s gorućim temama? Osim toga politolozi će morati preuzeti veću odgovornost za učinkovito priopćava-nje svojih istraživačkih radova i nauči-ti kako se ophoditi s medijima. Možda bismo se, u najmanju ruku, trebali po-brinuti za to da se uska specijalizacija ne smatra karakteristikom znanosti.

### 3. Zaključci: sagledavanje budućnosti političke znanosti

Premda čvrsto vjerujem u potrebu da se osnuje nekakvo globalno povjeren-stvo za evaluaciju i razvoj političke zna-nosti, nakon cijele ove deskriptivne ana-lize zacijelo bi bilo neodgovorno donijeti zaključke a ne zapitati se što ova studija preskriptivno govori o budućnosti poli-tičke znanosti.

Prvo, da rekapituliramo. Vidjeli smo temeljne kritike pristupa, metodologija i teorija političke znanosti. Scijentizam je kao osnovni pristup političke znanosti ozbiljno pogrešan. On malo ili nimalo ne pomaže u velikom dijelu politike kao predmeta izučavanja. Vrijednosno je

neutralna politika oksimoron. Empiri-zam nas drži u okovima *statusa quo* koji ignoriraju budućnost. Koncentriranje na "činjenice" izbjegava bit pitanja što poli-tičke činjenice uopće jesu. Borba do me-đusobnog uništenja između kvantitativ-nih i kvalitativnih metodologija sputava naše produktivne sposobnosti. Restrik-tivnost unutar granica discipline koči nas u shvaćanju šireg konteksta politike. Intenzivna specijalizacija dijeli spoznaje i znanstveni rad u izolirane odsjeke. Ve-ćina politologa ne vjeruje da je njihova dužnost komunicirati s javnošću. Dis-ciplina u kojoj prevladavaju bijeli muš-karci i koja ne obuhvaća cijeli svijet ne-izbježno ne uspijeva iskoristiti svu širi-nu svojeg shvaćanja. Zbog svoje odvoje-nosti od međunarodnih odnosa i javne uprave politička je znanost ozbiljno hen-dikepirana disciplina. Sve smo manje za-nimljivi javnosti zbog svoje usredotoče-nosti na čisto stvaranje spoznaja i općeg odbacivanja sudjelovanja u "velikim ras-pravama" društva. To umanjuje i našu sposobnost da se nosimo s beskrajnim razmjerima promjena koje se zbivaju u globaliziranom svijetu. Svi su navedeni nedostaci zajedno odgovorni za to što je politička znanost slabo vidljiva i rele-vantna za javnost. Njihov kumulativ-ni utjecaj dovodi do sve dubljeg jaza iz-među očekivanja javnosti i znanstvenih interesa. Kako bismo unaprijedili svoje istraživačke rezultate, čini se da se mo-ramo vratiti počecima.

No nisu sve te vijesti loše. Politič-ka se znanost u posljednjim desetljeći-ma dramatično proširila. Kao edukatori usvojili smo razuman i privlačan kuri-kulum diljem svijeta. Čini se da je uvod-no visoko obrazovanje koje ne obuhvaća samo razumijevanje našeg društva, nego i osnovne spoznaje nekoliko relevantnih disciplina, komparativne spoznaje o više

zemalja, kao i povijesna, međunarodna, filozofska i metodološka stajališta, mnogim studentima zanimljivo. Ako možemo pretpostaviti da obrazovanje predstavlja 50% naših rezultata, to je vrlo zdrava osnova za disciplinu. Sada smo i prepoznatljiva, međunarodna disciplina i profesija sa zajedničkim standardima. Posljednjih je desetljeća došlo do konvergencije prema eklektičnom, pluralističkom skupu pristupa političkoj analizi. Sustavne empirijske spoznaje (npr. skupovi podataka) ubrzano rastu. Naši izvori za ovu studiju upućuju na to da stvaramo mnogo više informacija, značajnih otkrića i uvjerljivih savjeta nego što se ikad efektivno priopćava javnosti. Činjenica je da o većini elemenata politike sada znamo više nego ikada prije. U političkoj je znanosti malo netaknutog, neistraženog područja. To je jedan od razloga zbog kojih je bilo kome od nas tako teško temeljito poznavati cijelu disciplinu. No to je postignuće ostvareno nauštrb razumijevanja cjeline, to jest razumijevanja povezanosti između različitih elemenata politike.

Stoga se čini da su naše glavne teškoće povezane s teorijskim i istraživačkim aspektom discipline, a ne s našom edukacijom. Dakako, to nije prvi put da su politolozi došli do zaključka kako je njihova istraživanja potrebno unaprijediti. Prije nego što sagledamo budućnost, moramo sami sebe opomenuti tako što ćemo se prisjetiti na što je bila usmjerena kritika discipline prije otprilike 60 godina, na početku biheviorističke revolucije. Ne bismo smjeli zaboraviti otkuda smo krenuli. U to se vrijeme smatralo da je previše povijesnih razmatranja, previše kulturnih ograničenja, previše opisa državnih institucija i previše ovisnosti o emocijama, vjeri ili tradiciji. Istodobno je bilo premalo stroge, znanstvene meto-

dologije, premalo analize političkog ponašanja, premalo univerzalnih poopćavanja i premalo sustavne teorije (Easton, 1953). Nažalost, kao i u svim revolucijama zaboravljamo restriktivne pridjeve (“previše”, “premalo”) i odbacujemo dobro zajedno s lošim. U ekstremnom obratu ta kritika postaje nova ortodoksija. Ipak, lekcija koju smo naučili jest da sada nije dovoljno zahtijevati povratak svih tradicionalnih elemenata političke znanosti ili zaustaviti razvoj događaja u disciplini u posljednjim desetljećima. Ono na što pozivamo jest preuravnotežavanje.

Kako bismo unaprijedili istraživanja i povećali relevantnost, moramo se vratiti osnovnom problemu relevantnosti. Temeljna su pitanja: što su politička istraživanja, zašto ih provodimo i za koga? Očito je da će različiti ljudi ponuditi različite odgovore. Jezgrovitosti radi, recimo da politiku izučavamo zato što je to drugi najvažniji skup djelovanja koji utječe na ljudska pitanja. Tradicionalno se govori da je politika izučavanje procesa donošenja obvezujućih odluka (“autoritativne alokacije vrijednosti”) za ukupno stanovništvo (Max Weber, nav. u: Easton, 1953: 129-133). Ako o alokaciji vrijednosti razmišljamo u smislu pojma “lijevak uzročnosti” iz studije *American Voter*, možemo zamisliti proces koji u različitim vremenskim odsječcima ima široke socijetalne razmjere sve dok se ne suzi do točke odlučivanja. Ipak, Angus Campbell i dr. inzistiraju na potrebi da istraživač ima uvid u ukupnu situaciju u kontekstu šireg političkog sustava i povijesnog konteksta te područja analize koje, u njihovu slučaju, oni shvaćaju kao spoj političke znanosti, sociologije i psihologije. Taj primjer pokazuje da se naša istraživanja obvezatno moraju temeljiti na spoznajama i odnosima iz-

među glavnih područja društvenih studija te na uzimanju u obzir vremena i prostora kako bi sebi osigurala potreban kontekst. Nama se, kao znanstvenicima, mora osigurati razumijevanje teorije i prakse “velikih pitanja” globalne povijesti i politike.

No ono “zašto” ima šire posljedice na naše specijalizirano područje istraživanja. Naime svako konkretno istraživanje započinjemo strogim preciziranjem pitanja koje analiziramo – ovisnih i neovisnih varijabli. Potom bismo se trebali zapitati je li nam cilj opis i/ili objašnjenje, predviđanje ili preskripcija (ukratko, OOPP).<sup>3</sup> Danas i previše naših metodologija dovodi samo do uzveličanih opisa. Primjerice, u eseju pod naslovom *Why Kenneth Shepsle* (King i dr., 2009) tvrdi kako smo “naučili prebrojavati, mjeriti i općenito utvrđivati pravilnosti i precizirati inače neprecizna opažanja. No već smo odavno zaboravili pitati ‘zašto?’... Objašnjenja empirijskih pravilnosti, koja su pomno izvedena iz jasno izraženih premisa, zlatni su standard kojega bismo se trebali pridržavati” (244). To znači da moramo pomno razmisliti o ciljevima svojih istraživanja (izvan granica pukog opisivanja) te tim ciljevima prilagoditi svoje radove.

“Zašto?” podrazumijeva i da se moramo zapitati kojoj su publici namijenjena naša istraživanja. Istraživanja se ne provode u vakuumu. Prema kome imamo obvezu? Na to pitanje postoji mnoštvo odgovora. Jedan dio naših radova može biti namijenjen razvoju spoznaja odnosno same discipline. No on sigurno tu ne završava. Razvoj discipline

namijenjen je i onima koji nam podmiću račune, našim financijerima. I oni su publika koja predstavlja javno dobro. Osim toga razumijevanje politike općenito je namijenjeno javnosti, političkoj klasi, medijima i, zasigurno, našim studentima. Kad strukturiramo svoje studije, moramo u podsvijesti imati svoju potencijalnu, višestruku publiku, te se moramo zapitati komuniciramo li s njome na odgovarajući način. Ako imamo višestruku publiku i obveze, krajnji ciljevi moraju obuhvaćati stvaranje spoznaja, ali ga moraju i prelaziti. Suglasan sam s kritičarima strogo znanstvenog pristupa, kao što je Američko povjerenstvo za poslijediplomsko obrazovanje, da se izučavanje politike mora baviti objašnjavanjem ljudskog iskustva i pridonositi rješavanju ljudskih problema, te da su od središnje važnosti za izučavanje politike izučavanje etičkih normi i normativna opredjeljenja, odnosno, kako to kaže filozof znanosti Nicholas Maxwell, temeljni cilj političke znanosti mora biti povećanje osobne i društvene razboritosti i davanje prvenstva osobnim i društvenim problemima. Ukratko, politička znanost mora preuzeti odgovornost za razvoj ekspertize o glavnim društvenim pitanjima.

U određenoj se mjeri možemo suglasiti da ti ciljevi zasada nisu najvažniji za većinu politoloških istraživanja, no moramo se zapitati zašto je tomu tako. U uvodnom, glavnom odlomku ovog odjeljka navodi se mnoštvo razloga koje su razvile stotine naših autora. Glavni je među njima kritika znanstvene metode i pretjerana specijalizacija. No ta kritika traje već nekoliko desetljeća (primjerice: Andreski, 1974; Flyvberg, 2001; Lindblom, 1992; Maxwell, 1984; Paquet, 2009; Ricci, 1984). Kako bismo dospjeli do korijena problema, recimo da politič-

<sup>3</sup> U originalnom tekstu ta skraćenica glasi DEPP – *description, explanation, prediction, prescription* (opis, objašnjenje, predviđanje, preskripcija) – op. ur.

ka znanost zanemaruje prigovor Davida Eastona u njegovoj inovativnoj knjizi *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*: “Glavni se izvor nedostataka političke znanosti”, piše on, “nalazi u neuspjehu razjašnjenja istinskog odnosa između činjenica i političke teorije, te bitne uloge teorije u tom odnosu... Činjenice po sebi i za sebe ne omogućuju nam da objasnimo ili shvatimo neki događaj. Činjenice se moraju nekako urediti kako bismo vidjeli njihovu povezanost” (1953: 4). Easton tvrdi da problem nije toliko znanstvena teorija, nego naše pogrešno tumačenje te teorije, a osobito izostavljanje njezina krunskog dostignuća. Sadašnje studije kontinuirano ističu zanemarivanje teorije i pretjerani naglasak na kvantitativnoj metodologiji te prikupljanju podataka bez odgovarajućih ciljeva i modela. Čini se da smo krenuli u suprotnom smjeru od onoga koji je predložio Easton, tako da zajedno s pretjeranom specijalizacijom disciplina postaje sve nerelevantnija.

Počnemo li kopati nešto dublje, moramo postaviti pitanje koje ponašanje pokreće te tendencije u političkoj znanosti. Određeni broj novijih studija upire prstom u ono što ja nazivam “karijerizmom” (Paquet, 2009, služi se drugim terminima, primjerice “disciplinarni redukcionizam”, “kvalificirano pleme” i “profesionalizacija znanstvene zajednice”; vidi i: Ricci, 1984). Ne treba biti teoretičar zavjere da bi se u modernoj znanstvenoj zajednici prepoznao određen broj samoučvršćujućih normi i procesa. Kako bi ostvarili status sveučilišnih profesora, napredovali i održali znanstvenu respektabilnost, znanstvenici moraju objavljivati. Najlakši su put članci ili poglavlja u međunarodnim publikacijama koja recenziraju kolege. Riječ je o istim onim kolegama s kojima surađujemo na

specijaliziranim nacionalnim i međunarodnim konferencijama. Publikacije moraju poštovati “znanstvene” norme koje kolektivno određuju disciplinarna udruženja, časopisi i sveučilišni odsjeci. Te norme učvršćuju odbori drugih znanstvenika. Time se zatvara krug, jer se kvalificirani kolege izvlače iz iste baze s kojom se stupalo u interakciju tijekom cijeloga procesa. Ne postoje nikakvi ciljevi ili standardi osim “doprinosa spoznajama”, nikakve potrebe za stvaranjem veze sa širim korpusima znanja i nikakvi zahtjevi za komuniciranjem izvan kruga specijalista. Stvara se pritisak prema mediokritetstvu umjesto prema imaginaciji. To je proces koji potiče specijalizaciju, učvršćivanje postojećih hirova i nerelevantnost u obliku kule od bjelokosti. Očito je da to pravilo ima mnogo iznimaka – no ono je ipak pravilo. Tu praksu ne može promijeniti nijedna osoba ili skupina. Da bismo se probili iz tog kruga, potrebna je poopćena svijest o njegovim štetnim posljedicama te kolektivna želja da se nešto poduzme. Može se započeti zahtjevom da objavljena istraživanja pridonose objašnjenju i rješavanju ljudskih problema i/ili širenju ljudske razboritosti, teorije i etičkih normi.

No ima nešto što mi kao pojedinci možemo poduzeti u vezi s našim istraživanjima. Nazovimo to “preuravnotežavanjem”. To, prvo, znači dati znanosti uravnotežen položaj unutar cijelog niza političkih studija. Cilj bi bio od znanstvenog pristupa zadržati ono najbolje, a riješiti se znanstvenih pretenzija. Malo bi ljudi osporilo doprinose znanstvene metode našoj disciplini: strogost, objašnjenje empirijskih pravilnosti, precizna opažanja utemeljena na mjerenju, pravila zaključivanja i replikabilnosti, normativne kontrole, testiranje hipoteza itd. Istodobno bismo trebali ispraviti

neke svoje zlouporabe znanstvene metode povratkom na potragu za sintetičkom i uzročnom općom teorijom, na koju u svojem članku *Rediscovering Complexity and Synthesis* (King, 2009: 241-243) poziva Bear Braumoeller. Dakle krenimo na strogo mjerenje onoga što se može mjeriti i odustanimo od pogrešne pretenzije kako se cjelokupna politika može kvantificirati, ili kako može biti vrijednosno neutralna, ili kako su sve spoznaje empirijske. Kao znak "preuravnotežavanja" naši bi se odsjeci i udruženja trebali vratiti prethodnom imenu naše discipline kao "političkih studija" u isto vrijeme kad se pridružujemo drugim društvenoznanstvenim disciplinama nazivajući sebe "politistima".

Drugi bi korak u "preuravnotežavanju" bio izvući iz ladice sve one korake naprijed koji su napravljeni u prošlih 50 godina, ali su sada stavljani u stranu u korist pomodnih, uskih koncepcija. Razmišljam o povratku prethodnoj sistemskoj teoriji, biheviorističkoj teoriji, normativnoj teoriji, historijskom institucionalizmu, kritičkoj teoriji i studijama javnih politika. Taj popis može nadopuniti svatko od nas. Kretanje u Sjedinjenim Američkim Državama prema "kvalitativnim metodama i multimetodama" dio je potrage za boljom ravnotežom unutar discipline. Dodatno se preuravnotežavanje može postići tako da se iznova otvorimo spoznajama iz drugih društveno relevantnih disciplina istodobno dok svojim studentima otvaramo stvarni svijet putem kooperativnih tečajeva.

U svojem novijem članku pod naslovom *The Question of Relevance* Joseph Nye citira predsjedničko obraćanje Ro-

berta Putnama APSA-i: "jednostavna pitanja o glavnim događajima u stvarnome svijetu potiču velika istraživanja. Briga za ista 'velika pitanja' o kojima se brinu i naši sugrađani nije skretanje pozornosti s našeg najboljeg profesionalnog rada, nego mu je često poticaj" (King, 2009: 253). U praktičnom je smislu Stephen Walt u *The Annual Review of Political Science* zagovarao svjestan napor da se promijene prevladavajuće norme discipline. Odsjeci bi trebali pridati veću važnost relevantnosti za stvarni svijet prilikom odlučivanja o zapošljavanju i promaknućima; časopisi bi mogli pridati veću važnost relevantnosti prilikom ocjenjivanja podnesenih radova, a sveučilišta bi mogla povećati interes tako što bi mladem fakultetskom osoblju dala veće poticaje za sudjelovanje u političkom životu.

Kad se prije 25 godina suočio s istim tim pitanjima promjene discipline, David Ricci je zaključio: "Nema razloga za vjerovanje da će velike nacionalne obrazovne institucije, te odsjeci za političku znanost koje obuhvaćaju, uskoro napustiti znanost radi nekog drugog puta prema spoznaji" (292). On je pozvao studente i profesore da prakticiraju "varku" (Platonovu "plemenitu laž?") tako što će ostvariti status i zatim svoja istraživanja mjeriti "prema najširoj mogućoj osnovici ljudskih potreba i uvjerenja" (308). Zasigurno više obećava prijedlog da se odgovornost za preuravnotežavanje i relevantnost postavi ondje gdje joj je mjesto – na vrhunac naše discipline. Predsjednici naših udruženja trebali bi pružiti vodstvo koje je potrebno za pomlađivanje političkih studija.

*S engleskoga preveo  
Davor Stipetić*



## LITERATURA

- Andreski, S. (1974) *Social Sciences as Sorcery*. Harmondsworth: Penguin.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., Stokes, D. E. (1960) *The American Voter*. New York: John Wiley and Sons.
- Easton, D. (1953) *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Flyvberg, B. (2001) *Making Social Sciences Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, G., Schlozman, K. L., Nie, N. H., eds. (2009) *The Future of Political Science: 100 Perspectives*. New York: Routledge.
- Lindblom, C. E. (1992) *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven CT: Yale University Press.
- Lyon, A. J. (2008), "Rejecting One's Protégé: American Media, Public Opinion and the UN". Izlaganje pripremljeno za konferenciju Udruženja za međunarodne studije 2008. godine, San Francisco.
- Maxwell, N. (1984/2007) *From Knowledge to Wisdom: A Revolution for Science and the Humanities*. Oxford: Pentire Press.
- Paquet, G. (2009) *Crippling Epistemologies and Governance Failures*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Ricci, D. M. (1984) *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship, and Democracy*. New Haven CT: Yale University Press.
- Shapiro, I., Rogers, S., Masoud, T., eds. (2004) *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, T. G. (2009) What Happened to the Idea of World Government. *International Studies Quarterly* 53 (2009): 253-271.
- Wilde, O. (1954/1891), "The Soul of Man under Socialism", u: H. Pearson, ed., *Selected Essays and Poems*. London: Penguin.

### **Should Political Science Be More Relevant? An Empirical and Critical Analysis of the Discipline**

**SUMMARY** This paper arises from the empirical evidence about trends, issues and perspectives in political science to be found in the International Political Science Association's (IPSA) Research Committee 33 book series entitled: *The World of Political Science: Development of the Discipline* and the papers presented at the 2008 Montreal Conference of the IPSA on *New Theoretical and Regional Perspectives on International Political Science*. One of the issues raised by this analysis of the discipline's strengths and weaknesses is the question of whether political science is relevant to the outside world and if not, why not? It is

evident to the naked eye that in comparison with, say, economists (President Obama has three advisory councils), political science is of relatively little interest to policy-makers, the media and the public. We have to ask if political science is out of step with the world and, if so, what might be done about it?

KEYWORDS development of political science, IPSA, sub-fields in political science, specialization within political science, perspectives of political science

*Obećanja  
revolucije  
1989.*



# OTUPJELO ORUĐE: NEPRIMJERENOST TRANZICIJSKOG KONCEPTA ZA ANALIZU KONSOLIDACIJE DEMOKRACIJE

**Dražen Lalić**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

**Pero Maldini**

*Odjel za komunikologiju,  
Sveučilište u Dubrovniku*

**Ivana Andrijašević**

*Središnji državni ured za e-Hrvatsku*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: ožujak 2010.

**Sažetak** U članku\* se nastoji pokazati kako je konceptualni aparat "klasične" tranzicijske teorije u nekim važnim aspektima neprimjeren za znanstvenu analizu procesa tranzicije, poglavito konsolidacije demokracije u suvremenim postkomunističkim društvima, uključujući hrvatsko. Primjenom toga aparata ne mogu se valjano objasniti velike političke i društvene promjene koje se odvijaju u tim društvima, poglavito u posljednjem razdoblju. Autori sažeto iznose neke karakteristične primjere "otupjelosti", odnosno neprimjerenosti pojmova i koncepta tranzicijske teorije, propitujući ponajprije problematiku konsolidacije demokracije, njezinih temeljnih sociostrukturnih i sociokulturnih pretpostavki te značenja nekih bitnih pojmova vezanih uz to. U članku se razmatra problematika različitih interpretacija tranzicijskih faza u odnosu prema rascjepu između formalno-institucionalne konstitucije demokratskog poretka i demokratskog deficita postkomunističkih sustava. Upućuje se na potrebu renoviranja pojmovnog i konceptualnog aparata tranzicijske teorije, ali pritom se ne smatra da treba stvoriti novi aparat, nego da treba nadograditi postojeći tako da

\* Članak je izmijenjena i proširena verzija priopćenja koje je Dražen Lalić, suautor ovoga teksta, prezentirao na Hrvatskim politološkim razgovorima koji su održani u Zagrebu 7. studenoga 2009. u organizaciji Hrvatskoga politološkog društva i Fakulteta političkih znanosti. Tema Razgovora bila je "Obećanja revolucije 1989: demokracija, nacionalni identitet i Europa". Članak je djelomice (angažman Dražena Lalića) pripremljen i napisan u sklopu rada na znanstvenoistraživačkom projektu "Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj" koji financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

se prilagodi promijenjenom društvenom i političkom kontekstu postkomunističkih društava u XXI. stoljeću i drukčijoj prirodi tranzicijskih promjena u njima.

**Ključne riječi** tranzicija, demokratizacija, konsolidacija demokracije, postkomunističke zemlje, Hrvatska

Nema veće opasnosti za ljudsku slobodu od dogme, monopola jedne skupine, jedne ideologije, jednog sustava. Istovremeno je naša najveća zadaća da svoje sposobnosti držimo otvorenima za promjenu. Otvoreno društvo ne obećava jednostavan život. Dapače, ljudi imaju pogubnu težnju za lagodom zatvorenog svijeta. Ali ako želimo napredovati i popraviti sebe same i uvjete pod kojima živimo na ovom planetu, moramo prihvatiti neuredan, pun sukoba, ali ponosan i ohrabrujući izgled na otvorene horizonte.

Ralph Dahrendorf

## 1. Uvod

U jednoj od svojih knjiga Josip Županov – slijedeći naputke-metafore američkoga sociologa Lewisa A. Cosera – ističe shvaćanje sociološke teorije kao *tool kita*, odnosno “seta intelektualnih alata (ili svežnja ključeva) koji su na raspolaganju sociologu kao što je set mehaničkih alata na raspolaganju vodoinstaleru” (Županov, 1995: 128). Istodobno, on ustvrđuje kako “... ne postoji jedna jedinstvena teorija o društvu (kao što ni u fizici ne postoji jedinstvena teorija polja) koja bi otključavala sve brave” (*ibid.*: 128). Županovljev odnos prema teoriji blizak je pristupima nekih drugih autora, npr. Georga Ritzera (Ritzer, 1997) ili Louisa Althussera, za kojega je teorija oruđe za proučavanje društvene zbilje, a ne neki provizorni gotovi proizvod (prema: Mouzelis, 2000: 19).

Slijedom rečenoga, uputno je setove intelektualnih alata (smatramo kako se

prije radi o više setova, a ne o samo jednom) za proučavanje kompleksnih i dinamičnih fenomena društvenoga života rabiti promišljeno i selektivno, imajući pritom u vidu potrebu njihove prilagodbe i stalnoga obnavljanja. Takvo shvaćanje zasigurno je primjenjivo i u politologiji, odnosno u analizi političkih pojava i procesa. Ta primjenjivost posebno dolazi do izražaja s obzirom na izraženu isprepletenost i povezanost predmeta sociologije (ponajprije sociologije politike) i političke znanosti, kao i s obzirom na veliku znanstvenu i širu društvenu potrebu za interdisciplinarnim proučavanjima složenoga međuodnosa politike i društva. Jedan od fenomena, odnosno procesa, koji su u posljednja dva desetljeća naročito zanimljivi društvenim znanostima i znanstvenicima, poglavito politolozima i sociolozima, svakako je demokratska tranzicija, osobito problematika konsolidacije demokracije kao treće, završne faze nakon faza liberalizacije i demokratizacije u procesu transformacije društva iz autoritarne vladavine u demokratski poredak.

Naime sukladno konceptu tranzicijske teorije, proces demokratizacije smatra se dovršenim i politički sustav konsolidiranim kada svi elementi društva funkcioniraju po demokratskim pravilima, među kojima su posebno važna institucionalno posredovanje i demokratska procedura kao temeljni obrazac funkcioniranja sustava, podvrgavanje svih aktera zakonskoj regulativi, omogućavanje djelotvornog nadzora javnosti

nad djelovanjem političke vlasti i državnih službi te odgovornost javnih djelatnika i druga. Konsolidacija označava zaključnu fazu tranzicijskog procesa, koja se zbiva kad demokratske institucije i demokratska praksa postanu ukorijenjeni dio političke kulture, i to ne samo kod političkih vođa već i kod velike većine građana koji demokratsku praksu shvaćaju kao dio prava i prirodnog poretka stvari (usp. O'Donnell i Schmitter, 1986; Przeworski, 1986, 1991; Linz i Stepan, 1996).

Međutim većina tranzicijskih studija tematizira faze liberalizacije i demokratizacije tijekom kojih se odvijaju procesi izlaska iz autoritarne vladavine i formalno-institucionalne uspostave (političke) demokracije, dok se malo koja od njih (posebno ne sustavno) bavi pitanjem demokratske konsolidacije. Razlog za to, uz ostalo, treba tražiti u potrebi tranzicijske teorije za konstrukcijom analitičke kronologije u stvaranju demokracija te u usredotočenosti na objašnjenje načina na koje politički akteri potiču i uvjetuju tranziciju iz autoritarne vladavine u demokraciju. Uz to proces je demokratske konsolidacije u stanovitoj opreci s prvim dvjema tranzicijskim fazama. Naime ta faza nije konceptualizirana poput prvih dviju, u kojima su središnji akteri i institucionalni standardi jasno određivi. Čini se da tranzicijski model (koji pretpostavlja ostvarenje temeljnih političkih uvjeta demokracije i podrazumijeva središnjem ulogu političkih aktera) i ne može na jednak način obuhvatiti cjelinu odnosa i akcija unutar procesa demokratske konsolidacije, koji su znatno složeniji i dugotrajniji nego odnosi i akcije unutar prvih dviju faza. To se ponajprije odnosi na socioekonomske i sociokulturne činitele, koji u procesu demokratske konsolidacije postkomunističkih društava ima-

ju vrlo izraženu ulogu.<sup>1</sup> To je i jedna od tvrdnji koje se zastupaju i obrazlažu u ovome radu.

Demokratizacija postautokratskih društava razotkrila je rascjep između formalne normativno-institucionalne konstitucije demokracije i stvarne nedjelotvornosti, pa i nedemokracije novouspostavljenih političkih sustava. Neka tranzicijska društva nisu uspjela dosegnuti ni osnovne kriterije liberalne demokracije, ostavši "zaglavljena" na različitim postajama puta prema njezinu ostvarenju. Iako je formalno-institucionalna konstitucija demokracije nužan preduvjet demokratskog poretka i osnova za analitičko razlikovanje demokratskih od nedemokratskih društava, očito je da takva konstitucija nije dostatna i za njezinu konsolidiranost. Drugim riječima, demokracija nije konsolidirana kad su vidljivi višestruki rascjepi između demokratske konstitucije i nedemokratskog ponašanja političkih aktera, osobito političke vlasti.

Usprkos tome u politološkom, sociološkom i drugom znanstvenom analiziranju tranzicije i konsolidacije demo-

<sup>1</sup> Uvidjevši to, Guillermo O'Donnell, jedan od kreatora tranzicijske teorije u osamdesetim godinama prošloga stoljeća, kasnije je redefinirao faze tranzicije, pokazavši da nije riječ samo o trima stadijima (liberalizacija, demokratizacija i konsolidacija), već i o dvjema tranzicijama: prvoj, empirijski verificiranoj tranziciji iz autoritarne vladavine, i drugoj, stvaranju političke demokracije (ili poliarhije, kako je naziva Robert Dahl) koja može imati različite stupnjeve demokratiziranosti u ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj sferi (usp. O'Donnell, 1992: 18). Tako je O'Donnell podijelio proces demokratske tranzicije na dva različita dijela: s jedne strane na odnose između političke promjene i s druge strane na socioekonomske i kulturne promjene.

kracije i danas se najviše rabi pojmovni i konceptualni aparat tranzicijske teorije, razvijen krajem osamdesetih godina i u posljednjem desetljeću prošloga stoljeća. Naime u to se vrijeme na Zapadu, a potom i u postkomunističkim zemljama razvila svojevrsna "tranzitologija" kao multidisciplinarna znanstvena misao o procesu demokratske tranzicije. Njezinu su razvoju svoj prinos dali mnogi politolozi i drugi znanstvenici u svijetu, te neki iz Hrvatske.<sup>2</sup>

Slijedom određenja koje su 1986. godine dali Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter, pojam tranzicije većina je autora u nas i u svijetu općenito shvaćala ponajprije kao "... vremenski razmak između jednog političkog režima i nekog drugog (...). Tranzicije određuje početak procesa raspada nekog autoritarnog režima, s jedne strane, i uspostavljanje nekog oblika demokracije, vraćanje nekog oblika autoritarne vladavine ili pojavljivanje neke revolucionarne alternative, s druge strane" (O'Donnell i Schmitter, 2006: 27). Zanimljivo, to je određenje u literaturi o tranziciji uočljivo češće citirano nego ono sa samoga početka njihove knjige, u kojemu se naglašava neizvjesnost ishoda tranzicija (što, uz ostalo, upućuje na to da se radi o raznovrsnim procesima, koji su uvjetovani obilježjima i promjenama političkih i društvenih konteksta u različitim zemljama). Na tome mjestu O'Donnell i Schmitter

upozoravaju kako se njihova knjiga bavi "... tranzicijama iz izvjesnih autoritarnih režima prema neizvjesnome 'nečem drugom'. To 'nešto' može biti uspostavljanje političke demokracije ili ponovno uspostavljanje nekog novog, možda još i oštrijeg oblika autoritarne vladavine. Ishod također može biti jednostavno zbrka, odnosno rotacija na vlasti niza vlada koje ne uspijevaju ponuditi neko trajno ili predvidljivo rješenje problema institucionaliziranja političke vlasti. Pritom se tranzicije isto tako mogu razviti u opće i žestoke sukobe koji u konačnici daju prostor revolucionarnim režimima kako bi promicali promjene daleko izvan političkog okvira" (O'Donnell i Schmitter, 2006: 23).

S obzirom na to da u središte procesa demokratske transformacije stavlja političke aktere, političku akciju i slijed tranzicijskih faza, a zanemaruje gotovo sve druge činitelje, tranzicijska teorija zapravo nudi samo političko i procesno objašnjenje demokratizacije. Ona se slijedom toga vidi kao proces koji se odvija pod vodstvom političkih aktera. Strategije njihova djelovanja ovise o njihovim interesima i preferencijama, ali i o mogućnostima i ograničenjima koja uvjetuju njihov izbor. Izbor strategija političkih aktera objašnjava se kao racionalni izbor utemeljen na procjeni korisnosti i svršishodnosti (usp. Przeworski, 1991:19; Whitehead, 2002: 41). Usprkos nesumnjivoj važnosti djelovanja političkih aktera, osobito njihovoj ključnoj ulozi u procesima izlaska iz autoritarne vladavine i uspostave demokratskog poretka, politička i društvena stvarnost tranzicijskih društava pokazala je da uspješnost demokratizacije (u smislu održanja i razvoja demokracije nakon njezine formalno-institucionalne konstitucije) ovisi i o drugim činiteljima, i to znatno više nego

<sup>2</sup> Najistaknutiji su istraživači tranzicije u svijetu V. Bunce, D. Rustow, P. Schmitter, G. O'Donnell, J. Linz, A. Stepan, S. Huntington, A. Przeworski, H. J. Puhle, W. Merkel, C. Offe, R. Dahrendorf, L. Diamond itd. U Hrvatskoj su se tom problematikom posebno bavili ili se još uvijek bave M. Kasapović, V. Pusić, J. Županov, S. Vrcan, A. Štulhofer, V. Katunarić, D. Vojnić i drugi.



o djelovanju političkih aktera. Naime pokazalo se da je za razvoj demokracije od ključne važnosti razvijeno i vitalno civilno društvo koje je nenadomjestivo u demokratiziranju politike te u održanju političke vlasti odgovornom. Gotovo jednaku važnost ima sposobna i odgovorna država čije su institucije pouzdane i respozivne prema zahtjevima građana. Konačno, ključnim su se pokazali i strukturni preduvjeti (poglavito socio-ekonomski) te sociokulturni kontekst (naročito politička kultura i političko nasljeđe) kao stvarne determinante procesa demokratizacije i njegove uspješnosti. Na tom tragu, u središte pozornosti dolaze upravo ti činitelji koji (ne)omogućuju i uvjetuju demokratsku konsolidaciju tranzicijskih društava, te koji mogu i objasniti velike razlike u dosezima i uspješnosti demokratizacije u različitim društvima.

I neki naši autori upućuju na postojanje svojevrstoga "teorijskoga modela demokratske tranzicije" (Kasapović, 1996) odnosno "tranzicijskoga modela" (Maldini, 2007, 2008), koji kao teorijski okvir ne pruža dostatne mogućnosti za objašnjenje demokratske tranzicije u postkomunističkom kontekstu. Naime iako se tranzicijski pristupi nisu uobličili kao jedinstvena i opća teorija, temeljne tranzicijske studije postulirale su osnovne pretpostavke na kojima se oblikovao prepoznatljiv teorijski model u tumačenju procesa demokratizacije. Međutim ocjenjujemo kako taj model, u osnovi utemeljen na iskustvima trećega vala demokratizacije (poglavito na iskustvima tranzicija Juga), nije sasvim primjeren za objašnjenje demokratske tranzicije postkomunističkih društava, posebno u posljednjih desetak godina. Iskustva tih društava u mnogo se čemu razlikuju od idejnih pretpostavki modela. Na-

ime čini se da je puno više razlika koje je teško međusobno uspoređivati nego li sličnosti kojih bi komparacija bila korisna. Zbog toga bi se razmatranjem tih odstupanja moglo približiti odgovoru na pitanje je li i koliko je tranzicijski model aktualan u objašnjenju demokratizacije postkomunističkih društava (Maldini, 2008: 80-81).

Pojmovni i konceptualni aparat tranzicijske teorije kao set znanstvenih alata za analizu i promišljanje konsolidacije demokracije i tranzicije u cijelosti, s obzirom na navedeno, nužno je preispitati, poboljšati i prilagoditi u skladu s bitnim razlikama i velikim društvenim promjenama koje obilježavaju postkomunistička tranzicijska društva. U tom smislu posebno je važno preispitivanje značenja temeljnih pojmova (kao riječi koje označavaju važne pojave u području znanstvenoga interesa) i njihova precizna uporaba.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> S tim u vezi zanimljivo je reagiranje Giovannija Sartorija na jedno zapažanje Karla R. Poppera u vezi s pojmom demokracija. Prema Popperu, "... ne treba raspravljati o riječima i o pseudoproblemima, kao što je taj kakvo je pravo ili suštinsko značenje riječi demokracija. Možemo izabrati bilo koje ime koje nam se sviđa ... (s obzirom) da ovo nije rasprava o riječima" (usp. Sartori, 2001). Sartori je upozorio kako se "rasprava odvija pomoću riječi. Riječi su naočale, a dijelom i oči onoga što mislimo. Popper, a s njime i mnogi drugi, daje loš savjet, vrlo loš, kada kaže da možemo izabrati bilo koje ime koje nam se sviđa. Zbog toga, ne. A nije ni istina da tragati za 'pravim ili suštinskim značenjem' riječi demokracija – ili sličnima – znači pseudoproblem. Treba vidjeti što se podrazumijeva pod pravim ili suštinskim značenjem" (Sartori, 2001: 260). Uz temeljne pojmove vrlo je važno kontinuirano preispitivati i pažljivo rabiti teorijske koncepte kao manje-više prvobitne ideje kojima se nastoji objasniti proces tranzicije.

U ovom članku nastojimo pokazati kako je navedeni pojmovni i konceptualni aparat za znanstvenu analizu procesa tranzicije i konsolidacije demokracije u mnogim važnim elementima zastario i "otupio", odnosno da je neprimjeren za objašnjenje bitno drukčije prirode transformacijskih procesa u društvenom i političkom kontekstu postkomunističkih društava, pa time i hrvatskoga društva. Drugim riječima, smatramo kako taj aparat nije dostatan za preciznu politološku i sociološku teorijsku analizu koja bi mogla odgovoriti znanstvenim i širim društvenim zahtjevima za sustavno promišljanje nedvojbeno velikih promjena koje su se zbile u tim zemljama od kraja osamdesetih godina prošloga stoljeća do danas, što je posebno vidljivo u posljednjih desetak godina.

Početak ovoga desetljeća Srđan Vrcan je upozorio kako se "... govor o tranziciji događa u bitno drugačijem ozračju", u smislu da je "... prijašnji euforički, ideološki i ideologizirajući san o tranziciji koji je dominirao krajem osamdesetih godina i nakon toga općenito odsanjan" (Vrcan, 2001: 13). S tim u vezi on je istaknuo kako o tranziciji treba misliti kao o dugotrajnom, nelinearnom, ambivalentnom i protuslovnom procesu koji donosi rizike "novog začaravanja svijeta i ponovno začarane politike", te "ne kao o sigurnom dolasku u obećanu zemlju, nego kao o hođu kroz 'dolinu suza'" (*ibid.*: 13). Taj je ugledni sociolog uočio kako se pojavljuju nove teme u diskursu o tranziciji: o "tranzicijskoj recesiji", pa i o "tranzicijskoj krizi", o "tranzicijskim patologijama", te se razvijaju teorijski pristupi koji naglašavaju "kontingentnu narav tranzicijskih procesa" (*ibid.*: 14).

U prilog tvrdnji o "otupjelosti", odnosno neprimjerenosti (uporabe) pojedinih važnih dijelova tranzicijskog poj-

movnog i konceptualnoga aparata za politološku i sociološku analizu procesa tranzicije i konsolidacije demokracije u postkomunističkim društvima ovdje izlažemo i neke karakteristične primjere u vezi s tim. Posebno one iz konteksta hrvatskog društva, čija tranzicija nije među uspješnijim tranzicijama u postkomunističkom svijetu. Pritom u proučavanjima tranzicije rabimo mikropristup, koji se za razliku od determinističkog i objektivističkog makropristupa usmjeruje na analizu strateškog djelovanja političkih aktera u konkretnim povijesnim i drugim okolnostima, odnosno razvoj demokracije izvodi iz djelovanja glavnih aktera u određenome povijesnom sklopu (usp. Kasapović, 1996: 10). Također, nastojimo uzeti u obzir razlikovanje triju strukturnih elemenata teorijskog modela demokratske tranzicije: faza demokratske tranzicije, aktera tranzicijskih procesa te strategija i oblika djelovanja aktera (usp. Kasapović, 1996: 11).

Ističemo kako je ovo razmatranje uglavnom ograničeno na određivanje problema i upućivanje na moguće smjerove njegova razrješavanja. Naime sustavno propitivanje tranzicijskog pojmovnog i konceptualnog aparata u analizi tranzicije i konsolidacije demokracije u Hrvatskoj i u drugim postkomunističkim zemljama zahtijevalo bi prostor koji znatno prelazi okvire ovog članka.

## 2. "Otpjelo" oruđe ili aspekti neprimjerenosti tranzicijske teorije u analizi postkomunističkih društava

S obzirom na to da su tranzicijska teorija i njezin pojmovno-analitički aparat znatno oblikovani pod utjecajem iskustava tranzicija trećeg vala, osobito tranzicija Juga (Španjolska, Portugal, neke

druge zemlje Europe i Latinske Amerike) iz sedamdesetih i osamdesetih godina prošloga stoljeća, upitna je univerzalnost i primjenjivost toga aparata na druga, kulturalno, politički i ekonomski različita društva. Razlike između tranzicija Juga i postkomunističkih tranzicija više su nego dovoljan razlog za propitivanje aktualnosti tranzicijskog modela kao valjanoga teorijskog okvira u analizi tranzicija postkomunističkih društava.

Ponajprije treba istaći znatne razlike u ključnim pretpostavkama društvenih promjena. Naime u pogledu tipa i strukture autoritarne vladavine, državni se socijalizam bitno razlikovao od birokratskoga autoritarizma i drugih oblika diktature u Latinskoj Americi i južnoj Europi. Te se razlike očituju u socijalnoj strukturi, političkoj ideologiji, konfiguraciji političkih i ekonomskih elita, obrascima civilno-vojnih odnosa te u poziciji u međunarodnim odnosima, što je sve bitno utjecalo na oblik, tijek i dosege kasnijih tranzicijskih promjena. Uz to tranzicije Juga uključuju još dvije bitne analitičke razlike: s jedne strane, način demontaže prethodno postojećih struktura autoritarne vladavine; s druge strane, stvaranje novih struktura koje će zauzeti njihovo mjesto.

Nadalje, bitne su razlike u prirodi i opsegu društvenih transformacija. Dok su se tranzicije Juga odvile kao demokratizacija već postojećeg poretka, postkomunistička društva utemeljuju se kao izvorno nove demokracije. Naime u južnoj Europi i Latinskoj Americi dogodila se promjena režima, tj. zaokret koji je dominantno obuhvaćao političko-institucionalnu razinu. Istodobno, već postojeće tržište, kapitalistički poslovno-poduzetnički sektor te državne institucije nastavili su funkcionirati bez znatnijih promjena, dok je socioekonomska

struktura društva ostala relativno neizmijenjena. Za razliku od toga promjene u postkomunističkim društvima istočne i srednje Europe (bile) su sveobuhvatne i radikalne. Promijenio se politički sustav (prijelaz iz političkog monizma u politički pluralizam, iz jednopartijskog sustava u višestranačku parlamentarnu demokraciju), ekonomski sustav (prijelaz iz socijalističkoga planskoga gospodarstva u kapitalističko tržišno gospodarstvo) te socijalni sustav (prijelaz iz uvjeta kolektivističkoga društva zagarantiranih socijalnih prava i visoke socijalne sigurnosti u uvjete relativne socijalne nesigurnosti, tržišno reguliranih odnosa i smanjenih funkcija socijalne države).

U tranzicijskim društvima Juga nacionalna se država na početku tranzicije kolektivno prihvaćala kao samorazumljiva činjenica, dok se kod mnogih postkomunističkih društava, posebno onih koja su baš u tome povijesnom trenutku ostvarila nacionalno osamostaljenje, ona tek trebala uspostaviti. Kontinuitet državnosti država južne Europe i Latinske Amerike ogleda se u njihovu dugotrajnom postojanju u statusu suverenih država, i to bez obzira na različite političke poretke koji su se izmjenjivali tijekom vremena. Nasuprot tim državama je izrazit državni diskontinuitet u nekim društvima istočne i srednje Europe. Ona su u duljem razdoblju bila izložena procesima stalne mijene, koji su se izražavali ne samo u izmjenama političkih poredaka nego i u izmjenama temeljnih državnih atributa: državnog statusa (često su bile dio višenacionalnih tvorevina, s ograničenim suverenitetom ili bez njega), teritorija (promjene državnih granica) i stanovništva (migracije nakon ratova i sukoba). Raspad SSSR-a, Čehoslovačke i Jugoslavije omogućio je stvaranje novih nacionalnih država koje

su uglavnom stekle državnu neovisnost prvi put u povijesti. Tako je proces izgradnje nacionalne države u tim društvima paralelan s razvojem demokracije. U tom su smislu država, nacija i identitet bili, i još su uvijek, u samom središtu tranzicijskih procesa u mnogim postkomunističkim društvima, dok su u društvima tranzicije Juga oni bili praktički irelevantni.

Stvoren uglavnom na iskustvima tranzicija Juga, tranzicijski model ističe odlučujuću važnost oblika tranzicije (prije svega strategije aktera) u procesu demokratizacije, smatrajući ga formativnim činiteljem koji usmjeruje i oblikuje kasniji politički razvoj i tip postautoritarnog poretka. No upravo su razlike koje se odnose na oblik tranzicije ovdje ključne. Za demokratizaciju u Latinskoj Americi i južnoj Europi karakterističan je bio proces premošćivanja između starog i novog poretka. Tranzicijski je model upravo takav postupni, "paktovski" oblik postulirao kao najuspješniji (usp. O'Donnell i Schmitter, 1986: 37-38). Međutim za postkomunistička društva karakterističan je upravo suprotan proces, tj. potpun raskid svih veza sa starim, komunističkim, preciznije realsocijalističkim sustavom. Štoviše, što je raskid bio radikalniji, to je kasniji proces demokratizacije bio uspješniji (usp. Welsh, 1994; Bunce, 1999, 2003, 2006).

U postkomunističkom kontekstu proces promjene režima pretežno je bio revolucionaran, a ne evolutivan. Najveći broj postkomunističkih tranzicija obilježili su pokreti odozdo, odnosno masovna društvena mobilizacija, koja je u nekim slučajevima imala razmjernu revolucije. Pregovori i kompromisi u tim su društvima uglavnom imali minornu ulogu u procesu promjene režima. Ni bezizlazna, tj. posebno teška politička

situacija (važan uvjet i uzrok pregovora elita u tranzicijama Juga) u postkomunističkim tranzicijama nije imala važniju ulogu (usp. McFaul, 2002: 221-222). Dominantno obilježje bilo je konfrontacija, a ne kompromis i pregovori između stare elite i novih društvenih pokreta, što je upravo suprotno tvrdnji Samuela Huntingtona da su pregovori i kompromis među političkim elitama u središtu demokratizacijskog procesa (usp. Huntington, 1991: 147-149, 153). U onim postkomunističkim društvima u kojima je postignut kompromis (npr. neke od zemalja bivšeg SSSR-a), on je proizveo posve suprotne učinke. Tranzicije odozgo u bivšim komunističkim režimima uglavnom nisu proizvele demokracije, već nove diktature. Stoga se čini da paktiranje i kompromis ne objašnjavaju uzroke (ne)uspjeha u demokratskoj konsolidaciji postkomunističkih društava.

Usporedbom tranzicija Juga s postkomunističkim tranzicijama otkrivaju se i drugi važni činitelji u oblikovanju demokratske perspektive, a koji nedostaju većini tranzicijskih studija (interakcija ekonomske i političke transformacije, važnost građanskog društva i javnosti, moćan utjecaj međunarodnih činitelja, uloga nacionalizma i političkih opcija ljevice i desnice itd.). Upravo te razlike čine analitički aparat tranzicijske teorije umnogome nedostatnim i neprimjerenim za analizu demokratske tranzicije postkomunističkih društava.

### 3. Četvrti val demokratizacije?

Pod zajedničkim nazivnikom "treći val demokratizacije" Samuel Huntington (1991) analizira političke i društvene promjene prema uspostavi demokracije koje su otpočele sedamdesetih godina prošlog stoljeća u tridesetak zemalja

Južne Europe, Azije i Latinske Amerike. U tom sklopu on analizira i demokraciju društava Istočne i Srednje Europe koja je počela 1989. godine i još uvijek traje. Međutim ocjenjujemo kako (više) nema osnove za takvo kumulativno motrenje demokratizacije u sklopu "trećega vala", s obzirom na to da su u navedenim područjima svijeta postojale i još uvijek postoje različite povijesne, kulturne, političke i društvene okolnosti te različita obilježja, akteri i učinci demokratizacije. Stoga toj poznatoj periodizaciji, koja je za povijesnu perspektivu vrlo korisna, treba pridodati novi val (ili ga barem izdvojiti u okviru trećega vala) u kojemu će se zasebno motriti demokratizacija, odnosno tranzicija u postkomunističkim zemljama od kraja osamdesetih godina do danas.

To bi trebalo učiniti stoga što se, u odnosu na druge tranzicijske zemlje, tranzicija u zemljama Istočne i Srednje Europe, kako navodi Claus Offe (1997), razlikovala u dva ključna elementa: u postojanju teritorijalnih sukoba, velikih migracija stanovništva, etnifikacije politike odnosno etničkih i drugih konflikata i pripadajućih separatističkih težnji, te u transferu državne imovine u druge oblike vlasništva koji su doveli do političke instalacije potpuno nove klase poduzetnika. Tranzicija/demokratizacija u mnogim zemljama te regije bila je uglavnom konfliktna i spora te vezana uz prošlost, pa je treba analizirati odvojeno od demokratizacije/tranzicije zemalja Juga, koja je bila sporazumna, mirna, brza i usmjerena k budućnosti.

Michael McFaul, jedan od istaknutijih kritičara uvrštavanja tih zemalja u treći val demokratizacije, iznosi koncepciju "četvrtoga vala" u svojem članku "Četvrti val demokracije i diktature. Nekooperativne tranzicije u postkomunističkom

svijetu" (McFaul, 2002). Već je iz naslova vidljivo da on uzima u obzir različite karakteristike i ishode toga vala, kako demokratske tako i one vezane za diktature. McFaul upozorava kako se u mnogim postkomunističkim zemljama, s obzirom na njihov specifični povijesni i društveni kontekst, uglavnom nije zbilja sporazumna i mirna tranzicija u demokraciju. Umjesto toga u većini od tridesetak zemalja došlo je do zbivanja koja su uglavnom bila obilježena političkim sukobima, međuetničkim nasiljem i ratovima, raspadom triju multietničkih državnih zajednica (Sovjetskoga Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije), sporovima u vezi s granicama, znatnim porastom korupcije i organiziranoga kriminala, povećanjem nezaposlenosti i drugih oblika socijalne ugroženosti te ostalim političkim i društvenim poremećajima. On uočava kako su tranzicije u tim zemljama imale uzroke i ishode koji su različiti od uzroka i ishoda u zemljama Južne Europe, koje pripadaju "izvornom" trećem valu: "Uzroci demokratizacije u Poljskoj mogu biti različiti od uzroka u Španjolskoj..." (*ibid.*: 244); "Zašto, naposljetku, treba pojavu diktature u Uzbekistanu uvrstiti u treći val demokratizacije?" (*ibid.*: 242). Zbog tih i drugih razloga McFaul smatra kako su "... te tranzicije iz komunističke vladavine na nove tipove režima tako različite od trećega vala demokratskih tranzicija u 1970-ima i 1980-ima da čak ne bi trebale ni biti objedinjene pod istim naslovom" (*ibid.*: 213).

Prema McFaulovu uvidu, četvrti je val u različitim postkomunističkim zemljama početkom ovoga desetljeća imao tri ishoda, na osnovi kojih je on te zemlje klasificirao u tri skupine: liberalne demokracije (devet zemalja, kojima se 2000. godine prema njegovoj ocjeni pridružila i Hrvatska), djelomič-

ne demokracije te diktature (*ibid.*: 227). Smještanje Hrvatske u liberalne demokracije u tome je trenutku zasigurno bilo uvjetovano mirnim silaskom s vlasti režima Franje Tuđmana (koji je imao autoritarne tendencije i uglavnom nije bio smatran demokratom) i dolaskom na vlast koalicije lijevoga centra (koja je imala brojne nedostatke, ali je pokrenula zamrli proces demokratizacije i otvaranja hrvatskog društva prema svijetu). Nakon toga redoviti izbori 2003. i 2007. godine nedvojbeno su označili regularnu i mirnu promjenu vlasti (na kojima je pobijedio u međuvremenu modernizirani i demokratizirani HDZ). Međutim nakon početnih pomaka u demokratizaciji i europeizaciji zemlje te u njezinoj modernizaciji, u nekim je aspektima političkoga i društvenog života došlo do postupnog nazadovanja tih procesa. To se nazadovanje posljednjih nekoliko godina najizraženije očitovalo u eskaliranju društvenih problema korupcije i organiziranoga kriminala, u moralnoj i upravljačkoj krizi funkcioniranja političke elite te u naraslim gospodarskim teškoćama. S obzirom na te promjene bilo bi zanimljivo ustanoviti bi li i danas McFaul i drugi autori uvrstili Hrvatsku u skupinu liberalnih demokracija.

#### 4. Konsolidirana demokracija – kakva igra u gradu?

Govoreći o konsolidaciji demokracije, ona u tranzicijskoj teoriji označava završetak demokratske tranzicije političkoga poretka, situaciju u kojoj svi akteri političkog sustava prihvaćaju demokratska pravila igre, tj. kad demokracija postaje “jedina igra u gradu” (Przeworski, 1991). Tranzicija je završena kad je postignut konsenzus o političkim postupcima za izbor političke vlasti (slobodni i

opći izbori, podjela vlasti, demokratska procedura).<sup>4</sup>

S aspekta ponašanja, demokratski se poredak smatra konsolidiranim kada ni jedan važniji nacionalni, društveni, ekonomski, politički i institucionalni akter ne pokušava svoje ciljeve postići nasiljem ili uspostavom nedemokratskog režima. S aspekta političkih stavova, podrazumijeva se uvjerenost velike većine građana da su demokratski postupak i demokratske institucije najpogodniji način upravljanja društvom i reguliranja društvenih odnosa. S aspekta ustavnosti, konsolidiranost demokratskog poretka podrazumijeva suglasnost svih političkih aktera da se konflikti rješavaju u skladu s postojećim normama, uz svijest da bi kršenje tih normi bilo nedjelotvorno i skupo. Linz i Stepan su sredinom devedesetih godina prošloga stoljeća proširili to određenje, ustvrdivši kako tadašnjom raspravom o demokratizaciji previše dominira “elektoralizam po sebi i/ili pretpostavljeni demokratizirajući potencijal tržišnih mehanizama po sebi (Linz, Stepan, 1996: 7). Oni su upozorili, prvo, kako tranzicije mogu početi a da nikad ne budu završene, te drugo, na zabludu slijedom koje se “nužan uvjet demokracije, slobodni izbori, shvaća kao dostatan uvjet demokracije” (usp. Linz i Stepan, 1996: 4).

<sup>4</sup> Određujući značenje sintagme konsolidacija demokracije, Przeworski ustvrđuje da se “... demokracija učvrstila kad u danim ekonomskim i političkim okolnostima poseban sustav institucija postane jedina igra u gradu, kada nitko ne može ni zamisliti da bi djelovao izvan demokratskih institucija, kad oni koji su izgubili žele samo priliku da pokušaju još jednom, i to u okviru istih institucija unutar kojih su upravo izgubili” (Przeworski, 1991: 26).

Linz i Stepan razlikuju pet interaktivnih arena kao temeljne karakteristike i preduvjete konsolidirane demokracije. Uz pretpostavku da postoji država (kao temeljni preduvjet demokratskog poretka) to su: autonomno i živo građansko društvo, kompetitivno i inkluzivno političko društvo, vladavina prava koja jamči slobode i nezavisnost društvenog organiziranja, racionalna i legalna državna uprava u funkciji demokratske vlasti i institucionalizirano ekonomsko društvo (tržišno gospodarstvo). Te arene trebaju funkcionirati kao interaktivni sustav, u smislu da ni jedna od njih ne može valjano funkcionirati bez potpore ostalih (usp. Linz i Stepan, 1996: 5-15). Što se tiče političkih aktera, O'Donnell i Schmitter smatraju da je demokracija konsolidirana kad se akteri podvrgavaju nizu pravila i pritom definiraju: 1) smjer postizanja uspjeha u vladajućim ulogama, 2) sredstva koja legitimno smiju upotrijebiti u međusobnim sukobima, 3) postupke kojima se trebaju služiti pri donošenju odluka i 4) kriterije koje će primjenjivati da bi isključili druge iz igre (O'Donnell i Schmitter, 1986: 65).

Analizirajući stupanj konsolidiranosti demokracije u Hrvatskoj s aspekta interaktivnih arena, može se razabrati kako kod nas u tom smislu postoje ozbiljni deficiti. Tako se u areni vladavine prava – koja je prema Linzu i Stepanu definirana kao područje u kojem “svi važni akteri, posebno demokratska vlada i država, moraju poštovati i podupirati vladavinu prava” (Linz i Stepan, 1996: 10) – stanje u Hrvatskoj ispostavlja uglavnom kao nepovoljno za konsolidiranje demokracije, jer je zemlja znatno pogođena političkom i drugom korupcijom te organiziranim kriminalom i lošim funkcioniranjem pravnoga sustava. Nadalje, autonomno civilno društvo u Hrvatskoj

nedostatno je razvijeno, pa se građanska javnost ne uspostavlja kao nadzor i korektiv djelovanja političke vlasti. Također, brojni su problemi u funkcioniranju gospodarstva, ponajviše zbog loše izvedene transformacije nekadašnje socijalističke ekonomije u tržišni kapitalistički model (neuspjeh privatizacije, klijentelizam, dominantna uloga države). Konačno, zastarjela državna uprava izrazito je neučinkovita, podložna korupciji i znatno je više teret poreznim obveznicima nego učinkovit servis građanima. Čini se kao da tu “jedinu igru u gradu” aktivno (i na svoj način) igraju, prije svega, pripadnici političke i druge elite, dok su građani, koji bi trebali biti ključni akteri demokracije, uglavnom promatrači ili su pak sasvim nezainteresirani, što, uz ostalo, inhibira razvoj političke participacije.

Ipak, tijekom drugog desetljeća trajanja samostalne Hrvatske u zemlji je došlo do izvjesnoga napredovanja u konsolidaciji demokracije, ali to je napredovanje izraženije u političkom društvu (kod političkih institucija kao što su izbori i u djelovanju dijela političke elite na državnoj razini) nego u funkcioniranju političkoga sustava u cijelosti i djelovanju raznovrsnih političkih aktera na različitim razinama (npr. u lokalnoj politici).<sup>5</sup> S druge strane, postavlja se pitanje do koje je mjere u Hrvatskoj demokracija konsolidirana. Wolfgang Merkel je Hrvatsku uvrstio među manjkave (*defective*) demokracije, i to one neoliberalnoga tipa u kojima “... zbog njezi-

<sup>5</sup> Slično tome Mirjana Kasapović je u jednome novinskom intervjuu ocijenila kako se konsolidacija demokracije u nas više odnosi na stabiliziranje temeljnih političkih institucija nego na demokratsku konsolidaciju različitih aktera politike (Kasapović, 2008).

ne nepotpune i okrnjene ustavne države, izvršni i zakonodavni nadzor nad državom ograničava sudbenu vlast. Osim toga, ustavne norme slabo ograničavaju vladine aktivnosti, a građanska su prava ili djelomice suspendirana ili nepostojeća. U neliberalnim je demokracijama načelo vladavine zakona okrnjeno, što se nepovoljno odražava na jezgru liberalnog samorazumijevanja, naime, jednaku slobodu svih pojedinaca” (Merkel, 2004: 95). Takvo pozicioniranje Hrvatske vjerojatno je napravljeno na osnovi uvida u stanje u prvim godinama prošloga desetljeća. Gotovo desetljeće kasnije, na osnovi Merkelovih kriterija, te uzimanjem u obzir političkih i društvenih promjena, moglo bi se utvrditi kako je u Hrvatskoj došlo do izvjesnoga napretka u konsolidiranju demokracije, no i to da Hrvatska još uvijek nije postala “ukotvljena” (*embedded*) demokracija. Drugim riječima, demokracija je u nas postala “jedina igra u gradu”, ali ta je igra obilježena znatnim zastojima i čestim kršenjem pravila, pa zbog tih i drugih razloga još uvijek ne ostvaruje (dostatno) dobar učinak na politička i društvena zbivanja.

Nadalje, ocjenjujemo kako se konsolidacija demokracije u Hrvatskoj izraženije zbila u smislu “negativne” nego “pozitivne” konsolidacije. Tako Geoffrey Pridham razlikuje “negativnu” konsolidaciju, kojom se uspjeh demokracije izraženo povezuje s djelovanjem političke elite od “pozitivne” konsolidacije, koja se odnosi na uspostavljanje i legitimiranje političkoga i društvenoga sustava u cijelosti, i to ponajprije na razvijanje obrazaca demokracije i građanskoga društva, kao i demokratske političke kulture među građanima (usp. Pridham, 2002).

Određujući konsolidiranu demokraciju, mogli bismo ustvrditi da je ona

ostvarena ondje gdje je dovršen slijed transformacija, i to:

- a) političkih (normativno-institucionalna konstitucija demokracije, demokratska procedura),
- b) institucionalnih (djelotvorna pravna država, učinkovita državna uprava),
- c) ekonomskih (uređeno tržišno gospodarstvo),
- d) socijalnih (djelotvorne funkcije socijalne države).

Konsolidirane su demokracije ona društva koja su uspostavila državu koja regulira društvo i organizira distribuciju javnih dobara s djelotvornim i pouzdanim institucijama. U njima funkcionira politička javnost kroz skup svih socijalnih institucija i kritičkih socijalnih aktera koji sačinjavaju civilno društvo, čija autonomija nije niti monopolizirana od političke vlasti niti onemogućena dominantnim ekonomskim odnosima. Takvo građansko društvo pretpostavlja široku političku inkluziju i sposobnost da se preferencije građana prevedu u politiku.

Uz to, konsolidirana demokracija implicira strukturirani legitimitet novih demokratskih vrijednosti, odnosno razvijenost građanske kulture. Naime uz sociostrukturne preduvjete nužan je preduvjet konsolidiranosti demokratskog poretka i odgovarajuća (građanska) kultura koja podržava demokraciju. Uspostavom demokracije ne ostvaruju se same po sebi i sve dobrobiti koje se uz nju vezuju. Demokracija ne jamči uspjeh, ona pruža mogućnosti. Demokratski politički sustav jest okvir u kojemu iskazivanje zahtjeva, organiziranje interesa i borba za razvoj i ljudska prava imaju puno bolje mogućnosti nego u okviru bilo kojega autoritarnog sustava. No za bilo koje demokratsko ostvarenje nužna je akcija građana. Kvaliteta i dje-



lotvornost demokratskoga političkog sustava, opseg individualnih sloboda i prava građana te mogućnost sudjelovanja u političkim procesima i utjecanja na donošenje kolektivno obvezujućih odluka ovise ponajviše o samim građanima. Naime bez političke kompetencije i volje za sudjelovanjem u političkim procesima, kao i bez razvijenoga civilnog društva i snažne političke participacije građani očekuju od političke vlasti da riješi njihove probleme. To pak omogućava i ohrabruje arbitrarnu, a ne demokratsku praksu političke vlasti, te slabi mogućnosti nadzora političke vlasti. Posljedično, to smanjuje njihovu odgovornost i izaziva nepovjerenje građana prema vlasti, ali i prema javnom angažmanu, što će u konačnici rezultirati apatijom i političkom pasivnošću. Na taj način demokracija ne jača, već slabi. To je tipični *circulus vitiosus* mnogih postkomunističkih društava, poglavito u slučajevima kada političke elite nisu u potpunosti opredijeljene za razvoj demokracije (usp. Maldini, 2008).

## 5. Kakav kapitalizam?

Nakon raspada socijalističkih gospodarstava proklamirani su kapitalizam, poduzetništvo i slobodno tržište kao temelji novoga gospodarskog sustava. Za uzor su uzeta tržišna gospodarstva razvijenih zapadnih demokracija s namjerom da se njihova rješenja implementiraju u domaću situaciju. Tako se kapitalizam u postkomunističkim društvima ne razvija od početka; njegov razvoj nije ni organski ni postupan, zbog čega on poprima specifične oblike, bitno drukčije od kapitalizma u zapadnim demokracijama. Logikom tranzicijskih procesa vođenih od političkih elita kapitalizam je uveden "odozgo".

Upravo zbog načina implementacije kapitalizma u postkomunistička društva,

ustroj i funkcioniranje tih gospodarstava znatno se razlikuju od uređenih tržišnih gospodarstava razvijenog Zapada. U situaciji bez tradicije kapitalističkih odnosa, ekonomske kulture, poduzetničkog poslovanja i tržišta (kao regulatora gospodarskih odnosa i mehanizma alokacije ne samo materijalnih nego ukupnih društvenih dobara), te naslijeđene socioekonomske i tehnološke strukture socijalističkoga gospodarstva "tranzicijski" kapitalizam nije polučio gospodarski zamah i rast, već je, naprotiv, utjecao na krizu gospodarstva u mnogim postkomunističkim zemljama. Istodobno, ne poznajući uvjete slobodnog poduzetništva i tržišnoga gospodarstva, velik broj građana imao je nerealna očekivanja da će kapitalizam relativno brzo polučiti odgovarajuće socioekonomske rezultate, slične onima u društvima uzorima. Izostanak očekivanih efekata doveo je do rezignacije velikog broja građana te do nepovjerenja prema novouspostavljenim društvenim odnosima.

Sva ta obilježja znatno su izražena i u hrvatskom društvu. Tržišno gospodarstvo i kapitalističko poduzetništvo u hrvatskoj ekonomskoj i društvenoj stvarnosti ne funkcioniraju sukladno normama uobičajenim u razvijenim tržišnim gospodarstvima, već sa znatnim aberacijama.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Dragomir Vojnić opisuje tu situaciju navodeći kako se "Hrvatska tako predano prepustila nekritičnoj primjeni ekonomskog neoliberalizma, divljeg kapitalizma i tržišnoga fundamentalizma kao nijedna druga, posebno srednjoeuropska zemlja u tranziciji", te upozoravajući da u mnogim tranzicijskim zemljama "... nekritična primjena doktrine ekonomskog neoliberalizma u opće dominirajućem ozračju globalizacije i liberalizacije nije mogla rezultirati ničim drugim nego tržišnim fundamentalizmom. A ta je pojava bila veli-

Za određenje tipa kapitalizma u suvremenoj Hrvatskoj (ili barem njegovih glavnih obilježja) korisno je razlikovanje političkoga i poduzetničkog kapitalizma. Tako je Josip Županov u analizi postkomunističkoga društva u Hrvatskoj primijenio pojam političkoga kapitalizma, uzimajući u obzir modifikacije njegova "startnoga modela". Idealtipski promatrano, politički se kapitalizam razlikuje od poduzetničkog kapitalizma bar u tri aspekta. To su: a) institucionalni okvir u kojem se obavlja ekonomska aktivnost (tj. administrativna hijerarhija nasuprot tržištu), b) etos te aktivnosti (tj. neizvjesnost uvjetovana arbitrarnošću političkog sponzora nasuprot većoj predvidljivosti interpersonalne tržišne regulacije) i c) primarni agenti (tj. fiskalno orijentirana korporacija nasuprot in-

---

ka nesreća za sve zemlje u tranziciji" (Vojnić, 2005: 154). Posljedice situacije nastale zbog nekritične primjene ekonomskog neoliberalizma i dominacije tržišnog fundamentalizma bile su "kaos, anarhija, organizirani kriminal i mafiokracija". Dotične su posljedice, prema Vojniću, posebno izražene u zemljama nastalim poslije raspada SSSR-a, te u Hrvatskoj, koja je u tom smislu ostvarila najslabije rezultate od svih europskih postkomunističkih zemalja (*ibid.*: 152). Neki autori smatraju da kapitalizam u Hrvatskoj i u mnogim drugim postkomunističkim zemljama ima posebno istaknuta obilježja "pajdaškoga" (*crony*) ili "ortačkog" kapitalizma. Vojmir Franičević pojasnio je kako se sintagma "ortački kapitalizam" najčešće rabi na deskriptivan način kako bi se upozorilo na uske veze između političara i poduzetnika, njihove korupcionaške mreže, instrumentalizaciju politike u partikularne svrhe, traganje za rentom (*rent seeking*) itd., te je ustvrdio kako je takav kapitalizam "srž političko-ekonomskoga modela nastalog devedesetih godina, a ujedno i bit njegove krize" (Franičević, 2002: 8).

dividualnom poduzetniku) (usp. Jowitt, 1992; Županov, 2002).

Dakle politički je kapitalizam određen uglavnom politički lažiranim tržištem (monopoli), glavni su akteri politički menadžeri povezani s političkom hijerarhijom, država zadire u sferu autonomnih ekonomskih odluka u tvrtkama i štiti neke djelatnosti zbog nacionalnih razloga ili održanja socijalnog mira, a velik se dio BDP-a distribuira državnim kanalima. Za razliku od toga poduzetnički je kapitalizam onaj u kojem je tržište integralno i konkurentsko, vodeći su akteri individualni poduzetnici i profesionalni menadžeri, a razmjerno manji dio BDP-a distribuira se kanalima države koja funkcionira ili kao "noćobdija" ili pak uz to regulira pravila igre podjednako za sve aktere. Politički kapitalizam nije nastao u tranziciji, nego u realnom socijalizmu, pa i u samoupravnom socijalizmu, koji je u pogledu razvoja političkog kapitalizma u nekim aspektima čak nadmašio realni socijalizam. U tranziciji, politički je kapitalizam institucionaliziran i oslobođen ideoloških barijera. Usprkos institucionalizaciji tržišnoga gospodarstva i novih socioekonomskih odnosa, politički kapitalizam, naslijeđen iz vremena politički upravljana gospodarstva, preoblikovao se i prilagodio novonastalim društvenim uvjetima. Između ostalog on se izražava u naglašenoj kontroli države nad kolanjem znatnog dijela BDP-a, u državnom intervencionizmu u prostoru gospodarstva te u omogućavanju tržišnih monopola (obično interesno povezanih s političkom vlašću), kao i u nepostojanju jasne razdjelnice između državne administracije i profitnog sektora (usp. Županov, 2002: 66-67).

Iako je riječ o promatranju s aspekta idealtipskih modela (jer ni razvijena

tržišna gospodarstva nisu čisti poduzetničko-tržišni tipovi, kao što ni sva post-socijalistička gospodarstva nisu nužno politički tipovi kapitalizma), moglo bi se ustvrditi kako hrvatsko gospodarstvo u mnogočemu ima dominantna obilježja upravo političkog tipa kapitalizma. Ni nakon osam godina, koliko je prošlo od objavljivanja spomenutih Županovljevih analiza, poduzetnički i uređeni kapitalizam nije se dostatno osnažio kako bi postao prevladavajući model kapitalizma kod nas. Ne ulazeći u daljnju socioekonomsku analizu, već je iz ovog primjera razvidno kako tranzicijski konceptualni aparat nije dostatan za relevantnu analizu procesa tranzicije i konsolidacije demokracije. Naime on tržišno gospodarstvo opravdano drži jednim od ključnih preduvjeta demokratizacije postautoritarnih društava, ali osim općih obilježja takvoga gospodarstva on ne uzima u obzir naznačene (i mnoge druge) važne razlike koje postoje u okviru nominalno istih (tržišnih, poduzetničkih), a stvarno znatno različitih gospodarstava. Te razlike pak mogu biti u rasponu od onih koje podržavaju do onih koje ometaju (ili čak onemogućuju) uspostavu, održanje i razvoj demokratskog poretka.

## 6. Nova faza hrvatske tranzicije?

Ozbiljni demokratski deficiti koji su obilježili hrvatsko društvo tijekom prvoga tranzicijskog desetljeća utjecali su na potrebu obnove demokratizacije, podjednako na političkoj razini i u znanstvenom promišljanju. U kontekstu potonjih iskazane su i ideje o potrebi nove faze tranzicije.

Proces tranzicije u Hrvatskoj analizira, među ostalim, i norveški politolog Marius Soberg, dijeleći ga u tri faze, ali drukčije od predložka tranzicijskog modela (usp. Soberg, 2006). Prema Sober-

gu, prva faza (od 1989. do 1995) određena je početnom demokratizacijom, ratom i stjecanjem neovisnosti, a unutar nje moguće je razlikovati kraću fazu demokratizacije i dugotrajniju fazu obilježenu ratom i tendencijama autoritarizma.<sup>7</sup> Drugu fazu, koja traje od potpisivanja Daytonškoga sporazuma 1995. godine do smrti Franje Tuđmana krajem 1999. godine, Soberg naziva “lažnim buđenjem demokracije” s obzirom na to da se umjesto reforme “... dogodila institucionalizacija ratne politike i ratnog načina funkcioniranja institucija, a HDZ se ili nije mogao ili nije htio usredotočiti na ljudska prava, demokraciju i pomirbu” (*ibid.*: 37).

U razdoblju nakon Tuđmana slijedi treća faza kao svojevrstan “novi početak za zemlju” koji je značio “revitalizaciju društva i politike” (*ibid.*). U toj je fazi, prema Sobergu, “Hrvatska poboljšala svoje političke institucije i izborni sustav. Ostvarila je i značajan napredak u smislu međunarodne suradnje i integracije, i u skladu sa svojim obvezama poduzela mjere radi rješavanja statusa izbjeglica i manjina. Taj se trend nastavlja i po povratku HDZ-a na vlast pod vodstvom Ive Sanadera” (*ibid.*: 64). Moguće se suglasiti sa Sobergovom ocjenom da se taj

<sup>7</sup> Ivan Prpić upozorava kako je višestranački sustav u Hrvatskoj uveden u izrazito nepovoljnim uvjetima: “On je ustanovljen u vrijeme koje bitno obilježava protuslovlje između pojedinca, vladavine zakona, političkog pluralizma i demokracije kako bi se prevladao kolaps monističkog komunističkog vladavinskog sustava i potrebe promicanja jedinstva nacionalne zajednice, stvaranja države u kojoj su centralizirana i koncentrirana sva sredstva i funkcije vlasti kako bi bila osposobljena za vođenje rata i ustanovljenje nacionalne države” (Prpić, 2004: XII).

trend nastavio i u početnom razdoblju prve administracije Ive Sanadera (premierov dolazak na proslavu pravoslavnoga Božića u siječnju 2004. godine, pomaci u približavanju Hrvatske EU-u i sl.). Međutim razvidno je kako je s približavanjem izbora 2007. godine, a poglavito tijekom izborne kampanje, došlo do zaustavljanja toga trenda (što su, uz ostalo, pokazali rezultati istraživanja te kampanje što ga je Dražen Lalić proveo u suradnji sa sociologinjom Suzanom Kunac), da bi se on sasvim preokrenuo u razdoblju od godinu i pol dana nakon izbora. Usporavanju demokratizacije pridonijela je i gospodarska kriza i opća recesija, što se izravno odrazilo i na produbljivanje društvene krize.<sup>8</sup> Također,

<sup>8</sup> Mnogi pokazatelji potvrđuju ocjenu o produbljivanju društvene krize. Tako se broj nezaposlenih u razdoblju od kraja 2008. do kraja 2009. godine povećao za čak 51.090 osoba, tj. s 240.455 na 291.545 nezaposlenih. Broj osoba koje su 2009. godine tražile posao bio je u Hrvatskoj nešto više od dva puta veći od broja nezaposlenih (139.878) koji je registriran 1989, dakle posljednje godine prije demokratskih promjena i početka tranzicije u nas (izvor: www.hzz.hr). Javna je potrošnja u Hrvatskoj sredinom 2009. iznosila čak 49% BDP-a, što je znatno više nego u deset tranzicijskih zemalja članica EU-a (39%). S obzirom na to Svjetska je banka u travnju 2009. dala preporuku Hrvatskoj da smanji javnu potrošnju za 7% BDP-a (izvor: www.fondovi.hr). U razdoblju od rujna 2008. do rujna 2009. broj umirovljenika povećao se za 33.000, pa je početkom jeseni 2009. iznosio 1.162.000. Posebno su velika povećanja registrirana kod hrvatskih branitelja (za 9.000) i bivših pripadnika HVO-a (s 3.400 na 6.300) (izvor: www.pollitika.com). Inozemni dug Hrvatske je na kraju 2003. godine (u vrijeme početka prvoga mandata vlade Ive Sanadera) iznosio 19.884 milijarde eura. Tri godine kasnije iznosio je 29.274 milijarde eura,

korupcija se baš u tom razdoblju počela u hrvatskoj javnosti percipirati kao najveći društveni problem.<sup>9</sup>

Treba reći da su tranzicijske faze kod Soberga iskazane kao temporalne kategorije, tj. u povijesno-razvojnoj perspektivi, a ne u smislu faza tranzicijskog modela. U tom je smislu znatno više riječ o deskriptivnom pristupu i *ex post facto* analizi, a znatno manje (ili uopće ne) o konceptualiziranju neke nove tranzicijske faze ili o redefiniranju postojećega teorijsko-analičkog koncepta.

Tematizirajući proces i skromne do-sege demokratske tranzicije hrvatskog društva tijekom prvog tranzicijskog desetljeća, Vesna Pusić (Pusić, 1999) ocijenila je nužnim uvođenje "druge tranzicije". Taj se pojam ne rabi u kontekstu rasprave u kojoj bi se propitivali postulati dominantnih teorijskih koncepata demokratizacije (modernizacijska i tranzicij-

a na kraju 2008. gotovo deset milijardi više (39.125 milijardi). Inozemni je dug 2003. u BDP-u sudjelovao s 2/3, 2006. godine s 3/4 (74,9%), a 2008. s čak 82,6% (izvor: www.hnb.hr).

<sup>9</sup> Rezultati ankete koju je posljednja dva tjedna prije izbora 2007. proveo istraživački tim FPZG-a na reprezentativnom i slučajnom uzorku od 1.081 građana pokazuju da je najteži društveni problem u Hrvatskoj tada bila korupcija. Za razliku od toga, prema rezultatima istraživanja istoga tima iz 2003. godine kao najteži društveni problem ustanovljena je nezaposlenost (korupcija je tada bila na drugom mjestu). U studenome 2007. godine ukupno 69,9% ispitanika uvrstilo je korupciju među tri najveća problema, a iza toga su slijedili nezaposlenost (58,0%), kriminal (39,3%), siromaštvo (31,5%), propadanje gospodarstva (25,2%), ovisnost o drogi (18,9%), socijalni položaj umirovljenika (13,6%) te ostali (potpunije informacije o rezultatima tih istraživanja vidi u: Lalić i Mustapić, 2007).

ska teorija), niti se pokušava uspostaviti novi koncept, već se koristi prilično kolokvijalno (*nota bene*, pojam je jedno vrijeme bio prisutan i kao dio dnevnopolitičkog diskursa). Njime se upozorava na neodrživost autoritarne prakse političke vlasti i na nedjelotvornost političkog sustava u formalno demokratskome političkom poretku, te se iz toga izvodi potreba nove, druge tranzicije, jer prethodna nije uspjela. Držimo da uporaba pojma druga tranzicija promašuje cilj, jer je prije riječ o potrebi nastavka već započetoga pa zaustavljenog ili usporenog procesa tranzicije nego o nužnosti nekog novog modela tranzicije.

U tom smislu, moglo bi se ustvrditi da u Hrvatskoj i u mnogim drugim postkomunističkim društvima treba ponajprije isticati i analizirati potrebu konsolidacije demokracije, a ne proglašavati završetak jedne i zazivati početak neke druge tranzicije. Razlozi su usporavanja demokratske tranzicije, prije svega, izostanak nužnih sociostrukturnih i sociokulturnih pretpostavki za razvoj i održanje stabilne i djelotvorne demokracije nakon formalno-institucionalne uspostave političke demokracije (budući da te pretpostavke bitno određuju uloge i sposobnost socijalnih i političkih aktera, kao i kapacitet institucija sustava i responsivnost političke vlasti).

## 7. Zaključak

Objašnjavajući paktiranje političkih elita i način na koji kompromisi oblikuju nove demokracije i doprinose njihovoj institucionalizaciji, tranzicijski je model omogućio razumijevanje mikroprocesa: sloma autoritarnog režima, otvaranja demokratske tranzicije i mehanizama demokratske konstrukcije. U razdoblju trećega vala demokratizacije, kada su se često i iznenada događale političke pro-

mjene, tranzicijski je model bio vrlo primjeren teorijski okvir za istraživanja prvih dviju faza demokratskih promjena. Međutim nakon gotovo tri desetljeća, mnoge zemlje koje su započele demokratsku tranziciju nisu učvrstile demokratski sustav, a one malobrojne koje su to uspjele nisu slijedile pretpostavke modela. Stoga bi za raspravu o konsolidaciji demokracije znatno primjereniji bili oni pristupi koji u središte stavljaju održanje novih demokratskih poredaka i kvalitetu demokracije umjesto analiziranja broja i oblika prelazaka iz autoritarne vladavine u demokratsku ili u neki drugi postautoritarni poredak.

Tranzicijska je teorija zanemarila važnost snaženja civilnog društva, intenziviranja socijalne i političke borbe građana u procesu demokratizacije te ukupnu kvalitetu društvenoga života. Također, zanemarila je važnost strukturnog konteksta i ograničenja što ih on stvara, poglavito u održanju demokracije. Njezini obrasci demokratske promjene, oblikovani ponajviše pod utjecajem tranzicijskih iskustava južne Europe i Latinske Amerike, u mnogo čemu nisu primjenjivi na druga, kulturno, politički i ekonomski različita društva, poput postkomunističkih društava. Tome pridonosi i reducirano razumijevanje demokracije kao formalne (političke, minimalne), što je krajnje nedostatno u objašnjenju procesa demokratske konsolidacije s obzirom na ključnu ulogu kolektivnih aktera te njihova uključanja i djelovanja, bez čega proces konsolidacije nije izvediv, kao što bez uvažavanja sociostrukturnih, sociokulturnih i vanjskih (međunarodnih) činitelja nije u potpunosti razumljiv.

Konsolidacija podrazumijeva demokratski i djelotvornost političkog sustava, široku građansku participaci-

ju i razvijeno građansko društvo te mehanizme nadzora političke vlasti. Ako se uzme u obzir da su brojne zemlje u tranziciji zastale upravo u toj fazi i da nisu uspostavile djelotvornu demokraciju, važnost procesa demokratske konsolidacije znatno je veća od samoga čina izlaska iz autokratske vladavine. Stoga konsolidacija ne može biti reducirana na politički proces, već mora uključiti temeljite ekonomske, socijalne i kulturne promjene. One su potrebne za funkcioniranje demokratskog sustava te poglavito za strukturiranje političke podrške, bez koje se demokracija ne može učvrstiti. Bez opredjeljenja (podjednako političkih elita i građana) za vrijednosti demokracije i nastojanja da se uspostave demokratski odnosi, te bez pritiska odozdo za reformama državnih struktura (struktura vlasti, institucija države), za odgovornošću političke vlasti i jačanje mehanizama njezine kontrole – demokratska transformacija društva nije moguća. Demokratski politički sustav može biti normativno i institucionalno uspostavljen, ali ako nema demokratskog opredjeljenja i političke volje, demokracija neće opstati. Ekonomska i socijalna nekonsolidiranost (koja je redovito vidljiva u naglašenoj ekonomskoj i socijalnoj nejednakosti te izostanku socijalne pravde i sigurnosti) potkopava legitimitet demokracije. Konsolidacija demokracije znači i ukorijenjenost demokratskih institucija i demokratske prakse u političkoj kulturi građana. To znači da politička vlast i građani prihvaćaju demokratska pravila (podjednako svoja politička i građanska prava i svoje obveze) kao dio prirodna poretka.

Uz ključan utjecaj političkih aktera (njihovih strategija i političkog djelovanja) na odvijanje tranzicijskog procesa, tj. u smjeru odozgo prema dolje, jedna-

ko je važan i obrnuti smjer, tj. odozdo prema gore. Upravo se taj aspekt, koji podrazumijeva oblikovanje odgovarajuće socijalne strukture (poglavito razvijenog, otvorenog i pluralističkoga građanskog društva) i građanske političke kulture (kao sociokulturne osnove demokracije), postavlja kao preduvjet konsolidacije demokracije. Glavni procesi demokratske konsolidacije tako se očituju kao sociostrukturalna transformacija društva i kao sociokulturna adaptacija građana. Proces sociokulturne adaptacije postkomunističkih društva na novi demokratski poredak odvija se, prije svega, kao proces demokratske resocijalizacije. S jedne strane, na njega utječe djelovanje lokalnih političkih elita i institucionalnih aranžmana (kroz političko i institucionalno učenje). S druge pak strane, on je rezultat određenoga kognitivnog procesa prilagodbe i promjene koji bi se najbolje mogao opisati kao “refleksivna modernizacija” (usp. Beck, 2001: 65-69; Giddens, 1999: 35-43; Maldini, 2008: 233-234). Jedino je na taj način moguće oblikovati političko-institucionalnu strukturu koja će omogućiti široku i djelotvornu, a ne samo formalnu demokraciju (Dahl, 1971). Zato se za razumijevanje tog procesa nameće potreba znatno šireg i suptilnijeg analitičkog pristupa od onoga što ga nudi tranzicijska teorija u dosadašnjem obliku. Riječ je o pristupu koji ne bi nužno zahtijevao stvaranje novog koncepta, već prije nadogradnju postojećih (podjednako tranzicijskih i modernizacijskih koncepta), koji bi se prilagodili bitno drukčijem društvenom i političkom kontekstu postkomunističkih društava i drukčijoj prirodi demokratske tranzicije u njima, a koji bi nužno uključivali prethodno navedene aspekte konsolidacije demokracije u postkomunističkom kontekstu.

## LITERATURA

- Beck, U. (2001) *Pronalaženje političkoga: prilog teoriji refleksivne modernizacije*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Bunce, V. (1999) The Political Economy of Postsocialism. *Slavic Review* 58 (4): 756-793.
- Bunce, V. (2003) Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Post-communist Experience. *World Politics* 55 (2): 167-192.
- Bunce, V. (2006) East European Democratization: Global Patterns and Post-communist Dynamics. *Orbis* 50 (4): 601-620.
- Ciglencečki, D., Marić, J. (2007) "Šeks autor najgore izjave u kampanji". *Novi list*, Rijeka, 15. studenoga.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahrendorf, R. (1996) *Razmatranja o revoluciji u Europi. U pismu koje je 1990. upućeno jednom gospodinu u Varšavu*. Zagreb: Antibarbarus.
- Franičević, V. (2002) Politička i moralna ekonomija u prvom desetljeću tranzicije u Hrvatskoj. *Politička misao* 39 (1): 3-34.
- Giddens, A. (1999) *Treći put: obnova socijaldemokracije*. Zagreb: Politička kultura.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jowitt, K. (1992) *The New World Disorder*. Berkeley: University of California Press.
- Kasapović, M. (1996) *Demokratska tranzicija i političke stranke: razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Kasapović, M. (2008) "Sanader jedini igrač na terenu" (intervju: razgovarao Neven Šantić). *Novi list*, Rijeka, 11. listopada.
- Kregar, J. (2008) Politička optička varka, u: J. Kregar, V. Puljiz, S. Ravlić, ur., *Hrvatska – kako sada dalje*. Zagreb: Pravni fakultet – Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo: 17-43.
- Lalić, D., Mustapić, M. (2007) "Istraživanja društvenih problema: bijele mrlje na sociološkoj mapi Hrvatske". *Revija za sociologiju* 38 (3-4): 133-149.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Maldini, P. (2007) Relevantnost tranzicijskog modela u postkomunističkom kontekstu. *Društvena istraživanja* 16 (4/5): 781-804.
- Maldini, P. (2008) *Demokracija i demokratizacija*. Dubrovnik: Sveučilište u Dubrovniku.
- McFaul, M. (2002) The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics* 54 (January 2002): 212-244.
- Merkel, W. (2004) Ukotvljene i manjkave demokracije. *Politička misao* 41 (3): 80-114.
- Milardović, A. (2006) Tranzicija u demokraciju, u: G. O'Donnell, P. C. Schmitter, *Tranzicije iz autoritarne vladavine. Provizorni zaključci o neizvjesnim de-*

- mokracijama*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja i Pan Liber.
- Mouzelis, N. (2000) *Sociologijska teorija. Što je pošlo krivo? Dijagnoza i pomoć*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo.
- Offe, C. (1997) *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- O'Donnell, G. (1992) Transitions, Continuities, and Paradoxes, u: S. Mainwaring, G. O'Donnell, S. J. Valenzuela, ur., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. South Bend: University of Notre Dame Press: 17-56.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C. (1986) *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. (2006) *Tranzicije iz autoritarne vladavine. Provizorni zaključci o neizvjesnim demokracijama*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja i Pan Liber.
- Pridham, G. (2002) *Prospects for Democratic Consolidation in East Central Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Prpić, I. (2004.) Riječ unaprijed, u: I. Prpić, ur., *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine i Hrvatski pravni centar.
- Przeworski, A. (1986) Some problems in the Study of the Transition to Democracy, u: G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, ur., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press: 47-63.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Pusić, V. (1998) Mediterranean Model and the End of the Authoritarian Regimes. *Eastern Europe Working Papers* 45. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Pusić, V. (1999) *Demokracije i diktature*. Zagreb: Durieux.
- Ramet, S. P., Matić, D., ur., (2006) *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj: Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*. Zagreb: Alinea.
- Ritzer, G. (1997) *Suvremena sociologijska teorija*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Sartori, G. (2001) *Demokratija. Šta je to?*. Podgorica: CID.
- Soberg, M. (2006) Hrvatska nakon 1989. godine: HDZ i politika tranzicije, u: S. P. Ramet, D. Matić, ur., *Demokratska tranzicija u Hrvatskoj. Transformacija vrijednosti, obrazovanje, mediji*. Zagreb: Alinea: 35-64.
- Vojnić, D. (2005) *Investicije, reforme i tranzicija: Izabrani radovi*. Zagreb: Hrvatsko društvo ekonomista.
- Vrcan, S. (2001) *Vjera u vrtložima tranzicije*. Split: Glas Dalmacije – revija Dalmatinske akcije.
- Welsh, H. A. (1994) Political Transition processes in Central and Eastern Europe. *Comparative Politics* 26 (4): 379-394.
- Whitehead, L. (2002) *Democratization. Theory and Experience*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Županov, J. (1995) *Poslije potopa*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.



Županov, J. (2002) *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma. Odabrane rasprave i eseji (1995-2001)*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.

**Internet**

www.hnb.hr (pristupljeno 10. veljače 2010)

www.hzz.hr (pristupljeno 10. veljače 2010)

www.fondovi.hr (pristupljeno 30. listopada 2009)

www.pollitika.com (pristupljeno 25. listopada 2009)

### **The Blunt Tool: Inappropriateness of the Concept of Transition for the Analyses of Democratic Consolidation**

**SUMMARY** The article is analyzing the inappropriateness of the "classical" theories of transition for the analyses of democratic consolidation in the contemporary post-communist societies, including the Croatian one. The authors are claiming that the aforementioned theories are insufficient for a subtle explanation of the recent ongoing major political and social changes in the post-communist societies. The article is stressing the most characteristic examples of the "bluntness", i.e. of the inappropriateness of the transition theory basic concepts for the analyses of democratic consolidation, as well as of the socio-cultural and socio-structural assumptions and other important concepts related to the post-communist transition phenomenon. Furthermore, the article is exposing the problems connected with various interpretations of the phases of the transition period in relation to the cleavage between the institutional constitution of the democratic system and the democratic deficit characteristic of the post-communist states. Finally, the article is bolding the necessity of re-conceptualization of the basic concepts of the theory of transition; however, not towards the construction of a new theory, but rather towards the adaptation of the existing theory to the recent social and political processes in the contemporaneous post-communist societies.

**KEYWORDS** transition, democracy, democratic consolidation, post-communist countries, Croatia



# WAS COMMUNISM BETTER?: A COMPARISON OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF CROATIA, BULGARIA, HUNGARY, POLAND AND ROMANIA

**Miljenko Antić**

*Faculty of Civil Engineering,  
University of Zagreb*

**Jadranka Vlahovec**

*Postgraduate Student  
in Advanced Master in European  
Studies (AMES),  
University of Zagreb*

Original scientific article

Received: November 2009

**Summary** Political science discussions this year were focused on the following question: to what extent have the promises of European "annus mirabilis" been achieved and what does political and economic transition look like from today's perspective? Hence, this article compares the economic success of Croatia and a selection of European countries (Bulgaria, Hungary, Poland and Romania) before and after the fall of communism. The preliminary results show that the above-mentioned countries had – on average – almost identical economic growth during the last 18 years of communism and during the first 18 years of democracy and capitalism. The equality in distribution of national income (measured by the GINI index) has been decreased, while the increase in life expectancy (measured on a yearly basis) has been more than doubled during the post-communist period in comparison with the period of communism. Furthermore, former communist countries have much higher school enrolment now than during the period of communism. In short, communism was not better (except in equality of distribution of income), but capitalism and democracy have still not shown their superiority in stimulation of economic growth.

**Keywords** communism, liberal democracy, Croatia, Bulgaria, Hungary, Poland, Romania, inequality

## 1. Introduction

Discussions about advantages and disadvantages of different types of political systems last from the Antique period.<sup>1</sup> Modern econometrics and modern measures of social development provide new opportunities for comparison of success of different types of political systems. Consequently, previous theoretical discussions now have a new dimension, because today it is possible to compare different political and economic systems on the basis of empirical data. However, the main problem in this type of investigation is to isolate variables. In other words, it is difficult to know whether, for example, the economic success of China during the last thirty years is a result of its political system, economic system, cultural heritage, low starting point or some other variables. Therefore, Eastern Europe is a convenient “laboratory” for comparison of the two main types of political regime (democracy and dictatorship) and for comparison of capitalist and communist economy. The East European countries were communist dictatorships by the end of the 1980s and then, almost simultaneously, they transformed their systems to capitalism and democracy in a very short period of time. Hence, Eastern Europe enables the so-called “most similar system design” (Przeworski and Teune, 1970).

The ideal method of investigation is experimentation. Since it is not possible to conduct experiments in comparative politics, the only possible solution is to compare cases that are most similar, in order to isolate an independent variable as much as possible. “When doing

comparative research, we are told that one should find cases that are as similar as possible, in as many aspects as possible, and then to find a crucial difference that can explain what one wants to explain” (Przeworski et al., 1995: 17). Since a country is most similar to itself, a cross-time analysis of the same country enables the most similar system design. According to the same authors (*ibid.*: 16-17),

we are told to proceed quasi-experimentally, to look for a case that is exactly like Chile in all aspects other than its regime and, possibly, its rate of economic growth – a “Chile 1985” that is democratic – and then to compare the authoritarian Chile with the democratic “Chile”. If we then find that this democratic “Chile 1985” has a positive rate of growth, we conclude that democracy is good for growth. If decay is more profound, we discover that democracy is bad for growth.

This article is based on the above-mentioned method. In other words, this article compares economic growth, equality in distribution of national income and increase in life expectancy in selected former communist countries. The purpose of this article is to investigate whether democracy and capitalism or communism were more successful in promoting economic and social development.

## 2. Literature Review

The relationship between regimes and development has been investigated in two ways – on the basis of theoretical arguments and on the basis of empirical data. This literature review presents first the theoretical arguments and then pro-

<sup>1</sup> See, for example, Plato (1995) and Aristotle (1950).

vides a critical examination of the empirical investigations.<sup>2</sup> Then, in the third part, the literature that specifically compares East European experiences with the two systems will also be presented.

*(a) Theoretical Arguments*

There are two different answers to the question which regime – democracy or dictatorship – enables faster development. One group of authors (Galenson, 1959; De Schweinitz, 1959; Huntington, 1968; Rao, 1984-1985) argued that dictatorships are more effective than democracies in mobilizing resources for investment. An additional argument in favor of a dictatorship is its ability to force firms to invest and export, refusing particularistic pressures for unproductive uses of resources (Haggard, 1990). Furthermore, dictatorships may promote stability. Hewlett (1980) argues that repression, imposed by a military regime, prevented social unrest in Brazil in the 1960s and stabilized the economy. For Huntington, democratic political systems can be effective in developed countries. In contrast, democracy frequently produces anarchy in developing countries. Briefly, authors who argue that dictatorship fosters development claim that dictatorship provides more stability and mobilizes more resources.

Another group of authors argues that democracies are more successful than dictatorships. According to Sen (2000), universal suffrage and division of power neither produce political instability nor hinder economic growth. Economic and political freedoms strengthen one another and economic freedoms foster economic growth. According to

<sup>2</sup> The analysis in this section is based on Przeworski and Limongi (1997).

Olson (2000), dictatorships may produce economic miracles for a short period of time, but only democracies produce long-lasting economic success. He also argues that the main advantage of democracy is better protection of property rights. These rights stimulate economic activities because people know that they will enjoy the rewards of their work. In contrast, dictatorships produce much more uncertainty because they are prone to success crises.

According to North (1990), only democracy can force a government to act in the interest of the general population. The lack of democratic control enables dictators to steal resources instead of using them for economic development. In contrast, democracy enables the replacement of politicians that use resources inefficiently or only for the well-being of the ruling elite. In other words, democracy imposes accountability on governments. Finally, Goodell (1985) argues that only democracies may produce predictable “rules of the game”, and this predictability fosters investment. Briefly, authors who think that democracies produce faster economic growth claim that democracies allocate economic resources better than dictatorships. Furthermore, democracies protect property rights, which reduce uncertainty and encourage investment.

*(b) Empirical Studies*

In the literature, it is possible to find approximately fifty articles that compare GDP per capita growth in democracies and dictatorships. Roughly half of them argue that democracies were more successful, and half of them argue that dictatorships were more successful. It would be out of the scope of this article to present all those works. What is

presented here is a critical summary of the articles.

The empirical studies about the influence of political regime on economic growth have one common characteristic – they neither prove that democracies enable faster economic development nor that dictatorships have better results. As Sirowy and Inkeles (1990: 137) pointed out:

Overall, these studies present a very mixed and confusing picture with regard to the effect of democracy on economic growth. The inconclusive results presented by these studies are further compounded by the fact that these studies are quite heterogeneous with respect to characteristics of measurement, coverage research design, and method of analysis.

Fortunately, there is a book that sheds substantial light on the investigation of the influence of regime type on economic development. The book *Democracy and Development* (2000) by Przeworski, Alvarez, Cheibub and Limongi contributes more to the investigation of a regime's effectiveness than any other previous investigation in this field. In their book, Przeworski et al. present many discoveries about the relationship between regime type and development. The most important finding is that, during the 1951-1990 period, dictatorships had higher annual rates of growth of GDP (4.42 percent) than democracies (3.95 percent). However, the average annual growth of GDP per capita was higher in democracies (2.46 percent) than in dictatorships (2.00 percent) (Przeworski et al., 2000: 216). In addition, people live longer in democracies. "Men live 66.2 years under democracy and 50.8 under dictatorship, and women 71.5 years under democracy

and 54.2 under dictatorship" (*ibid.*: 228). On the basis of comprehensive investigation of the successes of democracies and dictatorships, Przeworski et al. conclude the following: "Whenever regimes do make a difference, lives under dictatorships are miserable. The Churchillian view may not be enough, but it is accurate. Democracies are far from perfect but they are better than all the alternatives" (*ibid.*: 12).

### (c) *Literature about Transition in Eastern Europe*

During the 1960s and 1970s, the East European economies, especially the Soviet Union, were considered relatively successful. According to the World Bank (1987: 44):

it is quite clear that the Soviet Union and some of the nonmarket economies have made tremendous progress in industrialization, especially since World War II. According to calculations by Western economists, Soviet GNP per capita grew at an average annual rate of 6.7 percent from 1929 to mid-1950s; 6.1 percent in 1953-65; 5.3 percent in 1966-70; 3.8 percent in 1971-75; 2.7 percent in 1976-80; and 2.4 percent in 1981-85... In the two decades following World War II (1950 to 1970), only Japan and Germany, among the industrial market economies, grew faster.

However, the collapse of communism caused completely opposite assessments of communist economies. For example, Ericson (1991: 11) argued: "it is increasingly apparent that traditional Soviet-type command economy is a catastrophic failure". Furthermore, Nordhaus, Peck and Richardson (1991: 321) claimed that the Soviet empire collapsed "under the weight of its own inef-

iciency”. Therefore, it was expected that transition to democracy and capitalism would produce much faster economic growth of the East European countries. According to Kornai (1993, quoted in Amsden et al., 1994: 18), no

“Forecast of... serious recession [can] be found in the early theoretical writings to outline the program for the transition.” In contrast, “instantly liberalizing prices was supposed to lead to rapid adjustment to a full employment, inflation-free macroeconomic equilibrium while the invisible hand would painlessly reshape preexisting industry along Western lines”.

Nevertheless, the first results of transition caused disappointment. Albania was the only former communist country that had a higher rate of growth after the introduction of capitalism than during the last years of communism. Therefore, the 1990-1995 period was a period of disappointment with capitalism in Eastern Europe. There were three main groups of theories that tried to explain the early economic failures of capitalism and democracy in Eastern Europe. Firstly, a small number of authors, that still consider themselves Marxists, explained the economic crisis in Eastern Europe and the former USSR as a logical consequence of capitalism. For example, Beams (1999) argued

All the economic and social processes now unfolding in the former USSR – falling living standards, declining health services, economic and social insecurity, deepening inequality and social polarization – are present to one degree or another everywhere and are nothing other than the most concentrated expression of the uni-

versal consequences of the workings of the capitalist “free market”.

Secondly, some authors argued that the communist inheritance is responsible for the economic problems in Eastern Europe in the last 13 years. For example, Martin Wolf (quoted in Beams, 1999), economics columnist of “The Financial Times”, wrote: “the roots of the problem lie in the rootless revolution of 1917 intended to create, by force, a selfless human being”. He added that “Lenin’s insane ambition has ended up in its opposite – in a capitalist economy more ruthless, more corrupt and more unequal than anything even he could have imagined”. In other words, the spirit of the past caused the economic problems in the region.

Thirdly, so-called “transitional theory”<sup>3</sup> argued that economic hardships in the region were not the result of capitalism or democracy but were the result of transition. To make a comparison, if a bridge is in a very bad condition, the only solution is to destroy it and to build a new one. However, in the period of time when no bridge exists, the situation is worse than in the period when the old bridge was functioning. According to the transitional theory, a similar situation existed with the economies in Eastern Europe and the Soviet Union. In the 1980s, economic development in this region slowed down and, according to a great majority of economists, the only solution was transformation from

---

<sup>3</sup> It should be noted that “transitional theory” is not a single school of thought. Here, this term is used for authors who try to explain economic hardships in Eastern Europe and the former Soviet Union as a logical consequence of transition from one system to another.

planned economy to market economy. According to the transitional theory, economic hardships were only the result of an interregnum between old and new economies. Paul Samuelson (1998), Peter Murrell (1996), the World Bank (1996) – to mention only a few – provided such an explanation. *The World Development Report* (1996: 26, 28) explained the economic decline in Eastern Europe and the former USSR as a result of the following main factors: “Demand shift due to liberalization, the collapse of the Council for Mutual Economic Assistance and the Soviet Union, and supply disruptions due to vanishing or absent institutions and distorted incentives”. The only solution for the economic problems, according to the World Bank (1996), is a fast transformation to capitalist economy and Western democracy. Countries that made the fastest and the most comprehensive transformations to market economies have started to recover from the economic crisis. According to the World Bank, “In countries where liberalization has been stronger ... output losses have on average been smaller” (*ibid.*: 28).

However, the newest literature in the field does not fully support this assessment. For example, according to Kolodko (2009: 326), “... the economic policy in this first period, the years 1990–93, was generally based on the neoliberal doctrine, very often identified with the so-called Washington Consensus, whose usefulness for the complex work of post-socialist systemic transformation was limited”. Moreover, according to Nobel-prize winner Stiglitz (2002: 181), “... the success of [Poland] was due to its explicit rejection of the doctrines of the Washington Consensus. The country did not do what the IMF recommended – it did not engage in rapid privatization.”

Former communist countries started to recover in the second part of the 1990s, and most of them even experienced a fast economic growth in the beginning of the 21st century. According to Berend (2007: 274), “... the pain of the first period of transformation decreased, even disappeared by the first years of the twenty-first century in some parts of the region”. The recent economic success of the former communist countries has had reflection in the literature where, once again, authors praise the ability of democracy and capitalism to foster economic growth (see Bourguignon and Pleskovic, 2007).

Still, some important questions remain unanswered. First, why was the transition to capitalism so painful and why did capitalism produce disastrous consequences in the beginning of transition? Second, having in mind all the ebbs and tides during the transition, what is the overall result? In other words: was communism better? Which economic and political system – communist dictatorship or democracy and capitalism – was more successful in promoting the economic and social development of Eastern Europe? The purpose of this article is to answer these questions.

### 3. The Investigation Plan

#### a) *The Research Questions and Hypotheses*

On the basis of general questions specified above, more precise questions, which enable an empirical investigation, are formulated:

1. When did the East European countries have a faster growth of GDP: during the period of communism or during the period of democracy and capitalism?



2. When was the equality in distribution of national income (measured by the GINI index) higher: during the period of communism or during the period of democracy and capitalism?
3. When was the increase in life expectancy in Eastern Europe faster: during the period of communism or during the period of democracy and capitalism?

According to Nachmias and Nachmias (2000: 56), “researchers derive hypotheses deductively from theories, inductively on the basis of their experience and intuition, or by using a combination of these approaches”. On the basis of the existing theories and previous empirical investigation in the field, this article will test the following hypotheses:

1. *The East European countries have had a faster growth of GDP during the period of democracy and capitalism than during the period of communism.* Since communist countries did not allow free entrepreneurship and since – according to the mainstream economic theory – the functioning of the market fosters economic growth, it is logical to formulate the above hypothesis.
2. *The equality in distribution of national income (measured by the GINI index) was higher during the period of communism than during the period of democracy and capitalism.* Since equality was in the essence of communist ideology and a source of legitimacy of this system, it is logical to expect that equality in communism was higher than in capitalism, which is based on the idea of competition.
3. *The increase in life expectancy in Eastern Europe was faster during the*

*period of communism than during the period of democracy and capitalism.* Previous researches found that life expectancy decreased during the first years of transition in Eastern Europe (see Heleniak, 1995; The World Bank, 1999; Beams, 1999; Murell, 1996; UNICEF, 1993). Furthermore, according to Economic Commission for Europe (2004: 170-171), “under the socialist system, access to health care was not an issue... differences between groups in terms of access to health care were negligible”. In contrast, “the health of the population deteriorated in most of the CIS during the period 1990-1995, with falls in the life expectancy in 12 out of 15 countries.” Therefore, it is logical to hypothesize, as mentioned above, that the communist system was more successful in increasing life expectancy.

Since there is not enough data about the increase of school enrolment during the period of communism, this article will not compare the *increase* in school enrolment in the two systems. However, it does compare school enrolment in the year 1991 with enrolment in 2005.

#### *b) Definitions of Key Terms*

There are four key terms (communism, capitalism, democracy and dictatorship) that are used in this article and, therefore, they need to be defined. According to the Encyclopedia Britannica (1998, Vol. 2: 496), “... communism came to denote a totalitarian system in which a single political party controls the government, which in turn owns the means of production and distributes wealth”. According to the same source, capitalism is an “... economic system, dominant in the Western world since the breakup

of feudalism, in which most of the means of production are privately owned and production is guided and income distributed largely through the operation of markets” (*ibid.*, Vol. 3: 831). Definitions of the two other important terms are taken from Przeworski et al. According to them, democracy is a regime “... in which those who govern are selected through contested elections..., whereas dictatorships are regimes that are not democracies” (Przeworski et al., 2000: 15, 18). In other words, the East European countries started to be democracies after the first democratic elections.

#### c) Data

The main source of data is the World Development Indicators 2008 CD-ROM. For the year 2008, data are taken from the World Development Indicators 2009 (printed edition). Both sources are published by the World Bank. Data about the economic growth of Croatia by the year 1990 are from the Croatian Central Bureau for Statistics, Statistical Yearbooks. When data about the economic growth for the pre-1990 period were not available at World Development Indicators, the source of data was Maddison (2001). Data about life expectancy for 2009 are from CIA’s World Factbook (The World Factbook, 2009).

#### d) Selection of Cases

The above analysis has shown that the entire region of Eastern Europe is suitable for comparison between communist dictatorships and democracy and capitalism. Hence, this article will include transitional results of Croatia. However, Croatia emerged as a result of disintegration of the former Yugoslavia, and Croatia also experienced war on its territory. Consequently, changes of eco-

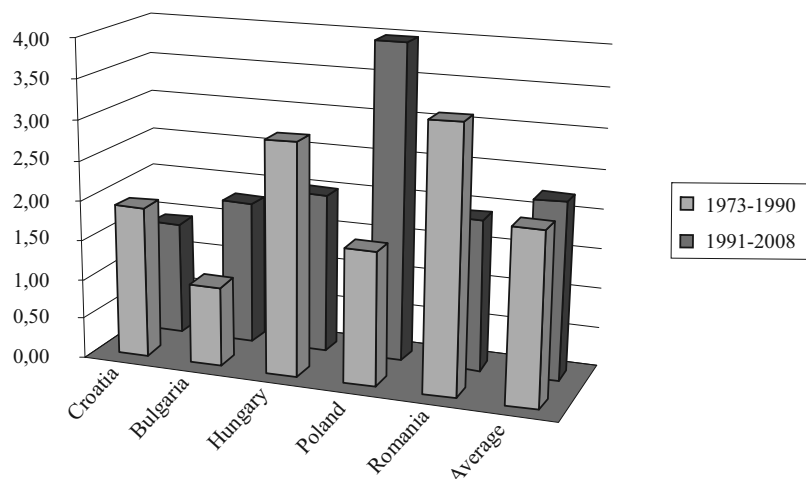
nomical and social development indicators can be a result of changes of political and economic systems, but also a result of war and disintegration of the former Yugoslavia. Therefore, for the sake of comparison, analyses of countries that did not change borders after the fall of communism and countries that did not experience war are added to the analysis of Croatia. According to Peters (1998: 23), “This strategy holds (relatively) constant the cultural and social factors that may confound analysis of political relationship”. Four former communist countries fulfill these requirements:<sup>4</sup> Bulgaria, Hungary, Poland and Romania<sup>5</sup>. These four countries are closest to that what Przeworski et al. (1995) call “quasi-experimental” cases and, consequently, they are included in the comparison of developmental success of the two systems (communism and capitalism). In order to prevent biasing of data, all the analyses in this article present both: data with inclusion of Croatia, but also data without inclusion of Croatia. The time-span for all the countries is the same: the last 18 years of communism (1973-1990) are compared with the first 18 years of democracy and capitalism (1991-2008).

---

<sup>4</sup> Albania also fulfils this requirement, but transition to democracy occurred in this country later than in the five countries mentioned above. Therefore, Albania is not included in this sample.

<sup>5</sup> Romania did have a civil unrest that forced dictator Ceausescu to leave power. However, the number of casualties in this conflict did not exceed one thousand, and Mansfield and Snyder (1995) define war as a conflict with at least 1,000 casualties.

Figure 1. GDP Growth (%)



#### 4. GDP Growth Before and After the Fall of Communism

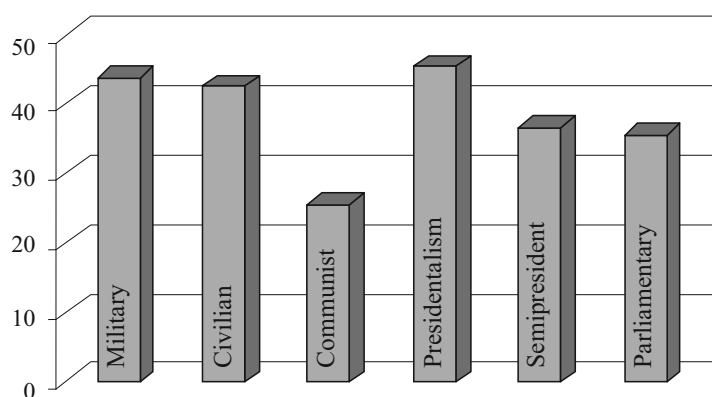
The first hypothesis that this article wants to check is whether former communist countries have had a faster economic growth after the fall of communism. However, as Figure 1 shows, this hypothesis is not supported by data.

The selected countries had, on average, almost identical economic growth during the last 18 years of communism (2.16%) and during the first 18 years of capitalism and democracy (2.23%). If Croatia is excluded from the sample (due to reasons explained above), the other four countries had slightly better results during the period of democracy and capitalism (2.43%) than during the period of communism (2.23%). Nevertheless, huge differences exist between them. Poland's economic growth is more than two times higher after the fall of communism (3.98%) than during communism (1.67%). Similarly, Bulgaria also had an almost two times faster growth during the last 18 years (1.81%)

than during the period of communism (1.01%). However, Hungary and Romania developed faster during the old system (2.91% and 3.31% respectively) than during the new system (2.01% and 1.90% respectively). The Croatian case is a bit different. Though Croatia had a faster economic growth during communism (1.90), its economic growth after the year 1990 (1.43%) was strongly influenced by war. If the five years of war are excluded, Croatia had a much faster growth under democracy and capitalism (4.15%).

Differences exist not only between countries, but also between different periods of time after the fall of communism. For example, Poland is, generally speaking, one of the most successful countries in transition. However, during the first three years of transition, Poland had, on average, a -3.13% decline of GDP. In the same period, the situation was even worse in Bulgaria (-5.73%), in Hungary (-5.18), and in Romania (-6.74%). However, the country that experienced the steepest decline was Croatia (-13.60%),

**Figure 2.** The GINI Index<sup>6</sup> of Inequality for Different Subtypes of Political Regime (1951-1990)<sup>7</sup>



mainly as a result of the war. From 1994 to 2008, all countries had a relatively fast economic growth (3.88% on average), rather higher than during the last years of communism. To conclude this section, the communist system was not more successful in promoting economic growth of the countries under consideration. Nonetheless, capitalism and democracy have still not shown that they are more efficient tools for a fast GDP growth.

## 5. Inequality

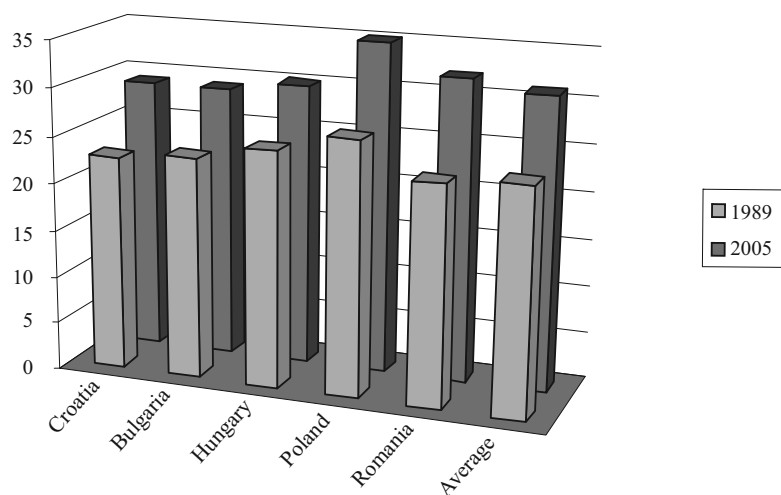
Inequality of income has been one of the main problems in the world. According to Reinicke (1998: 4), 358 wealthiest people in the world earn more than 3 billion poorest people.<sup>8</sup> Inequality in communist countries was far lower than in any other type of regime. To illustrate, immediately after World War II, the maximum difference in salaries that was tolerated in Yugoslavia was 1:3.5. This means that the executive management in any firm was not allowed to have more than a 3.5 times higher salary than, for example, the janitorial staff (Bilandžić, 1985: 115). Furthermore, the government distributed land to the poorest farmers, and apartments to people who worked for state firms and the government (which was the majority of

<sup>6</sup> The GINI index is a standard economic measure of income inequality. A society that scores 0.0 on the GINI scale has perfect equality in income distribution. Higher the number over 0, higher the inequality, and the score of 1.0 (or 100) indicates total inequality where only one person corners all the income (Business Dictionary, 2009).

<sup>7</sup> Data taken from Antić (2003: 190). The first three figures are for military, civilian and communist dictatorships. The last three columns refer to presidential, semi-presidential and parliamentary democracy.

<sup>8</sup> Some authors questioned the comparison of wealth and income. However, according to UNDP (1996: 13), "... a contrast of wealth alone, if it were possible, would be even starker".

Figure 3. The GINI Index



the population). In addition, there were many other measures designed to decrease inequality. For example, the government and bigger firms built resorts where employees had an opportunity to enjoy their vacation for a very small price.<sup>9</sup>

The situation was not much different in other communist countries. These countries, generally, had a much lower level of inequality than countries with other types of political system, as obvious from Figure 2.

So, what happened with inequality after the fall of communism? As evident from Figure 3, the second hypothesis of this article is proven. All former communist countries now have a more unequal distribution of national income than they used to have during the period of communism.<sup>10</sup>

However, it is logical to ask whether this increasing level of inequality is good or bad for the economy. The answer to this question is unequivocal. According to Aghion et al. (1999: 1617), "Several studies have examined the impact of inequality upon economic growth. The picture they draw is impressively unambiguous, since they all suggest that greater inequality reduces the rate of growth."<sup>11</sup>

So, should we expect that an increasing level of inequality will undermine economic growth in the former communist countries? The answer is simple: not necessarily. There are two reasons. First, in spite of rising inequality, the countries mentioned above are still relatively egalitarian in comparison to other regions in the world. Their average GINI index (31) is still lower than the GINI index of any group of countries presented in

<sup>9</sup> Of course, members of the governing elite had many privileges, mainly as a result of their political power.

<sup>10</sup> The average does not change if Croatia is excluded.

<sup>11</sup> The main empirical studies about the influence of equality on economic growth were conducted by Alesina and Rodrick (1994), Perotti (1992, 1993, 1996), and Person and Tabellini (1994).

Figure 2 (except for communist countries). Therefore, if equality fosters growth, the former communist countries still have relatively favorable conditions for growth. The second reason for optimism is that, in spite of the fact that the GINI index deteriorated, many other circumstances (for example, access to the world market, foreign investments, etc.) are much more favorable today than they used to be during the period of communism. Therefore, rising inequality is still not an insurmountable obstacle for economic growth in this region.

## 6. Increase in Life Expectancy

It has already been mentioned (see p. 57, hypothesis 3) that former communist countries experienced a decline in life expectancy<sup>12</sup> after the fall of communism. The decline in life expectancy was especially sharp during the first several years after communism. In Russia, from 1989 to 1994, male life expectancy dropped from 64.4 to 57.3 years (Heleniak, 1995: 1-5). From 1989 to 1997, life expectancy in Belarus decreased from 72 to 68 years, in Moldova from 69 to 67 years, in Russia from 69 to 67, in Kazakhstan from 68 to 65 years, and in Ukraine from 71 to 67 years (The World Bank, 1999). This decline has led to the loss of some 9.7 million people (Beams, 1999). Male life expectancy fell in half the transition countries in the early post-communist era (Murell, 1996: 40). In addition, from 1991 to 1993, the death rate increased by 26 percent and

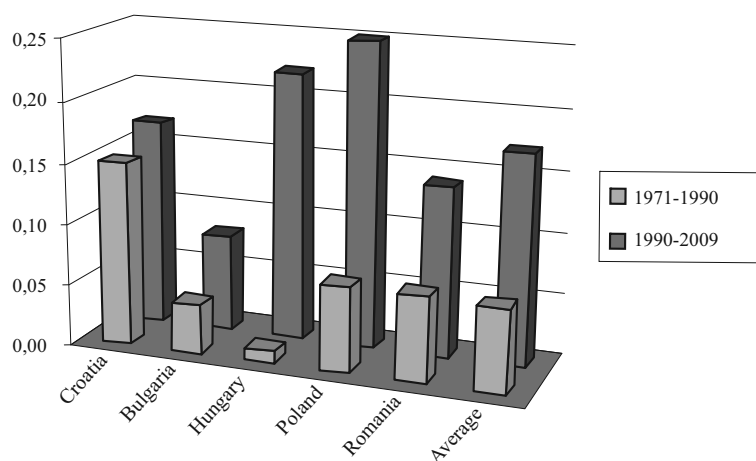
the infant mortality rate increased by 4 percent (UNICEF, 1993). Countries that are in focus of this investigation did not have such a steep decline in life expectancy. However, even in these countries life expectancy slightly decreased after the fall of communism. In Croatia, life expectancy was 72.17 in 1990, and it decreased to 72.08 in 1995. In Bulgaria, the same figure was 71.64 in 1990, and it decreased to 70.35 in 1997. In Hungary, life expectancy dropped from 69.32 in 1990 to 69.10 in 1993. In Poland, life expectancy was 70.89 in 1990, and one year later it decreased to 70.59. Finally, in Romania, life expectancy dropped from 70.69 in 1990 to 69.00 in 1997. Therefore, it was logical to hypothesize that, on average, these countries were more successful in increasing life expectancy during the period of communism than after the collapse of this system. However, Figure 4 shows that this hypothesis is not proven.

During the 1990-2009 period, the increase in life expectancy was .17 years per year, which is an almost two times higher increase than during the last 19 years of communism (.07 years per year). In other words, life expectancy increased in the above-mentioned countries one year every six years during the period of democracy and capitalism (the exclusion of Croatia does not change the result for the post-communist period). In contrast, during the period of communism, life expectancy increased, on average, one year every 16 years. If Croatia is excluded from the sample, the increase during the period of communism is even lower (0.05 years per year).

All the countries experienced a much faster increase in life expectancy during the last 19 years than during the period of communism. However, the big-

<sup>12</sup> Life expectancy (at birth) is the number of years a new-born infant would live if patterns of mortality prevailing at its birth were to remain the same throughout its life (The World Bank, 2006: 307).

**Figure 4.** Increase in Life Expectancy (years per year)



gest difference was noticed in Hungary, where life expectancy virtually did not change during the last period of communism, and then started to increase .22 years per year during the period of capitalism and democracy. The slightest difference occurred in Croatia, where life expectancy increased .15 years per year during communism and .17 years per year after the collapse of communism. Nevertheless, this has been a big success of democratically elected governments, if we take into account that Croatia went through a war in its own territory during the 1990-1995 period, which took 22,000 lives.<sup>13</sup> Since all the countries listed above experienced a decline in life expectancy during the first years of transition, it is obvious that their success occurred during the last fourteen years. Indeed, during the 1995-2009 period, the average increase in life expectancy was .22 years per year. This means that, during this period of time, life expectan-

cy increased, on average, one year every four and half years.

Still, it is important to compare the increase in life expectancy in these six countries with the increase in other countries of the world. Previous investigation showed that during the 1960-1999 period, life expectancy in democracies rose by .24 years per year (see Antić, 2003: 137). This means that countries that are investigated had a similar growth of life expectancy as other democratic countries in the world. In other words, these countries do not have a very fast increase in life expectancy today, but they did have a very slow increase during the last 19 years of communism.

Finally, it is important to investigate what caused a faster increase of life expectancy after the fall of communism. Sudhir Anand and Martin Ravallion (1993; quoted in Sen, 2000: 44) found that there are three main factors that influence life expectancy. "Life expectancy does indeed have a significantly positive correlation with GNP per head, but... this relationship works

<sup>13</sup> 15.000 of them were Croats, and 7.000 of them were Serbs (Bjelajac, Žunec, 2007: 60).

mainly through the impact of GNP on (1) the incomes specifically of the poor and (2) public expenditure particularly in health care". However, their findings do not help much in explaining differences in the increase of life expectancy in the above-mentioned countries. The economic growth was similar during the periods of communism and capitalism. Furthermore, poverty increased after the fall of communism.<sup>14</sup> Finally, these countries had almost universal health care during the period of communism. Therefore, Lake and Baum (2001) are probably more important for explaining differences between the two periods. According to these two authors, people who vote demand a better health care for all the segments of society. Therefore, the increase in life expectancy is faster in democracies.<sup>15</sup> Nevertheless, one additional factor should also be mentioned. After WWII, the Western countries imposed a very strict embargo on the export of technology to former communist countries, with the exception of Croatia (see Mastanduno, 1988). In contrast, all of these countries have had, since 1990, full access to modern technology, including medical technology. It is very likely that this access, which makes possible the most sophisticated medical treatments, has had a positive impact on the increase of life expectancy. In addition, doctors from the former

communist countries have now access to the best literature in the field and possibilities for contacts and learning from the best Western medical experts, which has probably also contributed to better medical treatment of the population. Therefore, it is logical to assume that openness to Western medical technology increased life expectancy. However, this is only a hypothesis that demands further investigation, which is out of the scope of this article.

To conclude, the investigated countries have had a much faster growth of life expectancy after the fall of communism than during the period of communism. There are two main reasons for this increase: demand of voters for better health care, and better access of these countries to modern Western medical technology.

## 7. Education

According to Dasgupta (1993), the well-being in every country depends mostly on three factors – income, health and education. Income and health have been analyzed in previous sections. This section compares success in education prior to and after the end of communism. If one compares educational results of the two regimes, it should be noted that, in their early years, the communist countries were very successful in the eradication of illiteracy. In addition, these countries promoted extensive primary and secondary education. As a result, at the end of communism the percentages of literacy, primary school enrolment and secondary school enrolment were relatively high (see Economic Commission for Europe, 2004: 174). So, has the situation deteriorated or improved after the fall of communism?

<sup>14</sup> According to The World Bank (1999a: 7), 168 million people in Eastern Europe were in poverty after the fall of communism, in contrast to 13.6 million before the fall of communism.

<sup>15</sup> The authors' theory can be valid for Eastern Europe. However, dictatorships had, on average, a faster increase of life expectancy than democracies. See Antić (2004: 219).



**Figure 5. Primary School Enrolment, gross (%)**

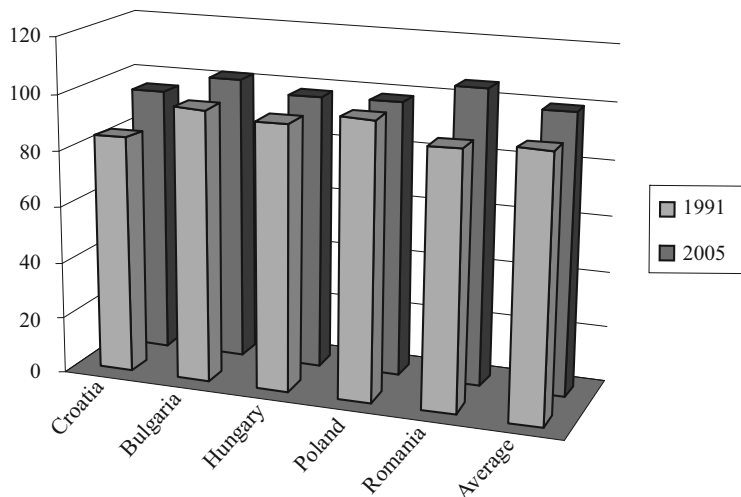
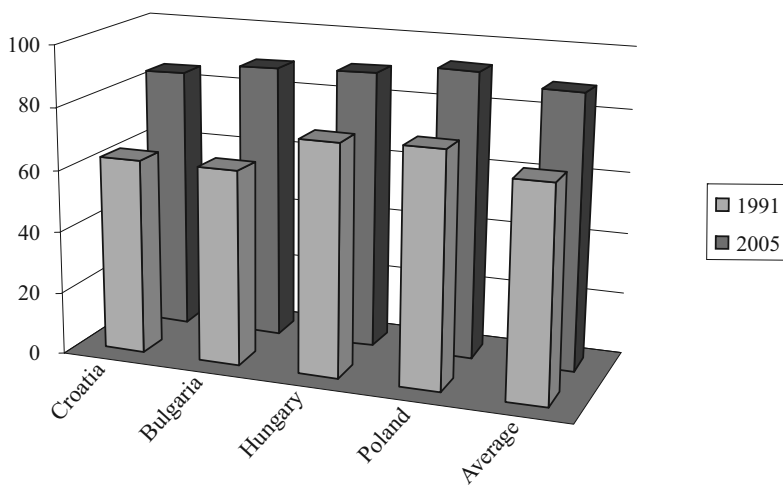


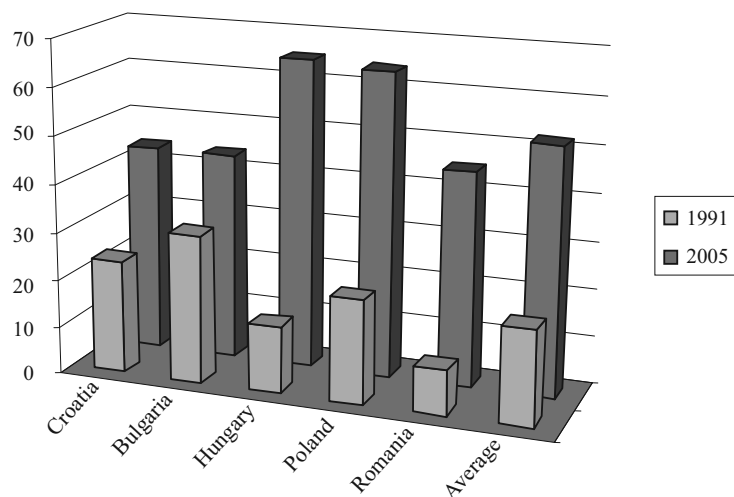
Figure 5 shows that primary school enrolment has been further improved after the fall of communism. In all the countries, this enrolment is higher today than it was during the period of communism. In Bulgaria and Romania enrolment even exceeds 100 percent as a result of the education of adults. On average, primary school enrolment (gross) is 100 percent, which is seven percent

higher than in the last years of communism. The result is only slightly different if Croatia is excluded from the sample. In this case, the average primary school enrolment today is 101 percent, while primary school enrolment during the period of communism was 95 percent.

The improvement is even more pronounced in the field of secondary school enrolment. In 1991, 69% of the pupils,

**Figure 6. Secondary School Enrolment, gross (%)**



**Figure 7.** Tertiary School Enrolment (%)

on average, were enrolled in secondary education.<sup>16</sup> In 2005, the same figure was 89%. Without Croatia, the corresponding figures are 71% and 91%.

All the countries experienced increase in enrolment, but the increase was highest in Bulgaria (by 26%).

So, the former communist countries significantly improved primary and secondary school enrolment. However, the improvement in tertiary school enrolment is even better, almost dramatic, as is evident from Figure 7. Tertiary school enrolment increased – in only 14 years – by more than two and half times (from 20% to 52%) in these five countries. Without Croatia, the increase is even higher (from 19% to 55%). The biggest increase has happened in Hungary, where enrolment increased almost five times in 14 years (from 14% to 65%), and in Poland (from 22% to 64%). According to Kolodko (2009: 335), “... almost five-

fold increase in the number of students over a period of less than twenty years is a sensation”. To conclude, Bulgaria, Croatia, Hungary, Poland and Romania experienced a dramatic improvement in school enrolment in the last 19 years.

## 8. Discussion and Conclusion

The main question of this article is whether communism was better. And the answer is unequivocal – it was not. The main reasons for this assessment are the following. First, democracy makes possible a much better protection of human rights for its own citizens than dictatorship. Hence, democracy is not only a tool for economic development; it is a goal in itself. Free elections, the protection of human rights, freedom of speech, freedom of press, etc. significantly increase the quality of human life. Second, the analyses in this article show that the new system was much more successful in increasing life expectancy. Third, the former communist countries now have a much higher school enrolment than during the period of communism, and

<sup>16</sup> Romania is not included because The World Bank (2008) does not provide data about enrolment in 1991.

the increase in tertiary school enrolment is literally dramatic. Therefore, democracy is proven to be, in Eastern Europe, not only a goal in itself, but also a useful tool for social development. The only indicator that deteriorated after 1990 is the GINI index of inequality, but this has been a logical consequence of the new system which is based on competition. Furthermore, inequality in the former communist countries is still much lower than in other regions of the world.

So, do we have reason for triumphalism? The answer is, once again, negative. The economic growth during the 1990-2008 period was only slightly faster than during the period of communism, in spite of the fact that conditions for growth are now much more favorable than during the 1972-1990 period. For example, up until 1990, these countries had a very limited access to the world market. After World War II, the Western countries imposed an economic embargo on the communist countries. The transfer of technology was especially restricted. Even though sanctions were not equally strong during the entire 1945-1989 period, the East European countries had very limited opportunities to participate in the world economy during the Cold War period. To illustrate, tourists from the West did not travel to the East European countries. In contrast, the collapse of communism enabled the integration of East European countries into the world economy. There is no restriction on the transfer of technology to this region any more. Western investments and credits are now available. In addition, the East European countries received substantial economic aid from the West.

Aid under the Marshall Plan after World War II averaged 2.5 percent

of the incomes of the recipient countries at the time. Total official disbursements to the CEE<sup>17</sup> economies, which have generally progressed furthest in their reforms, accounted on average for about 2.7 percent of their combined GDP in 1991-93... Marshall Plan disbursements were not materially larger than official flows to CEE. (The World Bank, 1996: 138)

Having all those favorable conditions in mind, it is logical to ask why the former communist countries did not have a faster economic growth during the last 19 years than during the period of communism. Amsden et al. identify the main reasons for underperformance of the former communist countries. According to them, the economic problems in Eastern Europe and the former Soviet Union

can be attributed both to the blanket rejection of any remnant of the immediate socialist past and, further, to the embrace by almost every country in the region of a simplistic capitalist experiment... Allowing first-rate firms to go to bankrupt and world-scale research and development laboratories to deteriorate has delayed not just catching up with the world's richest countries but recovering pre-transition income levels by several years... East Europe's below-potential performance... has stemmed from copying the wrong capitalist model... The local true believers in the market were fortified by advisers from Western Universities, the World Bank, and the International Mone-

<sup>17</sup> Central and East European countries (authors' note).

tary Fund. They pushed reforms in predictable directions, minimizing the role of the state and postulating that uncontrolled markets are an infallible guarantee for robust output growth. These ideas follow from a fundamentalist reading of mainstream, neoclassical theory, which flourished during the administrations of Presidents Reagan and Bush. (Amsden et al., 1994: 2-4, 18)

Probably the most problematic issue was the model of privatization, which was frequently a form of robbery. For a minimum amount of money, state-owned enterprises became the private property of people with political connections. Corruption was omnipresent. An investigation of privatization in Croatia showed that 94 percent of privatization cases were connected with some sort of illegal activity. In privatized firms, 60 percent of the workers were fired (Croatian Television 2/1/2003). Croatia was not an exception, but rather a rule. For example, according to Holmes (1997: 36),

in Russia, the current distribution of ownership – which underlines the market – appears illegitimate to ordinary people because most owners did not work for their wealth or inherit it according to publicly known and accepted rules. Private property is a more troublesome institution in Russia than in the West because, for obvious reasons, no post-communist society can consistently implement the rule “give back what is stolen”.

Similar problems arose also in other countries investigated in this article. As a result, many once successful state-owned enterprises became unsuccessful private enterprises. Hence, the wrong model of privatization was probably the main reason why the former communist countries have not been as successful in promoting economic growth as they have been in promoting social development.

To conclude, the former communist countries made many mistakes during the transition period. However, the very decision to start transition from communism to democracy and market economy was not among these mistakes.

## REFERENCES

- Aghion, P., Caroli, E., Garcia-Penalosa, C. (1999) Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature* 37 (4): 1615-1660.
- Alesina, R., Rodrick, D. (1994) Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 109 (2): 465-490.
- Amsden, A. H., Kochanowicz, J., Taylor, L. (1994) *The Market Meets its Match: Reconstructing the Economies of Eastern Europe*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Anand, S., Ravallion, M. (1993) Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Savings. *Journal of Economic Perspectives* 7 (1): 133-150.

- Antić, M. (2003) *Democracy versus dictatorship: the influence of political regime on economic and social development*. Atlanta, USA: Proquest Digital Dissertations. Available at: <http://www.lib.umi.com/dissertations/fullcit/3099283>.
- Antić, M. (2004) Utjecaj političkog sistema na porast životnog vijeka. *Revija za sociologiju* 35 (3-4): 217-228.
- Aristotle (1950) *The Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Beams, N. (1999) *The Free Market Social Catastrophe*, <http://www.wsws.org/articles/1999/aug1999/un-a05.shtml> (22. 10. 2009).
- Benabou, R. (1996) Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual* (11): 11-74.
- Berend, I. T. (2007) Social shock in transforming Central and Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies* 40 (3): 269-280.
- Bilandžić, D. (1985) *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije: Glavni procesi 1918-1985*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bjelajac, M., Žunec, O. (2007) Rat u Hrvatskoj, 1991-1995, in: Lj. Despotović, D. Gavrilović, eds., *Rat i manjine*. Novi Sad: Kultura polisa.
- Bourguignon, F. (1981) Pareto-Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function. *Econometrica* 49 (6): 1469-1475.
- Bourguignon, F., Pleskovic B., eds. (2007) *Beyond Transition*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Business Dictionary, <http://www.businessdictionary.com/definition/gini-index.html#> (25. 10. 2009).
- Dasgupta, P. (1993) *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Oxford University Press.
- De Schweinitz, K. Jr. (1959) Industrialization, Labor Controls, and Democracy. *Economic Development and Cultural Change* 7 (4): 385-404.
- Economic Commission for Europe (2004) *Economic Survey of Europe 1*. New York and Geneva: United Nations.
- Encyclopaedia Britannica (1999) London : Encyclopaedia Britannica, Vols. 2 and 3.
- Ericson, R. E. (1991) The Classical Soviet-Type Economy: Nature of the System and Implications for Reform. *Journal of Economic Perspectives* 5 (4): 11-27.
- Galenson, W., ed. (1959) *Labor and Economic Development*. New York: Wiley.
- Galor, O., Zeira, J. (1993) Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies* 60 (1): 35-52.
- Goodell, G. (1985) The Importance of Political Participation for Sustained Capitalist Development. *Archives Européennes de Sociologie* 26 (1): 93-127.
- Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Heleniak, T. (1995) Dramatic Population Trends in Countries of the FSU. *Transition* 6 (9/10), <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/so95/oct-ar1.htm> (21. 10. 2009).
- Hewlett, S. A. (1980) *The Cruel Dilemmas of Development: Twentieth Century Brazil*. New York: Basic Books.
- Holmes, S. (1997) What Russia Teaches Us Now: How Weak States Threaten

- Transition. *The American Prospect* (July-August): 30-39.
- Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Kolodko, G. W. (2009) A two-thirds of Success. Poland's Post-Communist Transformation 1989-2009, *Communist and Post-Communist Studies* 42 (3): 325-351.
- Lake, D. A., Baum, M. A. (2001) The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Service. *Comparative Political Studies* 34 (6): 587-621.
- Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD.
- Mansfield, E., Snyder, R. (1995) Democratization and the Danger of War. *International Security* 20 (Summer): 5-38.
- Mastanduno, M. (1988) Trade as a strategic weapon: American and alliance export control policy in the early post-war period, in: J. G. Ikenberry, D. Lake, M. Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Murrell, P. (1996) How Far Has the Transition Progressed? *Journal of Economic Perspectives* 10 (2): 25-44.
- Nachmias, D., Frankfort-Nachmias, C. (2000) *Research Methods in the Social Sciences*. New York: Worth Publishers.
- Nordhaus, W. D., Peck, M. J., Richardson, T. J. (1991) Do Borders Matter? Soviet Economic Reform after the Coup. *Brooking Papers on Economic Activity* 1991 (2): 321-340.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (2000) *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Perotti, R. (1992) Fiscal Policy, Income Distribution, and Growth. *Columbia University Working Paper* 636.
- Perotti, R. (1993) Political Equilibrium, Income Distribution and Growth. *Review of Economic Studies* 60 (4): 755-776.
- Perotti, R. (1996) Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say. *Journal of Economic Growth* 1 (2): 149-187.
- Person, T., Tabellini, G. (1994) Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3): 600-621.
- Peters, G. B. (1998) *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press.
- Plato (1995) *The Statesman*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Teune, H. (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Przeworski, A. et al. (1995) The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium. *World Politics* 48: 1-49.
- Przeworski, A., Limongi, F. (1997) Democracy and Development, in: A. Hadenius, ed., *Democracy's Victory and Crisis*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 163-194.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J., A., Limongi, F. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Rao, V. (1984-1985) Democracy and Economic Development. *Studies in*

- Comparative International Development* (Winter): 67-80.
- Reinicke, W. H. (1998) *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (1998) *Economics*. New York: McGraw Hill Book Com.
- Sen, A. (2000) *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Sirowy, L., Inkeles, A. (1990) The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review. *Studies in Comparative International Development* 25 (Spring): 126-157.
- Stiglitz, J. E. (1969) The Distribution of Income and Wealth among Individuals. *Econometrica* 37 (3): 392-397.
- Stiglitz, J. E. (2002) *Globalization and Its Discontent*, New York: W.W. Norton & Company.
- UNDP (The United Nations Development Program) (1996) *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- UNICEF (The United Nations Children's Fund) (1993) *Public Policy and Social Conditions: Central and Eastern Europe in Transition. Regional Monitoring Report 1*. Florence, Italy: International Child Development Center.
- The World Bank (1987) *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (1996) *World Development Report: From Plan to Market*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (1999) *World Development Indicators* (CD ROM). Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (1999a) *World Development Indicators*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (2006) *World Development Report: Equity and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (2008) *World Development Indicators* (CD ROM). Oxford: Oxford University Press.
- The World Factbook (2009) Washington, D. C.: Central Intelligence Agency.

## APPENDIX

**Table 1.** GDP Growth (%)

	CRO	BUL	HUN	POL	ROM	AV	AV-CRO
1973-1990	1.90	1.01	2.91	1.67	3.31	2.16	2.23
1991-2008	1.43	1.81	2.01	3.98	1.90	2.23	2.43

**Table 2.** GINI Index

	CRO	BUL	HUN	POL	ROM	AV	AV-CRO
2005	29	29	30	35	32	31	31
1989	23	23	25	27	23	24	24

**Table 3.** Increase in Life Expectancy (years per year)

	CRO	BUL	HUN	POL	ROM	AV	AV-CRO
1971-1990	0.15	0.04	0.01	0.07	0.07	0.07	0.05
1990-2009	0.17	0.08	0.22	0.25	0.14	0.17	0.17

**Table 4.** Primary School Enrolment, gross (%)

	CRO	BUL	HUN	POL	ROM	AV	AV-CRO
1991	85	97	95	98	91	93	95
2005	95	102	98	98	105	100	101

**Table 5.** Secondary School Enrolment, gross (%)

	CRO	BUL	HUN	POL	AV	AV-CRO
1991	63	63	75	76	69	71
2005	85	89	90	93	89	91

**Table 6.** Tertiary School Enrolment (%)

	CRO	BUL	HUN	POL	ROM	AV	AV-CRO
1991	24	31	14	22	10	20	19
2005	44	44	65	64	45	52	55

### **Je li komunizam bio bolji? Usporedba ekonomskog i društvenog razvoja Hrvatske, Bugarske, Mađarske, Poljske i Rumunjske**

**SAŽETAK** U žarištu ovogodišnjih Politoloških razgovora bilo je pitanje u kojoj su se mjeri ostvarila obećanja europske "annus mirabilis" i kako rezultati političke i ekonomske transformacije izgledaju iz današnje perspektive. Stoga članak uspoređuje ekonomski rast Hrvatske i odabranih europskih država (Bugarske, Mađarske, Poljske i Rumunjske) prije i poslije pada komunizma. Preliminarni rezultati pokazuju da su navedene države imale – u prosjeku – gotovo identičan ekonomski rast u zadnjih 18 godina komunističkog poretka i u prvih 18 godina demokracije i kapitalizma. U postkomunističkom se periodu pravednost distribucije nacionalnog dohotka (mjerena GINI-indeksom) smanjila, a porast životnog vijeka – na godišnjoj razini – više je nego udvostručen. Dodatno, postotak stanovništva koji se školuje značajno se povećao. Ukratko, komunizam nije bio bolji (osim u pravednosti distribucije dohotka), ali kapitalizam i demokracija još nisu pokazali svoju superiornost u stimuliranju ekonomskog rasta.

**KLJUČNE RIJEČI** komunizam, liberalna demokracija, Hrvatska, Bugarska, Mađarska, Poljska, Rumunjska, nejednakost



# HRVATSKA POLITIČKA ELITA NA POČETKU DEMOKRATSKE TRANZICIJE

**Davorka Budimir**

*Doktorski studij "Hrvatski  
politički sustav i upravljanje",  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: listopad 2010.

**Sažetak** U radu se prikazuje nastanak i formiranje hrvatske političke elite na početku demokratske tranzicije, u razdoblju od proljeća 1989. godine do kraja kolovoza 1990. godine, kada je raspuštena prva Vlada (Izvršno vijeće (S)RH). Uvodni dio definira pojam političke elite i osnove istraživanja njezine regrutacije. Nakon toga razmatra se oblikovanje i način regrutacije političke elite u tranzicijskim zemljama. Glavni dio članka razmatra konkretno hrvatsko iskustvo oblikovanja i regrutacije političke elite. Izborni pobjednici na prvim višestranačkim i konstitutivnim izborima u proljeće 1990. godine bili su izabrani na temelju zakonskih propisa i procedura koje je donijela bivša, komunistička vlast. Zakonodavna vlast bila je institucionalizirana trima vijećima u koja je izabran 351 zastupnik između više od 1600 kandidata. Izvršna vlast bila je pak podijeljena između Izvršnog vijeća (Vlade), sa Stipom Mesićem kao prvim premijerom i Predsjedništva (S)RH kao kolektivnog tijela kojem je predsjedao Franjo Tuđman, izabran na tu dužnost većinom glasova zastupnika u parlamentu.

**Ključne riječi** politička elita, regrutacija političke elite, komunistički obrazac regrutacije političke elite, HDZ, SDP, konstitutivni izbori

## Uvod

Cilj je ovog rada odgovoriti na pitanje tko je sačinjavao političku elitu te kako je nastala prva politička elita u Hrvatskoj uoči i nakon prvih višestranačkih izbora, provedenih u proljeće 1990. godine. Jesu li na političku pozornicu kao politički akteri izdignuti novi političari bez političkog iskustva? Prema kojim su kriterijima dospjeli na pozici-

je? Koje su političke kvalifikacije posjedovali i na temelju kojih su kvaliteta napredovali? Što se dogodilo s izbornim gubitnicima te gdje su završili podobni pojedinci koji su profesionalno obavljali dužnosti u društveno-političkim organizacijama, na izvršnim razinama ili u velikim društvenim poduzećima, a koji su na te dužnosti bili imenovani uz odobravanje političkih moćnika i na temelju

političke podobnosti? Kako su se ponašali izborni pobjednici, kojima se pružila prilika da budu snaga koja će kreirati institucionalni ustroj te horizontalnu i vertikalnu organizaciju vlasti? Jesu li se političke institucije ustanovljavale tako da se izgradi učinkovit i efikasan politički sustav ili su se kreirale impulzivno, na način da su političke pozicije bile nagrada stranačkim donatorima i podobnim pojedincima?

### **Pretpostavke i teškoće istraživanja političke elite**

U suvremenom govoru pojam elita je višeznačan, te se upotrebljava u jednini, *elita*, ali i u množini, *elite*. Svakodnevna komunikacija rabi pojmove poput nacionalna elita, vladajuće elite, upravljачka elita, obrazovne elite, ali i sportske, kulturne, gospodarske, vojne elite itd. U sociološkom smislu pojam elita rabi se kada se nekoga želi istaknuti u prvi plan. Tako se pojam rabi pri opisivanju onih koji su po svojim osobinama najbolji ili najvažniji unutar neke grupe, misleći pritom na njihovu izvrsnost. S druge strane, pojam elita rabi se za opisivanje pojedinaca koji se izdvajaju iz određene cjeline, te tada govorimo o njihovoj istaknutosti. Nesporno je da se u oba značenja radi o manjoj grupi pojedinaca koji su na neki način različiti od većine ljudi izvan grupe. Istaknutost i izvrsnost mogu se, ali i ne moraju podudarati. Izvrsnost često dovodi do toga da pojedinac izbije u prvi plan, međutim do istaknutosti u društvu može se doći i na temelju nekih osobina koje nisu općeprihvaćene u određenoj sredini, ali omogućavaju da se pojedinac izdigne iznad drugih. Ponekad se pri definiranju elite naglašavanjem pojedinačnih svojstava pojedinaca, od izvrsnosti do istaknutosti, pretjerano ističu osobna svojstva, a zanemaruje društveni kon-

tekst, a ponekad se, posve suprotno, niti jednoj grupi ne daje osobita prednost, već se istražuje povijesni kontekst u kojem se nalazi neko društvo, te se smatra da je vrijeme, kao povijesni isječak i tijekom događaja, zaslužno za to što netko postaje dijelom elite.

Nedostatak relevantnih istraživanja i razvoja sociologije (političke) elite krajem dvadesetog stoljeća može se objasniti kompleksnošću pojma, teorijskih postavki i metodoloških problema, iako se prvi radovi i teorije elita pojavljuju početkom dvadesetog stoljeća u radovima Vilfeda Pareta i Gaetana Mosce kao utemeljitelja klasične teorije elita. Kasnije su teorije elita bile zamjena ili nadopuna teoriji klasne borbe i ideologiji marksističke i neomarksističke misli.

Povijesno gledajući, u drugoj polovini dvadesetog stoljeća teorije elita bile su zanemarene, posebice u srednjoj, jugoistočnoj i istočnoj Europi, pa tako i u Hrvatskoj, gdje je prevladavalo socijalističko društveno uređenje i marksistička ideologija, te su teorije elita smatrane neprijateljskim i nepoželjnim sadržajem. Znanstveni radovi na području bivše SFRJ bili su ograničeni na nekoliko prijevoda klasične literature (Mills, 1964; Bottomore, 1967; Mannheim, 1980; Schumpeter, 1976), ali ne i prijevoda prvotnih klasičnih djela Pareta i Mosce. Znakovito je da osamdesetih godina dvadesetog stoljeća nije bilo nikakvih prijevoda relevantne literature o toj temi niti ozbiljnijih znanstvenih radova, već nailazimo isključivo na usko fokusirane radove koji su problemu političke elite pristupali na razini pojedinačnih slučajeva (Žubrinić, 1975; Sutlanović, 1980). Dio tog povijesnog naslijeđa nastavljen je u modernoj, samostalnoj Hrvatskoj koja je dva desetljeća zanemarivala istraživanje fenomena političke elite, a

što je vidljivo u nedostatku kompleksnih radova (osim djelomice Županov, 1995; Pusić, 1992; Golub, 1997), prijevoda relevantne literature, ali i sustavnog izučavanja elita unutar znanstvenih polja politologije i sociologije kao disciplina unutar društvenih znanosti koje su najpozvanije da istražuju taj fenomen.

Danas se pojmovi elitni, elitist ili elitizam najčešće shvaćaju u negativnom značenju, jer suvremena demokratska društva polaze od jednakosti koja je u osnovi suprotna elitističkim osobinama. U svakodnevnim odnosima postoji raskorak između deklarativnog zalaganja za jednakost i uviđanja nejednakosti, a u samom se pojmu isprepleću ili suprotstavljaju istaknutost i izvrsnost, autoritet i poznatost, moć i ugled. Ta vrsta košmara mnoge znanstvenike odvraća od istraživanja elita. U teorijama elita ponekad se misli na elitu kao društveni sloj, ponekad na istraživanje manjinske skupine s vlastitim vrijednosnim sustavom i zakonitostima, a vrlo je često ona sinonim za vladajući sloj nekog društva.

Za sociologe je (politička) elita “manjina koja u određenom društvu u određenom trenutku raspolaze ugledom i privilegijama koji proizlaze iz prirodnih kvaliteta cijenjenih u društvu (poput npr. rase, porijekla itd.) ili stečenih kvaliteta (kulture, zasluga, sposobnosti itd.)” (Coenen-Huther, 2005: 13). Razilaženje, od samih početaka, oko toga što je zapravo elita, tj. razumijevamo li pod njom izvrsnost ili istaknutost u nekom društvu, odredilo je kasniji razvoj sociološke discipline koja je proučavala fenomen (političke) elite.

Suvremena politološka teorija, kako deskriptivna teorija političkog procesa u suvremenim pluralističkim društvima tako i normativna teorija suvremene predstavničke demokracije, prihvaća

bitnu ulogu političke elite u određivanju političkih procesa i funkcioniranju suvremenog društva. Moć vladanja koncentrirana je u nekom predstavničkom tijelu ili dužnosti, a prenosi se s jedne političke struje na drugu otvorenim i periodičnim natjecanjima za dominaciju (izborima). Građani u ulozi birača biraju između ponuđenih kandidata one pojedince i političke stranke koje će ih predstavljati i obavljati izvršne dužnosti. Jednom kada je izabrana, politička elita dobiva autonomiju djelovanja, s vjerom da će znati promicati opće dobro, bolje i kvalitetnije od neobrazovanih masa koje slijede vlastite interese (Borchert, 2010: 40).

*Politička elita* jest skup pojedinaca na ključnim upravljačkim pozicijama u nekom društvu, ona posjeduje političku vlast i moć da donosi i provodi obvezujuće odluke za sve članove zajednice, na pozicije dolazi temeljem izbornog uspjeha, pri čemu se glavni selekcijski postupci provode u političkim strankama. Najčešće se u nju ubrajaju pojedinci koji s obzirom na svoju poziciju obnašaju visoke političke funkcije ili su na pozicije izabrani političkim odlukama.

Suvremeno društvo ima političku elitu koju je C. W. Mills nazvao elitom moći, a ona proizlazi iz monopola nad institucionalnim okvirom društva. Upravljanje i kontrola nad ključnim institucijama izvor je moći. “Pod moćnim i utjecajnim ljudima podrazumijevamo, naravno, one koji su u mogućnosti da ostvaruju svoju volju čak i onda kada se drugi opiru. Prema tome, nitko ne može biti u pravom smislu moćan i utjecajan ako ne sudjeluje u upravljanju krupnim institucijama, jer su oni koje smatramo u pravom smislu moćnim zaista moćni tek preko ovih institucionalnih oruđa vlasti... Istina je da bi bilo prerano tvrditi da

sva moć leži u takvim ustanovama, odnosno da se vrši preko takvih ustanova, ali je nesumnjivo točno da samo zahvaljujući takvim ustanovama i kroz takve ustanove moć može biti, u većoj ili manjoj mjeri, trajna i važna” (Mills, 1964: 11).

Iako elita na vlasti nije “čvrsto usklađena”, ona se sastoji od osoba “koje u sebi dijele iste osjećaje” (isto: 9), koje posjećuju ista mjesta i imaju iste poznanike. Uza sve to nju čine ljudi sličnog porijekla i obrazovanja. Ukratko, riječ je o ljudima koji prebivaju u “visokim sferama”; oni zauzimaju “položaje, odakle, da tako kažemo, mogu gledati odozgo na svakodnevni svijet običnih ljudi i potresati ga svojim odlukama” (isto: 24). Jer, oni su stvarno u mogućnosti da “donose odluke s kapitalnim posljedicama” (isto: 25). Položaji im dopuštaju da uživaju u prednostima koje samo rastu: “poput bogatstva i moći, tako i ugled postaje nešto kumulativno: ukoliko ga više imate utoliko ste u mogućnosti da ga još i više steknete. Te iste vrijednosti: vlast, bogatstvo i prestiž također pokazuju tendenciju da se jedna u drugu transformiraju: bogatima je lakše nego siromašnima da steknu vlast, onima koji imaju određeni društveni status bit će lakše da steknu bogatstvo, nego što je to slučaj sa onima koji toga statusa nemaju” (isto: 12-13).

Učinkovito upravljanje povezano je sa selekcijom, reprodukcijom i kruženjem političke elite. Kroz povijest susrećemo tri glavna načela odabira elite: a) odabir na temelju porijekla i krvnog srodstva, u aristokratskom društvu; b) odabir na temelju imovine, u buržoaskom društvu i c) odabir na osnovi postignuća (*achievement*), koji je karakterističan za moderno regrutiranje političke elite (Mannheim, 1980). Nastanak i odabir elite važan je dio modernog demokratskog

društva, usko povezan s institucionalnim okvirom. Regrutacija političke elite kao postupak odabira onih koji postaju nosioci vlasti otvara ova pitanja: kojim kanalima aspiranti na političke funkcije dospijevaju do vrha; kako su odabrani i tko ih je odabrao; koji su kriteriji odabiranja i na koji način napuštaju funkcije (Putnam, 1976: 45-71).

Kanali za prodiranje u političku elitu odnose se na mogućnost pristupa visokim funkcijama. U nasljednim sistemima taj je put zatvoren i napredovanje je moguće samo onim pojedincima kojima to osigurava porijeklo. Moderna demokratska društva imaju nekoliko načina propuštanja pojedinaca na političke funkcije. U nekim državama, poput Njemačke ili Velike Britanije, napredovanje na mjesto ministara nije moguće onim političarima koji najmanje deset godina nisu proveli kao zastupnici u parlamentu (Coenen-Huther, 2005: 167). Tipična parlamentarna karijera odskočna je daska za kasnija najutjecajnija mjesta u vlasti na nacionalnoj razini. Ona može započeti tek ako političari osiguraju povjerenje političke stranke, odnosno najužeg stranačkog vodstva, i dospiju visoko na stranačku listu prilikom izbora. Politička stranka služi kao “mrijestilište” za uspon u karijeri, a kanal za ulazak u visoku politiku može biti osiguran i preko položaja i funkcija u javnoj upravi. Temeljna politička baza (*constituency*) za napredovanje u visoku politiku jest lokalna razina; kroz aktivizam i funkcije na razini lokalnih političkih stranaka, a za one stranke koje na toj najnižoj razini vrše izvršnu vlast i obavljaju izvršne funkcije.

Postupak odabiranja jest selekcija potencijalnih kandidata, a može biti automatski ili razrađen. Automatski je postupak onaj u kojem se odabir kandidata

na funkcije temelji na starosti, tj. prilikom izbora poštuje se red unutar institucije, te se izabiru najstariji pojedinci. Tako izbor predstavlja svojevrsnu nagradu za vjernost. Razrađen je postupak onaj u kojem postoje mehanizmi i pravila za izbor kandidata na rukovodeće funkcije.

U totalitarnim režimima politička lojalnost tražila se na svim rukovodećim razinama, ne samo u politici nego i u gospodarstvu, školstvu itd., a izbor nekog kandidata bio je moguć tek nakon odobrenja partijske organizacije. Moderni demokratski sustav provodi kandidacijske postupke unutar političkih stranaka. Uža stranačka vodstva, a posebno predsjednik stranke, utječu na način odabira kandidata tako što predlažu kriterije i način izbora potencijalnih pretendenta na položaje. Postupci odabiranja utvrđeni su statutima stranaka te nižim stranačkim aktima. Otvoreni pristup stranačkim listama i izboru kandidata pokazuje veću razinu unutarstranačke demokracije. Izborni postupak gubi na kvaliteti onog trenutka kada redosljed kandidata na stranačkim listama počne ovisiti isključivo o najužem stranačkom vodstvu ili o predsjedniku stranke (Putnam, 1976: 53-55).

### **Politička elita u demokratskoj tranziciji**

Razdoblje tranzicije i prijelaza iz komunističkog u liberalno-demokratsko društvo krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina dvadesetog stoljeća na prostoru srednje, istočne i jugoistočne Europe možemo promatrati kao "laboratorij u prirodnoj veličini" (Coenen-Huther, 2005: 187) u kojem su se kruženje i reprodukcija političke elite odvijali na različite načine, te varirali u pojedinim državama. Tranziciji je pret-

hodila faza opadanja performansi socijalističke ekonomije i urušavanja cijelog sustava. Čini se da se cirkulacija rukovodećih elita odvijala u periodu urušavanja socijalističkog poretka, a da je tranzicija bila period reprodukcije političke elite. Politička elita starog sustava prelazila je u ostala područja, posebno u gospodarstvo, mijenjajući političku moć za ekonomsku, te se prilagođavala novonastalim prilikama. Osim višeg formalnog obrazovanja i iskustva u rukovođenju posjedovala je dobre formalne i neformalne socijalne mreže. Socijalni kapital (stare) komunističke političke elite postao je u prvim godinama tranzicije snažan alat za napredovanje, jer je institucionalni sustav bio nerazvijen, a pravni propisi promjenjivi i neusklađeni.

Političke elite odgovorne su za dobiti i razvoj države. Obnašajući državnu vlast, odgovaraju za stabilnost političkih institucija i određuju razvoj države unutar svoje odgovornosti. Tranzicijski je period za političku elitu podrazumijevao posebnu vrstu ponašanja, znanja i vještina kako bi se mogli ostvariti preuvjeti za razvoj demokratskog političkog sustava te gospodarskog i društvenog napretka. Politička elita može poticati ili sprečavati funkcioniranje institucionalnog sustava, a u tranzicijskom periodu može i neutralizirati proces izgradnje demokratskog sustava.

Ponašanje političke elite i djelovanje političkih institucija temelji se na različitom sustavu vrijednosti; nekooperativnim elitama suprotstavlja se institucionalni sustav koji podrazumijeva suradnju. Kao jedan od razloga takvog ponašanja navodi se institucionalni okvir, koji se konsolidirao brže od ostatka sustava, a političke elite nisu se uspjele prilagoditi brzim promjenama (Gallina, 2008: 21). Drugi razlog može biti

djelovanje i utjecaj stare komunističke elite koja se uspješno integrirala u novi sustav prenoseći dio političke tradicije iz starog sustava, koristeći neformalne mreže, upitne kodekse ponašanja i sustav moći koji je potkopavao formalne institucije kada je to bilo u interesu same političke elite.

Iako je bio uveden formalni demokratski okvir, ponašanje političke elite nije se u potpunosti prilagodilo zahtjevima tog okvira, te je imalo negativan učinak na djelovanje nekih političkih institucija (npr. pravosuđe, tajne službe). Demokratizacija sustava nije dovela do promjena u ponašanju političke elite, tj. do njezina prilagođavanja demokratskim pravilima. Čini se da demokratske institucije i političke elite funkcioniraju prema različitim standardima. Dok se demokratske institucije zasnivaju na suradnji, povjerenju, komunikaciji, odgovornosti i transparentnosti, političke elite temelje svoje ponašanje na vrijednostima koje su suprotne navedenim načelima. Karakterizira ih nepovjerenje, dvostruka mjerila, netransparentnost te sklonost autoritarnosti u kreiranju politike.

Posljedica je to tzv. fragmentiranosti političke elite (Higley i Moore, 1981: 582) koja je očita na razini političkih institucija, gdje možemo opaziti da se politička elita ne ponaša u skladu s formalnim demokratskim vrijednostima. Ona oblikuje političke institucije svojim ponašanjem, ali njezini neformalni, nedemokratski kodeksi imaju veću težinu od formalnih demokratskih rješenja. Procjep između političke elite i političkih institucija na različitim razinama nije lako formalizirati, međutim on je vidljiv kroz djelovanje pojedinih grupa unutar političkih stranaka i odnosa između pojedinih razina vlasti.

Političke elite predvodile su demokratske promjene i potaknule pad komunističkog režima početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Iako su formalni uvjeti demokracije (poput slobodnih i poštenih izbora te demokratski izabраниh institucija) bili vrlo brzo zadovoljeni, ipak nisu bili dovoljni, jer je ponašanje političke elite utjecalo na kvalitetu demokratskog političkog sustava i usvajanje vrijednosti kulture demokratskog procesa.

Na ponašanje i karakter političke elite utjecalo je, prvo, komunističko naslijeđe u korijenima političke elite, osobito krajem osamdesetih godina dvadesetog stoljeća kada se politička elita najprije grupirala u odnosu prema starom sustavu. Drugo, na njezin karakter mogla je utjecati i ukorijenjenost niske razine morala u politici, čime se može objasniti korumpiranost elite, politikantstvo i populističke tendencije njezinih članova. Treće, nedostatak želje za prevladavanjem komunističke prošlosti nadomjestao se površnim odnosom prema važnim političkim pitanjima, pozivalo se na nacionalni identitet i povijesne mitove. Četvrto, nedostatak djelovanja javnosti i civilnog društva pomogao je političkoj eliti da artikulira svoje ponašanje.

Demokratska tranzicija podrazumijeva uvođenje demokratskih ustanova, tj. uspostavljanje organskih pravila jednog sustava (izbornog zakona, strukture vlasti koja proizlazi iz izbora, slobodu medija, slobodu udruživanja i političkog organiziranja). Sa sigurnošću možemo odrediti kada je započela, međutim njezino je trajanje bilo različito u pojedinim državama koje su prelazile iz nedemokratskog u demokratski sustav. Osim toga to je period iskušenja za političke aktere, jer je postojala mogućnost povratka u nedemokratski režim i sloma

tek uspostavljenih političkih institucija. Demokratska tranzicija završena je onda kada se sa sigurnošću može utvrditi da političke institucije, uspostavljene nakon sloma nedemokratskog sustava, proizvode demokratske ishode, tj. kada ne postoji mogućnost povratka na stari sustav.

Način izlaska iz prethodnog režima<sup>1</sup> (*mode of extrication*) predstavljao je kritičnu fazu između nedemokratskog i demokratskog sustava, bez obzira na to kako je do njega došlo – tajnim sporazumom političke elite, dogovorom za okruglim stolom, revolucijom ili uličnim nemirima – i značajan je za neposredne aktere, tj. političku elitu. Trajao je od trenutka kada je nedemokratski sustav prvi put doveden u pitanje do trenutka uspostave novih demokratskih institucija.<sup>2</sup> Potpuni slom režima označavao je istovremeni nestanak stare političke elite. Ako ne dođe do potpunog sloma starog režima i rušenja političke elite, ova povijesna točka postaje vrlo važna, jer ostavlja mogućnost da snage starog režima imaju utjecaj na kreiranje i politi-

ku novih institucija. Pritom se otvaraju dva pitanja; prvo, ima li način izlaska iz prethodnog sustava utjecaj na tranziciju i kasnije na demokratsku konsolidaciju i, drugo, je li za način izlaska važan tip sustava iz kojeg se izlazi? Neki politolozi smatraju da ako je dogovor stare i nove elite bio proveden u pozitivnim strukturnim odnosima, tada je način izlaska povoljno utjecao na tranziciju i kasniju konsolidaciju demokracije<sup>3</sup> (Linz i Stepan, 1996: 55, 87-116).

### **Hrvatsko iskustvo: politički akteri do provođenja prvih višestranačkih izbora**

Tranzicijska politička elita bila je obilježena mnogobrojnim i kompleksnim kombinacijama u kojima se stara politička elita nastojala transformirati pronalazeći mehanizme reprodukcije u novim okolnostima. Na prostoru bivše Jugoslavije, tako i Hrvatske, provedena je fiktivna transformacija političke elite, iz komunističke u demokratsku političku elitu. Promijenila se samo politička formula, tj. nedemokratski politički poredak zamijenjen je demokratskim, a socijalistička formula liberalno-demokratskom. Osobina komunističke političke elite bila je sveukupna dominacija Partije koja je imala koncentriranu apsolutnu moć: upravljačku (preko partijskih dužnosnika u komitetima), ekonomsku (imenovanjem direktora svih važnijih tvrtki) i vojnu (spregom s visokim vojnim dužnosnicima).

<sup>1</sup> U Poljskoj je izlazak iz nedemokratskog režima trajao od početka prvih pregovora opozicije i vlasti u veljači 1989. godine do listopada 1991. godine, kada su održani prvi višestranački izbori. U Mađarskoj od ožujka 1989. godine, kada su održane prve proturežimske demonstracije, do ožujka 1990. godine. U Bugarskoj od listopada 1989. godine i uličnih demonstracija do lipnja 1990. godine. U Čehoslovačkoj od studenoga 1989. godine do lipnja 1990. godine. U Rumunjskoj od 15. prosinca 1989. godine do 20. svibnja 1990. godine.

<sup>2</sup> Način izlaska iz prethodnog sustava često se poistovjećuje s demokratskom tranzicijom. Tranzicija je duži proces koji započinje rušenjem nedemokratskog sustava, a završava konsolidacijom demokratskih institucija.

<sup>3</sup> Španjolska je primjer brzog izlaska iz nedemokratskog autoritarnog sustava koji je postojao uoči sloma Franciska Franca 70-ih godina, u kojoj je postojala vladavina prava, snažan gospodarski sustav i jako civilno društvo.

Vertikalno uspinjanje na hijerarhijskoj ljestvici i ulazak u vladajuću komunističku elitu bili su uvjetovani uspostavljanjem osobnih veza s partijskim vodstvom i “učenjem globalno planskih uloga” (Lazić, 1987: 171), koje su započele radom na neprofesionalnim političkim položajima u društveno-političkim organizacijama. U pravilu, ulazak u (političku) komunističku elitu bio je moguć samo preko nižih položaja, napredovanje je bilo postupno, a nazadovanje samo izuzetak, jer se uvijek pronalazila mogućnost zamjenskog položaja.

Mnogi pojedinci koji su bili dio političke elite starog sustava iskoristili su period tranzicije za transformaciju, te su postali ključni nosioci društvene moći novog poretka, obavljajući najvažnije upravljačke funkcije. Svoj socijalni kapital, tj. formalne i neformalne mreže iz starog sustava iskorištavali su za snažnije pozicioniranje i upravljanje preko centara moći; od političkih stranaka i nevladinih organizacija do dominantnih javnih tvrtki, medija itd. Institucionalni okvir omogućio je političkoj eliti da oblikuje politički sustav prema svojim preferencijama, ali i da u svoje redove regrutira one pojedince koje smatra podobnima.

Tranzicijska politička elite formirala se kao skup moćnih pojedinaca na upravljačkim pozicijama u društvu koje je na vlasti održavao komunistički obrazac kao konceptualni kontinuitet reprodukcije onih pojedinaca koji su bili politički aktivni i u socijalističkom poretku. Politički sustav bio je koncipiran tako da je uvijek istim pojedincima osiguravao ostanak na vlasti, jer se akt političke odgovornosti nije primjenjivao, te se nije podnosila ostavka na dužnost zbog posljedica loših političkih odluka. Umjesto akta odgovornosti reakcija političke eli-

te bila je usmjerena na skretanje pažnje javnosti na druge društvene probleme.

Tranzicijska politička elite imala je ključnu ulogu u procesu transformacije i usmjerenosti prema konsolidaciji demokracije, jer je ukupna dinamika svih reformi (političkih, socijalnih i gospodarskih) bila ovisna o volji i sposobnosti vladajuće elite. Transformaciju su obilježile konceptualne i organizacijske teškoće. Na razini političkog sustava bilo je potrebno transformirati partijsko-političku elitu, koja je u svojim rukama imala totalnu moć nad svim aspektima društva, u sustav koji o javnom interesu odlučuje na temelju demokratskih metoda i u kojem participira veći broj građana, a ne uska grupa partijskih dužnosnika.

Nakon prvih višestranačkih izbora došlo je do raslojavanja komunističke političke elite; od povlačenja iz aktivnog političkog djelovanja, prelaska u “pobjednički šator” i osnivanja novih političkih stranaka do djelovanja u reformiranoj komunističkoj stranci. Glavni akteri procesa političke institucionalizacije ustanovili su se ovisno o načinu tvorbe političkih institucija. Prvobitna tranzicijska politička elite bila je sklona promjenama institucionalnih preferencija, posebice izbornog sustava, kako bi sačuvala obnašanje političke vlasti ukoliko je postignuti izborni rezultat ne zadovolji. Ona je mogla “... temeljne institucije, postupke i pravila političkog života ‘staviti na dispoziciju’..., odnosno promijeniti ih ako nije zadovoljna njihovim rezultatom...”, ali ona nije mijenjala cjelokupni institucionalni okvir, nego samo njegove pojedine dijelove” (Kasapović, 1996: 58).

Demokratska tranzicija bila je obilježena intenzivnim razvojem stranačkog



sustava. Prve političke stranke razvile su se prije prvih višestranačkih izbora, a bile su rezultat liberalizacije postojećeg komunističkog režima. Zbog kratkog djelovanja nisu imale razvijenu organizacijsku strukturu, stabilno članstvo i ostale strukturne uvjete. Na razvoj prvobitnih političkih stranaka u novim demokracijama najviše je utjecao tip izbornog sustava i često održavanje izbora, tako da je cjelokupna aktivnost stranaka bila podređena izbornim postupcima. Česti izbori bili su prilika ne samo za profiliranje političkih stranaka i njihovih programa već i za regrutaciju političke elite.

Prvi višestranački izbori u Hrvatskoj, u proljeće 1990. godine, bili su održani na temelju zakonskih propisa i odluka koje je donijela bivša komunistička politička elita, suočena s otvorenim pritiscima za promjenom i liberalizacijom postojećeg političkog sustava. U proljeće 1986. godine bio je održan X. kongres Saveza komunista Hrvatske (SKH), na kojem je izabrano novo stranačko vodstvo<sup>4</sup> koje je na kraju svog mandata, krajem 1989. godine, formalnim odlukama omogućilo uvođenje višestranačkog sustava. U SKH vodile su se frakcijske borbe između reformatorski raspoloženih članova i poslušnih stranačkih aktivista koji nisu bili za progresivnije promjene. Neposredno pred održavanje XI. kon-

gresu SKH unutar vrha Partije (Centralnog komiteta SKH) djelovale su najmanje tri struje, a glavni je problem bio u tome što članovi koji su bili protiv politike Slobodana Miloševića nisu istovremeno podupirali uspostavu višestranačkog demokratskog sustava u Hrvatskoj. Reformatorsko krilo<sup>5</sup> zalagalo se za izgradnju Hrvatske na demokratskoj platformi.

Procjenjujući situaciju, SKH je na XI. kongresu, održanom 11-13. prosinca 1989. godine u Zagrebu, podržao "ukidanje smrtnih kazne, oslobođenje svih političkih zatvorenika, prekid svih političkih procesa" i "višepartijski sistem", spreman da "izađe na konkurentne, pluralističke i demokratske izbore" i da na tim izborima svojim programom "izbori podršku građana s drugim političkim strankama" (*Vjesnik*, 14. 12. 1989: 1). Dan prije početka Kongresa, 10. prosinca 1989. godine,<sup>6</sup> održana je izvanredna sjednica Predsjedništva CK SKH na kojoj je donesena odluka<sup>7</sup> da u proljeće 1990. godine

<sup>4</sup> Predsjedništvo CK SKH u mandatnom razdoblju 1986-1989. godine sačinjavali su: predsjednik Stanko Stojčević, sekretar Drago Dimitrović, a članovi su bili: Celestin Sardelić, Tomislav Badovinac, Stjepko Gugić, Mladen Žuvela, Tomislav Ribarić, Nikola Lapov, Duško Dragun, Zvonimir Vrbanac, Ivo Gržetić, Mirjana Poček-Matić i Mira Korkut-Sladović. Članovi predsjedništva CK SKJ iz Hrvatske bili su Ivica Račan i Stipe Šušvar (v. *Komunist*, 1986).

<sup>5</sup> Predvodili su ga neki od istaknutih članova CK SKH, Drago Dimitrović, Celestin Sardelić, Stjepko Gugić, Milivoj Solar, Zorica Stipetić itd.

<sup>6</sup> 10. prosinca, koji se obilježava i kao Međunarodni dan ljudskih prava, te je 1989. godine bio važan i po tome što su se na središnjem zagrebačkom trgu, Trgu Republike na inicijativu alternativnih političkih grupa prikupljali potpisi za peticiju kojom se od Sabora SRH zahtijevalo da sljedeći izbori u Hrvatskoj budu slobodni i višestranački.

<sup>7</sup> Odluka je prihvaćena sa 7 glasova "za" (Stanko Stojčević, Drago Dimitrović, Celestin Sardelić, Stjepko Gugić, Mladen Žuvela, Zvonimir Vrbanac i Mirjana Poček-Matić) i 6 glasova "protiv" (Tomislav Badovinac, Duško Dragun, Nikola Lapov, Tomislav Ribarić, Ivo Gržetić i Mira Korkut-Sladović) (Hudelst, 1999: 207).

izbori za skupštine društveno-političkih zajednica budu slobodni i višestranački, što su delegati Kongresa prihvatili. Kongres je završio izborom 75 članova Centralnog komiteta<sup>8</sup> te najužeg stranačkog vodstva; za predsjednika je izabran Ivica Račan,<sup>9</sup> a u Predsjedništvo CK SKH izabrani su (redosljed prema broju osvojenih glasova): Branko Caratan, Boris Malada, Zvezdana Grudić, Dušan Plećaš, Ivan Gržetić, Nada Ciković, Ivan Hanžek i Ivan Matija. Dotadašnji članovi rukovodstva CK SKH (1986-1989) kojima je mandat završio, a nisu ponovno iza-

<sup>8</sup> Redosljed izabranih prema broju osvojenih glasova: Ivo Družić, Ivica Račan, Branko Caratan, Jelica Bobić, Boris Malada, Ivan Gržetić, Nada Ciković, Hela Dragović, Zvezdana Grudić, Ivan Hanžek, Ivan Matija, Dušan Plećaš, Ivo Aničić, Igor Antončić, Ivan Babić, Marija Babić, Slavica Babić, Darko Bakarić, Milutin Baltić, Vera Ban-Marković, Serđo Baskijera, Ivica Bašić, Dušan Bilandžić, Aleksandar Broz, Ivica Car, Darko Crnković, Mirko Cvjetičanin, Marija Erceg, Ivica Fabris, Božo Farkaš, Josip Filipović, Božidar Frančić, Franjo Galeković, Ivan Gajer, Ante Bilić, Dragutin Grđan, Josip Gudelj, Željko Hapek, Antun Ignac, Ivo Jelavić, Ante Jelčić, Ivica Jerčinović, Marin Jurjević, Branko Jurlić, Ante Krstulović, Sveto Letica, Marko Lolić, Jelena Lovrić, Zdenko Mance, Ivan Marković, Vili Matula, Luka Miletić, Luka Obradović, Tatjana Olujčić-Musić, Jože Perić, Antun Peruško, Jure Premuž, Nada Rudan, Boris Santo, Zorica Stipetić, Ivan Šifter, Marija Šola, Zdravko Tomac, Lordan Zafranović, Ratimir Žanetić, Ivica Župetić, Branko Žuža, Tome Bacelić, Mirjana Bezbradica, Silva Bukvić, Božo Čapeta, Boris Garek, Ignjatije Malobabić, Danijel Vereš i Jadranka Višnjčić (*Komunist*, 15. prosinca 1989: 13).

<sup>9</sup> Ivica Račan je u trenutku izbora bio član Predsjedništva CK SKJ (drugi član iz Hrvatske bio je Stipe Šušvar). Osvojio je 40, a njegov protukandidat Ivo Družić 29 glasova.

brani pronašli su rezervne položaje, najčešće u gospodarstvu, ili su se vratili na bivša radna mjesta.<sup>10</sup> Predsjedništvo CK SKH je 20. ožujka 1990. godine donijelo odluku o izmjeni imena stranke u Savez komunista Hrvatske – stranka demokratskih promjena, a na temelju Odluke Republičkog sekretarijata za pravosuđe i upravu 3. travnja 1990. godine odobren je njezin opis u Registar društvenih organizacija SRH.

Nakon XI. kongresa SKH održan je XIV. izvanredni kongres SKJ (od 20. do 23. siječnja 1990. godine u Beogradu). Na Kongresu je trebalo usvojiti dokumente o reformi gospodarskog i političkog sustava, rezoluciju o Kosovu, deklaraciju SKJ, dokumente o dobrosusjedskim odnosima i položaju naroda Jugoslavije koji kao nacionalne manjine žive u susjednim zemljama te dokumente o promjeni Statuta i novi program SKJ. Hrvatsku delegaciju činilo je 216 delegata koji su bili izabrani na XI. kongresu SKH,<sup>11</sup> a kandidati za članove CK SKJ iz Hrvatske bili su izabrani tajnim glasanjem (redosljed prema broju glasova): Mladen Žuvela, Slobodan

<sup>10</sup> "Gotovo kompletno rukovodstvo SKH, kojem ovim kongresom istječe mandat, ne planira nastaviti političku karijeru, a neki od njih vraćaju se u radne kolektive u kojima su radili ranije. Tako smo saznali da je Radnički savjet SOUR-a 'Rade Končar' tajnim glasanjem za v.d. potpredsjednika Poslovnog odbora za dugoročni razvoj poslovanja imenovao Stanka Stojčevića, a za v.d. člana Poslovnog odbora za kvalitetu Luku Miletića, koji se još nalazi na funkciji predsjednika Predsjedništva GK SKH Zagreba" (dnevne novine *Oslobođenje*, Sarajevo, 12. prosinca 1989).

<sup>11</sup> Broj delegata bio je određen proporcionalno broju članova SK u pojedinim republikama, a automatizmom su birani delegati iz JNA i saveznih organa. Od 1457 delegata Hrvatsku je zastupalo njih 216 (*Danas*, 30. 1. 1990: 8).

Buncić, Luka Čupković, Duško Dragun, Joško Alujević, Stanislav Antić, Luka Belić, Vladimir Bizjak, Marijan Cingula, Zvonko Erak, Petar Franulović, Branko Horvat, Stjepan Kapusta, Josip Kukuljan, Nikola Lapov, Ivan Mecanović, Goran Raman, Ivica Šegota i Joža Vlahović (*Komunist*, 15. 12. 1989: 13). Kongres je bio prekinut, a navedeni kandidati nisu nikada bili izabrani u CK SKJ.

U okviru postojećeg komunističkog sustava 1989. godine osnivaju se različita udruženja i grupe na alternativnoj političkoj sceni u Hrvatskoj.<sup>12</sup> Inicijativa grupe za osnivanje Hrvatskog socijalno-liberalnog saveza,<sup>13</sup> na čelu kojeg je bio Slavko Goldstein (kasnije Hrvatska socijalno-liberalna stranka), bila je održana 3. ožujka 1989. godine u zagrebačkom Klubu sveučilišnih nastavnika, a Osni-

vačka skupština 20. svibnja 1989. godine na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu.<sup>14</sup>

Politička grupacija koja je obilježila nastanak, razvoj i ustroj moderne hrvatske države, Hrvatska demokratska zajednica, utemeljena je na osnovi inicijative<sup>15</sup> predstavljene u Društvu hrvatskih književnika 28. veljače 1989. godine, kada je usvojen Prednacrt programske osnove HDZ-a. Osnivačka skupština održana je 17. lipnja 1989. godine u prostorijama NK "Borac" na Jarunu,<sup>16</sup> kada je usvojena Programska osnova i Statut HDZ-a, a stranka je službeno registrirana 25. siječnja 1990. godine.

<sup>12</sup> Prva među novim političkim organizacijama u Hrvatskoj (i SFRJ) bilo je Udruženje za jugoslavensku demokratsku inicijativu (UJDI), koje je 2. veljače 1989. godine na Filozofskom fakultetu u Zagrebu održalo Osnivačku skupštinu, ali je njegova registracija 31. kolovoza 1989. godine odlukom Upravnog suda SRH odbijena.

<sup>13</sup> Inicijativu je potpisalo 27 sudionika skupa. To su, abecednim redom: Ljubomir Antić, Ante Babaja, Davor Butković, Juraj Dobrović, Goranko Fižulić, Biserka Preininger Fižulić, Maja Freundlich, Slavko Goldstein, Vlado Gotovac, Daniel Ivin, Dražen Karaman, Dražen Katunarić, Božo Kovačević, Danica Ladan, Zvonko Lerotić, Alemka Lisinski, Nenad Peternac, Sunčana Peternac, Darko Polšek, Bruno Popović, Pavle Radić, Rajka Rusan, Neven Sesardić, Juraj Suša, Dafinka Večerina, Franjo Zenko i Marko Živković (Sinković, 1990: 9). U jesen 1989. godine inicijativu je napustilo nekoliko članova rukovodstva. Uz Zvonimira Lerotića to su Pavle Radić, Darko Bekić, Raoul Melinčević i Dafinka Večerina.

<sup>14</sup> Za predsjednika HSLS-a izabran je Dražen Budiša, potpredsjednici su bili Ljubomir Antić, Božo Kovačević i Jozo Radoš, a tajnik Vladimir Bogdanić. Stranka je registrirana 19. siječnja 1990, a na Godišnjoj skupštini 24. ožujka 1990. promijenila je ime u Hrvatska socijalno-liberalna stranka. Za predsjednika je izabran Dražen Budiša, za potpredsjednike Ljubomir Antić, Božo Kovačević i Jozo Radoš, a za tajnika Vladimir Bogdanić.

<sup>15</sup> Ideja o osnivanju HDZ-a rodila se na rođendanskoj proslavi Marka i Vladimira Veselice 19. siječnja 1989. godine na Plješevici u vikendici Ante Ledića, na kojoj je bilo petnaestak osoba. Uz braću Veselice tu su bili Franjo Tuđman, Drago Stipac, Hrvoje Šošić, Tomislav Ladan, Anto Matković, Nikola Gagulić, Vladimir i Mladen Marić i još nekolicina (Hudelist, 1999: 26).

<sup>16</sup> Na Osnivačkoj skupštini izabrani su: za počasnog predsjednika Šime Balen, za predsjednika Franjo Tuđman, za potpredsjednike Dalibor Brozović, Vladimir Šeks i Krešimir Balenović. Predsjednik Središnjeg odbora postao je Milivoj Slaviček, predsjednik Izvršnog odbora Josip Manolić, zamjenik predsjednika Izvršnog odbora Neven Jurica, glavni tajnik Ivan Bobetko, a za članove Izvršnog odbora izabrani su Branimir Glavaš, Ciro Grubišić, Perica Jurić, Milan Kovač, Mate Kovačević, Milivoj Ugrinić i Ivan Vekić.

Prvi opći sabor HDZ-a održan je u Zagrebu 24-25. veljače 1990. godine, na kojem je uvodni saborski referat Franje Tuđmana, na prijedlog Milovana Šibla, aklamacijom prihvaćen kao program-ska osnova i političko opredjeljenje u djelovanju HDZ-a u razdoblju od 1990. do 1994. godine. Na Saboru su izabrana tijela stranke:<sup>17</sup> predsjednik Franjo Tuđman; potpredsjednici: Vladimir Šeks, Dalibor Brozović, Josip Manolić, Perica

<sup>17</sup> Statut HDZ-a, usvojen 24. 2. 1990. (čl. 28), predvidio je ova tijela stranke: Sabor, Predsjedništvo, Glavni odbor, Središnji odbor, Izvršni odbor, Komisiju za Statut i Sud časti. Sabor bira predsjednika stranke, pet potpredsjednika, glavnog tajnika te potpredsjednike Glavnog i Središnjeg odbora. Predsjedništvo (čl. 33) bilo je sastavljeno od predsjednika, pet potpredsjednika, predsjednika GO HDZ-a Zagreba, predsjednika Izvršnog odbora, glavnog tajnika, glavnog rizničara i glavnog urednika službenog glasila. Glavni odbor (čl. 43) bio je sastavljen od predsjednika svih gradskih i općinskih odbora HDZ-a, predsjednika koordinacijskih odbora HDZ-a za svaku pojedinu zemlju, predsjednika odbora kontinentalnih tijela i predsjednika međukontinentalnih tijela HDZ-a, saborskih zastupnika i zastupnika u Saveznoj skupštini iz redova HDZ-a, predsjednika gradova i općina iz redova HDZ-a te od svih članova Predsjedništva, Središnjeg odbora, Izvršnog odbora, Komisije za Statut i Suda časti. Središnji odbor (čl. 48-50) imao je od 55 do 71 člana koje je birao Sabor HDZ-a na prijedlog predsjednika stranke. Izvršni odbor (čl. 53) bio je sastavljen od 10 do 17 članova koje je birao Središnji odbor na prijedlog predsjednika HDZ-a, a u njega nisu mogli biti izabrani članovi Predsjedništva, Komisije za statut i Suda časti. Komisija za Statut (čl. 58) imala je od 5 do 11 članova, a birao ju je Središnji odbor. Sud časti (čl. 59) bio je neovisno tijelo izabrano na Središnjem odboru, a sastojalo se od 9 do 15 članova (*Bilten za članstvo*, Zagreb, 1990: 22-34).

Jurić i Ante Baković; glavni tajnik Stjepan Mesić; politički tajnik Neven Jurica; predsjednik Glavnog odbora Krešimir Balenović; potpredsjednik Središnjeg odbora Milivoj Slaviček i članovi Središnjeg odbora.<sup>18</sup> Članovi Izvršnog odbora kandidirani su na 1. sjednici Središnjeg odbora HDZ-a koja je bila održana 5. ožujka 1990. godine, a izabrani su 8. ožujka 1990. godine na mandat od četiri godine. Za potpredsjednike su izabrani Slavko Degoricija, Ćiro Grubišić, Ivan Lučev i Ivica Gaži, za tajnika Jure Ivančić, a za članove Krešimir Alerić, Ile Baković, Zdravko Gavran, Mario Kapulica, Ante Kutle, Božidar Petrač, Miro Petric, Ivan Vekić, Đuro Vidmarović i Tomislav Vukojević.

Godine 1989. osnovana je i Hrvatska seljačka stranka,<sup>19</sup> koju su do prvih više-

<sup>18</sup> Izabrana su 62 člana, abecednim redom: Miroslav Akmadža, Veselko Andromak, Davor Aras, Zdenka Babić, Stjepan Babić, Luka Babić, Ante Beljo, Ivan Bobetko, Josip Boljkovac, Marija Brnčić Brajko, Onesin Cvitan, Branko Čep, Franjo Ćuk, Žarko Domljan, Tomislav Duka, Slavko Degoricija, Ante Đapić, Šime Đodan, Božo Erlić, Branimir Glavaš, Ćiro Grubišić, Hrvoje Hitrec, Mijo Hlad, Nikola Jakšić, Ante Jelavić, Franjo Jug, Neven Jurica, Ante Klarić, Mario Kapulica, Velibor Kikerec, Ante Karić, Milan Kovač, Miroslav Kutle, Ivan Lovrić, Ivan Lučev, Dušan Malešević, Marijan Milinović, Zvonimir Marković, Ivan Milas, Goran Pavlov, Josip Peći, Đuro Perica, Davor Perinović, Branko Peruško, Ana Petrina, Jozo Primorac, Miško Primorac, Martin Sagner, Stjepan Sulimanac, Kazimir Sviben, Boris Šegota, Petar Šale, Milovan Šibl, Jure Šimić, Jure Šitum, Gojko Šušak, Ivan Tarnaj, Ivan Tolj, Stjepan Tuđman, Antun Vrdoljak, Josip Zebić, Ivica Zdunić i Muhamed Zulić (isto, 45-47).

<sup>19</sup> Inicijativna skupština HSS-a bila je održana u Jurjevskoj 29 u Zagrebu u domu Nede Prpić (74 godine). Za predsjednika je iza-

stranačkih izbora obilježavali stalni sukobi i previranja u rukovodstvu.

Na konferenciji za novinare u Klubu sveučilišnih nastavnika u Zagrebu 1. ožujka 1990. predstavljena je Koalicija narodnog sporazuma, koju su sačinjavale Hrvatska kršćansko-demokratska stranka (HKDS),<sup>20</sup> Socijaldemokratska stranka Hrvatske (SDSH),<sup>21</sup> Hrvatska demokratska stranka (HDS),<sup>22</sup> Hrvatski socijalno-liberalni savez (HSLŠ) te pet izvanstranačkih ličnosti,<sup>23</sup> Savka Dab-

---

bran Nikola Novaković u 78. godini života, a za potpredsjednike Ivan Zvonimir Čičak i Tomislav Jugović; tajnica je bila Neda Prpić, a predsjednik Izvršnog odbora Stjepan Herceg. Sukobi u rukovodstvu stranke rezultirali su smjenom Ivana Zvonimira Čička za vrijeme njegova boravka u Australiji, 9. ožujka 1990. godine, ali je na Skupštini HSS-a održanoj 24. ožujka 1990. godine Čičak vraćen u stranku i izabran za predsjednika. Miodrag Pavić i Mirko Gloković izabrani su za potpredsjednike, a Ivan Krolo za glavnog tajnika stranke.

<sup>20</sup> HKDS je osnovan 15. 10. 1989. godine. Na čelu stranke bio je predsjednik Dragan Lalić, za zamjenika je izabran Ivan Cesar, za potpredsjednika Vlado Pandžić, a za tajnika Vlado Marović.

<sup>21</sup> SDSH je osnovan 16. 12. 1989. godine. Rukovodstvo: predsjednik Antun Vujić; potpredsjednici Drago Kastratović, Quintino Basani, Antun Šagovac; tajnica Nada Hartman (Đurić, Munjin, Španović, 1990: 235).

<sup>22</sup> HDS je osnovan 4. 11. 1989. godine kao posljedica raskola u Inicijativnom krugu za osnivanje HDZ-a (tzv. Veseličina grupa). Na Osnivačkoj skupštini 4. 11. 1989. godine preimenovan je u Hrvatski demokratski savez, a neposredno pred prve izbore u Hrvatsku demokratsku stranku. Na čelu mu je bio Vladimir Veselica.

<sup>23</sup> Bio je to prvi javni nastup komunističkih vođa koji su nestali s političke pozornice 1971. godine.

čević-Kučar, Ivan Supek, Miko Tripalo, Dragutin Haramija i Srećko Bijelić. Koalicija narodnog sporazuma je 17. ožujka 1990. godine održala veliki predizborni skup u zagrebačkoj dvorani "Cibona" na kojem je bilo oko 7000 simpatizera.<sup>24</sup>

Formalni prijelom dogodio se 5. veljače 1990. godine, kada je Republički sekretarijat za upravu i pravosuđe SRH uručio rješenja o registraciji predstavnicima ovih političkih stranaka: Hrvatske demokratske stranke, Hrvatske demokratske zajednice, Hrvatske kršćansko-demokratske stranke, Hrvatskog socijalno-liberalnog saveza, Radikalnog udruženja za Sjedinjene Europske države<sup>25</sup> te Saveza komunista Hrvatske i Socijalističkog saveza radnog naroda Hrvatske.<sup>26</sup>

Ključni dokumenti koji su omogućili legalizaciju višestranačkog sustava donešeni su 15. veljače 1990. godine odlukama Sabora SRH: amandmani od LIV. do LXIII. na Ustav SRH, Ustavni zakon za provođenje amandmana, Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Vijeće udruženog rada Sabora SRH, Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Društveno-političko vijeće Sabora SRH te Zakon o izbornim jedinicama za izbor delegata u Savezno vijeće Skupštine SFRJ. Donesena je i

---

<sup>24</sup> Bio je to prvi predizborni skup za koji se zbog velikog interesa naplaćivala ulaznica, koja je stajala tadašnjih 10 dinara (Sinković, 1990: 118).

<sup>25</sup> RUSED je osnovan 20. 12. 1989. godine u Zagrebu na čelu sa sekretarom Vitom Česmažiskim i zamjenikom sekretara Željkom Roškom.

<sup>26</sup> Od 7. veljače 1990. godine promijenila je ime u Socijalistički savez – Savez socijalista. Za predsjednika je izabran Željko Mažar, a za tajnika Marinko Panić.

odluka o imenovanju Republičke izborne komisije.<sup>27</sup> (NN 7/90). Izbori su bili raspisani za 22. i 23. travnja 1990. (prvi krug) te za 6. i 7. svibnja 1990. (drugi krug). U prvim višestranačkim (konstitutivnim) izborima moderne Hrvatske<sup>28</sup> sudjelovalo je 18 političkih stranaka i velik broj nezavisnih kandidata (Zakošek, 2002: 29), a biračko pravo bilo je opće, izravno i tajno, ali ne i jednako (Kasapović, 1991: 43), jer je postojalo pluralno izborno pravo<sup>29</sup> i nejednakost u brojčanoj vrijednosti glasova birača,<sup>30</sup> a prilikom preračunavanja glasova u mandate bio je veliki disproporcijski učinak koji je najviše pogodovao pobjedničkoj stranci, HDZ-u.<sup>31</sup>

Kandidacijski postupak bio je određen Zakonom o izboru i opozivu odbor-

nika i zastupnika (čl. 25-33. NN 7/90), a predlagatelji su bili "političke i druge organizacije građana i radnika, te građani i radnici pojedinačno" (čl. 25.). Kandidature su bile valjane ako je bio prikupljen odgovarajući broj potpisa (čl. 29): za Vijeće općina 400 birača ili najmanje 50% birača izborne jedinice, za Vijeće udruženog rada najmanje 200 radnika ili 5% birača izborne jedinice, a za Društveno-političko vijeće najmanje 500 potpisa birača.

U prvim višestranačkim izborima natjecalo se 1609<sup>32</sup> kandidata za sva tri vijeća, od toga 1541 muškarac i 68 žena. Za Društveno-političko vijeće, za koje se biralo 80 zastupnika, natjecalo se 385 kandidata, od toga 19 žena. Za 115 mjesta u Vijeću općina bila su 463 kandidata, od toga 19 žena. Vijeće udruženog rada imalo je 160 mjesta<sup>33</sup> i čak 761 kandidata, od toga samo 30 žena. Najviše kandidata za jedno mjesto bilo je u Vijeću udruženog rada,<sup>34</sup> a većina njih, čak 508 (67%) bili su nezavisni kandidati. Po završetku prvog izbornog kruga SKH-SDP je bio potpuno svjestan da će nakon završetka drugog kruga izbora izgubiti vlast,<sup>35</sup> a vođa HDZ-a je nagla-

<sup>27</sup> Za predsjednika je izabran Milko Gajski, predsjednik Vrhovnog suda, za zamjenika Zlatko Crnić, sudac Vrhovnog suda, za članove Pavao Čala (dipl. pravnik iz Zagreba), Mladen Turkalj (sudac Upravnog suda), Mileta Marković (tajnik Pravnog savjeta), a za zamjenike Ivana Linardić (samostalni savjetnik u Tajništvu Sabora), Alenka Brkljačić-Radančević (sudac Upravnog suda), Jelica Šefček-Gusić (samostalni savjetnik u Tajništvu Sabora) i Boris Šprem (samostalni savjetnik u Stručnim službama Sabora).

<sup>28</sup> Prethodni višestranački izbori održani su 11. 12. 1938. godine za poslanike u Narodnoj skupštini Kraljevine Jugoslavije, dok su izbori za zastupnike u Hrvatskom saboru održani 16. 12. 1913. godine (Perić, 2000: 345).

<sup>29</sup> Zaposleni su građani unutar tvrtki birali predstavnike u Vijeće udruženog rada Sabora SRH u 160 izbornih jedinica.

<sup>30</sup> Svaka od 115 općina birala je po jednog predstavnika u Vijeće općina Sabora SRH iako su varirale po broju stanovnika.

<sup>31</sup> U DPV-u razlika između osvojenih glasova i udjela u mandatima iznosila je 26,9% (Zakošek, 2002: 32).

<sup>32</sup> *Hrvatski izbori '90*, Večernji list, travanj 1990. (6-25).

<sup>33</sup> Od 160 izbornih jedinica u četirima nisu izabrani zastupnici: Karlovac, Krapina, Rijeka V, Novi Zagreb (II).

<sup>34</sup> Broj kandidata u izbornim jedinicama: Osijek V (20), Beli Manastir (16), Osijek I (16), Zagreb-Centar V (13), Zagreb-Medveščak IV (13), Zagreb-Trnje (13).

<sup>35</sup> Ivica Račan dao je intervju *Nedjeljnom Vjesniku* (29. 4. – 2. 5. 1990) u kojem je naglasio da će SKH-SDP biti jaka i kvalitetna opozicija, te da je "Vrlo zabrinjavajuće da je u samim izborima gotovo beznačajno tko je kandidat, kakve su njegove kvalitete... čak nije bilo od-

šavao da nakon promjene vlasti neće biti revanšizma.<sup>36</sup>

Nakon dva izborna kruga izbornu pobjedu odnio je HDZ, koji je za 41,9% glasova birača dobio ukupno 209 (59,5%) zastupničkih mjesta,<sup>37</sup> SKH-SDP, SSH za osvojenih 35% glasova dobili su 101 zastupničko mjesto,<sup>38</sup> Koalicija narodnog sporazuma za 15,3% glasova birača 21 zastupničko mjesto,<sup>39</sup> Srpska demokratska stranka za 1,6% glasova 5 zastupničkih mjesta,<sup>40</sup> dok su nezavisni kandidati za osvojenih 4,1% glasova birača dobili 13 zastupničkih mjesta.<sup>41</sup>

---

lučujuće ako je kandidat imao i neke izuzetno kompromitirane osobine ili stvari u svom životu i radu po kojima niti u jednom zreloom demokratskom društvu ne bi prošao”.

<sup>36</sup> Franjo Tuđman je u intervjuu *Nedjeljnom Vjesniku* istaknuo da neće biti revanšizma, ali da će pojedinci koji nisu bili za HDZ-ovu opciju morati napustiti javne dužnosti. “Prema tome nije normalno očekivati da će članovi Saveza komunista ostati i dalje vršiti javne funkcije. Ali mi ćemo to rješavati na demokratski način. Svjesni delikatnosti tog pitanja na našem tlu pristupat ćemo tome i na delikatnan način, sprječavajući ekscesne situacije, osobito revanšizam. Ja sam svjestan toga da to neće biti lako na nižim razinama, gdje je i sada za vrijeme izbora bilo slučajeva da su ljudi, ako su bili članovi HDZ-a ili su za njega glasali bili otpušteni s posla” (*Nedjeljni Vjesnik*, 29. 4. – 2. 5. 1990. godine).

<sup>37</sup> U DPV-u 55 zastupnika, u VO-u 71 zastupnik i 83 zastupnika u VUR-u.

<sup>38</sup> U DPV je izabrano 25 zastupnika, u VO 36 zastupnika i 45 zastupnika u VUR.

<sup>39</sup> U DPV-u 3 zastupnika, u VO-u 3 zastupnika i u VUR-u 13 zastupnika.

<sup>40</sup> U DPV i VUR je izabran po 1 zastupnik, a u VO 3 zastupnika.

<sup>41</sup> U DPV je izabran 1 zastupnik, a u VUR 12 zastupnika.

HDZ je za sva tri vijeća Sabora S(RH) kandidirao ukupno 267 kandidata: za DPV 74, VO 90, a za VUR 103 kandidata. SKH-SDP kandidirao je ukupno 404 kandidata: za DPV 86, VO 117, a za VUR 201 kandidata. HDZ je i prije izbora bio dobro organizirana stranka, ali nije uspio imati kandidate u svim izbornim sredinama (u 25 općina za VO te u čak 57 izbornih jedinica za VUR) zbog otežanog organiziranja i djelovanja u radnim kolektivima. Za razliku od HDZ-a SKH-SDP je koristio postojeću poziciju vlasti i istakao je kandidate u svim izbornim jedinicama (u nekoliko izbornih jedinica za DPV i VO imao je dva i više kandidata, a za VUR i više od pet kandidata u jednoj izbornoj jedinici.)

### **Hrvatsko iskustvo: politička elita od konstituiranja parlamenta do kraja prve Vlade (svibanj 1990. – kraj kolovoza 1990)**

Završetak prvih višestranačkih izbora bio je početak formiranja prve političke elite moderne Hrvatske. Za SKH-SDP i za njemu tada blisku stranku SSH (Savez socijalista Hrvatske) i SSOH (Savez socijalističke omladine Hrvatske) započeo je proces djelovanja u novim opozicijskim uvjetima. Oni su imali nekoliko mogućnosti djelovanja: od izlaska iz politike, transformacije na druge oblike moći, najčešće u gospodarstvo, do brzog prijelaza “iz gubitničkog u pobjednički šator”.

Od ostalih političkih stranaka parlamentarnu karijeru započelo je 18 zastupnika iz KNS-a, HSLS je dobio 3 (VUR), a HSS 2 (VUR) parlamentarna mjesta. U parlament su ušla 24 nezavisna kandidata (19 u VUR) koji su se kasnije politički aktivirali u HDZ-u ili su postali dijelom izvršne vlasti.

Tablica 1. Popis nositelja najviših dužnosti nakon prvih višestranačkih izbora u Hrvatskoj

Sabor (S)RH 30. 5. 1990.		Predsjedništvo (SRH)		Izvršno vijeće (S)RH Vlada 1. (30. 5. 1990.-24. 8. 1990.)	
Funkcija	Ime i prezime	Funkcija	Ime i prezime	Funkcija	Ime i prezime
predsjednik potpredsjednik	dr. Žarko Domljan (HDZ)	predsjednik	dr. Franjo Tuđman	predsjednik	Stjepan Mesić (HDZ)
	Ivica Percan (SKH-SDP) Stjepan Sulimanec (HDZ) Vladimir Šeks (HDZ)	članovi Predsjedništva	akad. Krešimir Balenović (HDZ) akad. Dušan Bilandžić (SKH-SDP) Dalibor Brozović (HDZ) Josip Manolić (HDZ) Antun Vrdoljak (HDZ) mr. Milojko Vučković	potpredsjednik	dr.sc. Mate Babić Bernardo Jurliina dr.sc. Milan Ramićak
predsjednik Vijeća Vijeće općina Društveno-političko vijeće Vijeće udruženog rada	Slavko Degoricija (HDZ) Ivan Vekić (HDZ) Ivan Matija (SKH-SDP)				
saborske komisije		šef kabineta predsjednika Predsjedništva zamjenik	Hrvoje Šarinić (HDZ)	<b>ministri</b>	
	izbor i imenovanja	Ivan Milas (HDZ)	Marko Žaja (od 20. 07. 90.) Zdravka Bušić (HDZ) dr.sc. Slaven Letica (od 8. 10. 90.) Anđelko Mijatović Darko Bekić Robert Travaš Mario Nobilo	u Vladi	Zdravko Mršić (od 30. 5.-31. 7. 90.) dr.sc. Dragutin Kalogjera (od 30. 5.-14. 8. 90.) Gojko Šušak dr.sc. Zvonimir Medvedović (od 25. 7. 90.)
ustavna pitanja	Vladimir Šeks (HDZ)	komisije Predsjedništva		vanjskih poslova	mr.sc. Zdravko Mršić
zakonodavno-pravna	Vice Vukojević (HDZ)	organizaciona i kadrovska pitanja	Josip Manolić (HDZ), pred. Antun Vrdoljak (HDZ) mr. Milojko Vučković	unutarnjih poslova	Josip Boljkovac
poslovnik	Mato Arlović (SKH-SDP)	pomilovanja	mr. Milojko Vučković, pred. Antun Vrdoljak Maria Peakić Mikuljan Mira Alinčić Đuro Vidmarović	financija	dr.sc. Marijan Hanzeković (od 25. 7. 90.)



administrativna nadzor i predstavljanje	Milan Kovač (HDZ) mr. Neven Jurica (HDZ)				pravosuđa i uprave	mr.sc. Petar Krstić dr.sc. Branko Babac (od 28. 6. 90.)
kontrolu zakonitosti rada službe države sigurnosti	Đuro Perica (HDZ)				informiranja	Milovan Šibl
razmatranje akata SFRJ	Đenio Radić (SKH-SDP)				poljoprivrede, šum. i vodnog gospodarstva	Ivan Tarnaj
zaštitu i unapređenje naroda i narodnosti	dr.sc. Žarko Domljan (HDZ)				vodoprivrede	dr.sc. Branko Bergman (od 25. 7. 90.)
<b>predsjednik saborskog odbora</b>					zdravstva	dr.sc. Andrija Hebrang
politički sistem	Gordana Grbić (SKH-SDP)				rada i zapošljavanja	Marin Črnja
bužet i financije	dr.sc. Šime Đodan (HDZ)				turizma	Janko Vranyczany- Dobrinović
obrazovanje, znanost, kulturu	dr.sc. Nedjeljko Mihanović (HDZ)				društvenog planiranja	dr.sc. Stjepan Zdunić
socijalnu politiku i zdravstvo	dr. Zvonimir Marković (HDZ)				robnog prometa	dr.sc. Zvonimir Medvedović (od 25. 7. 90.)
pravosuđe i upravu	Simo Rajić (SKH-SDP)				energetike i industrije	dr.sc. Božo Udovičić
pomorstvo	Frank Alceo (SKH-SDP)				građevinarstva, stamb. komunalnih poslova i zaštite čovjekove okoline	Milan Hrnjak
promet i veze	Nikola Kancijan (nez.)				prometa i veza	dr.sc. Josip Božičević
poljodjelstvo, selo i seljaštvo	Stjepan Sulimaneć (HDZ)				pomorstva	dr.sc. Davorin Rudolf (od 25. 7. 90.)
prostorno uređenje	Vera Stanić (HDZ)				prosvjete, kulture i športa	akad. Vlatko Pavletić
zaštitu prirode i čovjekovog okoliša	dr. Ante Kutle (HDZ)				znanosti, tehnologije i informatike	dr.sc. Osman Muftić
ekonomsku politiku i razvoj	Ivica Gaži (HDZ)					
unutarnju politiku i narodnu obranu	Ivan Bobetko (HDZ)					
vanijsku politiku	dr.sc. Hrvoje Kačić (nez.)					
turizam	Milivoj Franić (HDZ)					

HDZ se kao stranka/pokret suočio s potrebom brzog popunjavanja velikog broja izvršnih funkcija. Nedostatak kvalitetnih stranačkih kadrova pokušao se nadomjestiti popunjavanjem funkcija na temelju nejasnih kriterija. Tada su u političku arenu preko noći ušli mnogi pojedinci na temelju osobnog poznanstva s Franjom Tuđmanom, Stjepanom Mesićem ili njihovim najbližim suradnicima.

Parlament je konstituiran na sjednici održanoj 30. svibnja 1990. godine, a njegovim odlukama izabrani su najviši državni dužnosnici koji će ujedno biti prva politička elita moderne Hrvatske. Za predsjednika Sabora izabran je Žarko Domljan (HDZ), za potpredsjednike Ivica Percan (SKH-SDP), Stjepan Sulimanac (HDZ) i Vladimir Šeks (HDZ). Za predsjednika Društveno-političkog vijeća izabran je Ivan Vekić (HDZ), Vijeća općina<sup>42</sup> Slavko Degoricija (HDZ), a Vijeća udruženog rada Ivan Matija (SKH-SDP). Zastupnici su izabrali i Predsjedništvo SRH u sastavu Krešimir Balenović, Dalibor Brozović, Dušan Bilandžić, Josip Manolić, Antun Vrdoljak i Milojko Vučković. Za predsjednika Predsjedništva SRH tajnim glasovanjem izabran je Franjo Tuđman.<sup>43</sup>

Nakon prve sjednice Predsjedništva SRH za mandataru nove Vlade (predsjednika Izvršnog vijeća SRH) predložen je Stjepan Mesić, a na njegov prijedlog, 31. 5. 1990. godine u Vladu su bili izabrani: kao potpredsjednici dr. sc. Mato Babić, dr. sc. Milan Ramljak i Ber-

nardo Jurlina; kao članovi dr. sc. Dražen Kalodjera, Gojko Šušak i dr. sc. Zvonimir Medvedović. Za republičke sekretare izabrani su: Josip Boljkovac (unutarnji poslovi), mr. sc. Petar Kriste (narodna obrana), dr. sc. Božo Udovičić (energetika, industrija i zanatstvo), Ivan Tarnaj (poljoprivreda i šumarstvo), mr. sc. Zdravko Mršić (odnosi s inozemstvom), dr. sc. Vlatko Pavletić (prosvjeta, kultura, fizička i tehnička kultura), dr. sc. Andrija Hebrang (zdravstvena i socijalna zaštita), dr. sc. Stjepan Zdunić (generalni direktor Republičkog zavoda za društveno planiranje), Milan Hrnjak (građevinarstvo, stambeno-komunalni poslovi i zaštita čovjekova okoliša), Marin Črnja (boračka pitanja), dr. sc. Osman Muftić (znanost i tehnologija), a ministar informiranja postao je Milovan Šibl. Krajem lipnja 1990. godine bila je prva rekonstrukcija Vlade u koju je ušao dr. sc. Branko Babac, imenovan ministrom pravosuđa, a s pozicije dekana Pravnog fakulteta u Osijeku. Druga rekonstrukcija Vlade bila je 25. 7. 1990. godine, kada je dr. sc. Marijan Hanžeković imenovan ministrom financija, dr. sc. Davorin Rudolf ministrom pomorstva, dr. sc. Josip Božičević ministrom prometa i veza, Janko Vranyczany-Dobrinović ministrom turizma, a Branko Bergman ministrom vodoprivrede.

Prva Vlada Stjepana Mesića, od 30. svibnja do 24. kolovoza 1990. godine, bila je sastavljena od visokoobrazovanih intelektualaca (13 doktora znanosti i 2 magistra). Od istaknutih članova HDZ-a koji su bili stranački aktivni i prije prvih parlamentarnih izbora u travnju 1990. godine u njoj su bili: predsjednik Stjepan Mesić kao prvi politički (izabran na tu dužnost na Osnivačkoj skupštini HDZ-a u lipnju 1989. godine) i glavni tajnik HDZ-a (izabran na I. op-

<sup>42</sup> Ubrzo je Slavka Degoriciju zbog ulaska u Izvršno vijeće (S)RH na toj dužnosti zamijenio Luka Bebić (HDZ).

<sup>43</sup> Glasačke listiće preuzelo je 338 zastupnika, nakon tajnoga glasovanja 281 glas dobio je Franjo Tuđman, a 57 listića bilo je nevažeće (*Glasnik HDZ-a*, 11. lipnja 1990).

ćem Saboru HDZ-a u veljači 1990. godine), Milovan Šibl kao član Predsjedništva HDZ-a te Josip Boljkovac, Gojko Šušak i Ivan Tarnaj kao članovi Središnjeg odbora HDZ-a. Na potpredsjedničko mjesto imenovan je Bernardo Jurlina<sup>44</sup> te tri ministra koja su bila na istim pozicijama i u socijalizmu (Marin Črnja, republički sekretar za boračka pitanja, Milan Hrnjak, iz Republičkog komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove, te Branko Bergman, koji je obnašao dužnost predsjednika Republičkog komiteta za vodoprivredu).

Na ostala mjesta u Vladi bili su imenovani istaknuti znanstvenici i profesori: dr. sc. Mate Babić, dr. sc. Marijan Hanžeković i dr. sc. Zvonimir Medvedović (Ekonomski fakultet u Zagrebu), dr. sc. Milan Ramljak (Pravni fakultet u Zagrebu), dr. sc. Davorin Rudolf (dekan Pravnog fakulteta u Splitu), dr. sc. Branko Babac (dekan Pravnog fakulteta u Osijeku), dr. sc. Vlatko Pavletić (profesor na Akademiji dramskih umjetnosti), dr. sc. Božo Udovičić (profesor na Fakultetu elektronike, strojarstva i brodogradnje u Splitu), dr. sc. Stjepan Zdunić (znanstveni savjetnik Ekonomskog instituta u Zagrebu), dr. sc. Andrija Hebrang (profesor na Medicinskom fakultetu u Zagrebu) te dr. sc. Osman Muftić (profesor na Fakultetu strojarstva i brodogradnje u Zagrebu).

U Predsjedništvo (S)RH Franjo Tuđman je predložio predstavnika najjače

<sup>44</sup> Bernardo Jurlina bio je tipičan prebjeg koji je bio član SKH do 1989. godine, predsjednik Saveza sindikata Hrvatske do 1990. godine, kandidat SSH za Vijeće općina u izbornoj jedinici Zagreb-Medveščak, gdje je u prvom krugu dobio malo glasova te je odustao, a onda je zauzvrat dobio ponudu HDZ-a da uđe u prvu Vladu, što je prihvatio.

oporbene stranke SKH-SDP-a (akademika Dušana Bilandžića), ali i predstavnika najbrojnije nacionalne manjine u Hrvatskoj (mr. Milojka Vučkovića). Imenovao je i Komisiju za organizacijska i kadrovska pitanja (Josip Manolić, predsjednik, te Antun Vrdoljak i Milojko Vučković, članovi) koja je imala zadatak predlagati kandidate za popunjavanje najviših dužnosti na nacionalnoj razini. Krajem srpnja Franjo Tuđman imenovao je svoje prve savjetnike, emigranticu Zdravku Bušić (koja se vratila u Hrvatsku nakon I. općeg Sabora HDZ-a) i dr. sc. Slave Leticu, kojeg je poznao iz vremena prije demokratskih promjena. U kasnijem savjetničkom tim (imenovan 8. listopada 1990. godine) izabran je Tuđmanov prijatelj, politički zatvorenik i povjesničar Anđelko Mijatović,<sup>45</sup> te još četiri nestra-načke osobe koje su Tuđmanu predložili najbliži suradnici poput savjetnika Slavena Letice i šefa kabineta Predsjednika Hrvoja Šarinića. To su bili dr. sc. Darko Bekić (u to vrijeme viši znanstveni suradnik u Institutu za historiju radničkog pokreta), dr. sc. Mario Nobilo (istraživač Odjela za političke i strateške studije Instituta za zemlje u razvoju, danas je to Institut za međunarodne odnose) te tada mladi pravnik Robert Travaš. Do izbora tih kadrova dolazilo se na neformalnim okruglim stolovima koji su se organizirali na različite teme i na koje su

<sup>45</sup> Anđelko Mijatović, isprva savjetnik za kulturu predsjednika Tuđmana, a kasnije i njegov osobni savjetnik, bio je jedina osoba koja je bila na poziciji savjetnika od 1990. godine pa sve do Tuđmanove smrti. U intervjuu je istakao da je na poziciju savjetnika došao nakon što je susreo Tuđmana na otvorenju izložbe o Stjepanu Radiću u Povijesnom muzeju 20. 6. 1990. godine, te da je za savjetnika izabran u konkurenciji trojice povjesničara.

**Tablica 2.** Pregled dužnosnika prema stranačkim funkcijama u HDZ-u prije travnja 1990, komunističkih kadrova i intelektualaca

institucija	Sabor S(RH) 30.5.1990.			Predsjedništvo S(RH) 30.5.1990.			Izvršno vijeće (S)RH 30.5.1990.-24.8.1990.		
	predsjednik (1)	potpredsjednici i predsjednici Vijeća (6 ukupno, 4 HDZ)	komisije i odbori (17 ukupno, 11 HDZ)	predsjednik (1)	članovi predsjedništva (6 ukupno; 4 iz HDZ-a 1 iz SKH-SDP-a 1 nac. manjina)	savjetnici (6)	predsjednik (1)	potpredsjednici (3)	ministri (21)
članovi HDZ-a do 22. 4. 1990. izabrani na I. općem Saboru 25. 2. 1990.									
predsjednik				1					
potpredsjednik, glavni tajnik, politički tajnik, glavni rizničar, pred. Glavnog odbora		1	3		3		1		
član predsjedništva, izvršni odbor	1	2	1						1
članovi središnjeg odbora		1	7		1	1			4
<b>ostali</b>									
prebjezi iz komunističkog sustava								1	
zadržani komunistički kadrovi									3
intelektualci i sveučilišni profesori							5	2	13

pozivani pojedinci na temelju usmenih preporuka ili poznanstava.

Nedostatak kvalitetnih kadrova među članovima HDZ-a isprva se nadomještao stručnjacima, što je bilo posebno vidljivo za vrijeme mandata prve Vlade, kada su izvršne pozicije popunili visokokvalificirani stručnjaci u svojim znanstvenim područjima. Neki od njih vrlo su brzo uvidjeli da neće moći djelovati na temelju stručnosti, a bilo je i podnošenja ostavki na dužnost.<sup>46</sup> Iako je vladajuća stranka najavila da neće biti kadrovskih smjena, lipanj 1990. godine obilježila su kadrovska razrješenja bivših i imenovanja novih dužnosnika, koja su išla čak do zahtjeva da se raspišu novi natječaji za direktore (danas su to ravnatelji) osnovnih i srednjih škola<sup>47</sup> bez obzira na to koliko im je ostalo do isteka mandata.

Na pitanje kako će se znati na temelju kojih kriterija neka osoba dolazi na dužnost premijer Stjepan Mesić, koji je ujedno bio i šef republičke kadrovske komisije, istakao je: “Zna se, postojao je društveni dogovor o provođenju kadrovske politike<sup>48</sup> koji je nalagao da je

svuda, gdje je postojao takozvani društveni interes, kandidat morao prolaziti rešetom partijskih komiteta i preporuka. Taj dio mjesta za koje je bila predviđena dodatna komponenta partijske podobnosti – a ona je često bila presudna – sada mora proći kroz normalan postupak koji će ocijeniti samo stručnu i moralnu kompetenciju kandidata” (*Danas*, 26. lipnja 1990: 9).

### Zaključak

Višestranačkim izborima u proljeće 1990. godine na političku pozornicu izabrana prva politička elita moderne Hrvatske. Kadrovskim rješenjima koja je ponudio HDZ kao pobjednička strana stvoren je model političkog ponašanja koji će definirati mehanizme i kriterije na temelju kojih će se oblikovati dolazeće generacije političara.

Broj profesionalnih funkcija bio je mnogo veći od potencijala, tj. raspoloživih kadrova koje je imao HDZ. Ispražnjene fotelje morale su se popunjavati na temelju netransparentnih kriterija, često u vrlo kratkom roku. Izbor kadrova uglavnom se rješavao na neformalnim mjestima (izložbe, neformalni okrugli stolovi, sportska događanja) ili prijedlozima o imenovanju pojedinaca koji su dolazili od njegovih najbližih suradnika.

dile su društveno-političke organizacije, koje su također bile hijerarhizirane; na vrhu piramide bila je lista Saveza komunista (elitna lista), ispod nje lista Saveza socijalističkog radnog naroda, na trećem mjestu bila je lista Saveza sindikata, a na četvrtom lista Saveza socijalističke omladine. O raspoređivanju kadrova brinuli su se tzv. kadrovici (stručnjaci za kadrove), koji su izabirali “podobne pojedince” ocjenjujući njihovu moralno-političku podobnost, porijeklo, “stavljanje na raspolaganje” itd.

<sup>46</sup> Dr. sc. Dragutin Kalogjera, koji je u Vladu ušao kako bi izradio prijedlog preobražaja društvenog vlasništva, podnio je pismenu ostavku 14. 8. 1990, nakon što nije bio prihvaćen njegov prijedlog privatizacije.

<sup>47</sup> Inicijativa Vlatka Pavletića o raspisivanju natječaja za oko 3000 mjesta kako bi se iznova provjerila sposobnost i kompetencija imenovanih pojedinaca (*Danas*, 26. 6. 1990: 8-9).

<sup>48</sup> U literaturi je to pojam “nomenklatura” – komunistička lista “podobnih osoba” koje su, po uzoru na praksu u SSSR-u, mogle obavljati javne dužnosti jer su u svom partijskom kartonu imale “pozitivne karakteristike”, koje su se stjecale dobrim partijskim ponašanjem. Slična je situacija za vrijeme komunističkog režima bila i u Hrvatskoj. Kadrovske liste vo-

Prva kadrovska rješenja bila su izazov HDZ-u i Franji Tuđmanu. Zbog njezova profesionalnog i političkog iskustva (najmlađi general JNA, član SKJ, politički zatvorenik i osoba kojoj je bilo zabranjeno javno nastupanje i djelovanje) broj pojedinaca koji su u početku željeli s njim surađivati bio je ograničen. Nakon političke i javne izolacije on je postao najvažnija osoba koja je morala okupiti suradnike kako bi izgradila modernu, demokratsku i višestranačku Hrvatsku. Osim nedostatka kadrova HDZ nije imao viziju institucionalnog razvoja Hrvatske, što su ubrzo uvidjeli imenovani stručnjaci (posebno u Vladi) koji su zbog svoje profesionalnosti bili istisnuti od podobnih stranačkih kadrova. Nakon izbora u HDZ su se učlanili mnogi pojedinci koji su bili članovi SK, jer su jedino na taj način mogli zadržati rukovodeće pozicije ili povećati svoje političke ambicije da ostanu na vlasti pod svaku cijenu.<sup>49</sup> Osim konvertita u strukturu vlasti ušao je i velik broj bivših komunista (Josip Manolić, Vladimir Šeks, Hrvoje Šošić, Luka Bebić, Ivan Bobetko itd.) te emigranti (Gojko Šušak, Ante Beljo, Zdravka Bušić) koji do 1990. godine nisu živjeli u Hrvatskoj.

HDZ je nakon osvajanja vlasti započeo primjenjivati komunistički obrazac kadrovske politike<sup>50</sup> koji je proizlazio iz naučenog ponašanja u komunističkom

sustavu. Prvobitna vladajuća politička elita započela je izgradnju sustava vlasti u kojem se čini sve da pojedinci na vlasti ostanu uvijek isti, a da se političke institucije mijenjaju i prilagođavaju. Ulazak novih političkih igrača u elitu bio je moguć jedino po preporukama onih koji su već bili unutra, a oni su zbog nedostatka političkog iskustva i vještine rukovođenja birali poslušne kako njihove pozicije u budućnosti ne bi bile ugrožene.

Oporbene stranke bile su suočene s novim izazovima političkog djelovanja, te su se morale prilagoditi novim okolnostima. Izborni rezultati razočarali su Koaliciju narodnog sporazuma, posebno zato što su se njoj javno pridružili čelnici rukovodstva CK SKH iz 1971. godine koji su bili potisnuti s političke pozornice gušenjem hrvatskog proljeća. Ostale stranke, poput HSLS-a ili HSS-a bile su male i u parlamentu potpuno beznačajne.

Najveće promjene doživio je SKH-SDP, koji je bio suočen s osipanjem članstva i kadrovskim preslagivanjem. Nakon izbornog poraza CK SKH-SDP je 24. srpnja 1990. godine donio odluku o rekonstrukciji CK SKH-SDP-a i Predsjedništva CK SKH-SDP-a te su u CK kooptirani Mato Crkvenac, Ivan Šiber, Stjepan Ivanišević, Branko Puharić, Boris Tepšić, Simo Rajić i Vječeslav Dukić. Za potpredsjednike su izabrani Mato Crkvenac, Boris Malada i Zdravko Tomac, a za sekretara Predsjedništva CK SKH-SDP-a Dušan Plećaš (Plećaš, 2000: 617). Početkom studenoga 1990. godine održana je I. konvencija stranke SKH-SDP-a na kojoj je usvojen novi statut te izabrano novo stranačko rukovodstvo na čelu s Ivicom Račanom.

<sup>49</sup> Mediji su skovali nove pojmove poput "jurlnisti" i "cvitanisti" (Tanja Torbarina, *Danas*, 5. 6. 1990) za sve komunističke funkcionare koji su postali dužnosnici HDZ-a. Najpoznatiji su bili Bernardo Jurlina i Onesin Cvitan, prvi gradonačelnik Splita 1990. godine, koji je neposredno pred izbore napustio CK SKH i prešao u HDZ.

<sup>50</sup> Biografije političke elite i danas počinju s 1990. godinom, te iz njih nije vidljivo profesionalno i političko iskustvo te elite do prvih višestranačkih izbora.

## LITERATURA

- Bekavac, I., Fuček, K., ur. (2009) *Hrvatska demokratska zajednica : HDZ : 1989.-2009. : 20 i idemo dalje*. Zagreb: HDZ.
- Best, H., Higley, J., ur. (2010) *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspective*. Boston: Brill.
- Boljkovac, J. (2009) *Istina mora izaći van*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Borchert, J. (2010) "They Ain't Making Elites Like They Used To": The Never Ending Trouble with Democratic Elitism, u: H. Best, J. Higley, eds., *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspective*. Boston: Brill, str. 25-41.
- Coenen-Huther, J. (2005) *Sociologija elita*. Beograd: Clio.
- Čular, G. (2001) *Vrste stranačke kompetencije i razvoj stranačkog sustava*, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 121-146.
- Danas (1990) *Danas*, politički tjednik, Zagreb.
- Državnost (1995, 1996) *Državnost*, politički tjednik HDZ-a.
- Đurić, D., Munjin, B., Španović, S., ur. (1990) *Stranke u Hrvatskoj*. Zagreb: NIRO Radničke novine.
- Engelstad, F., Gulbrandsen, T. (2007) *Comparative studies of social and political elites*. Oxford: Elsevier.
- Etzioni-Halévy, E., ed. (1997) *Classes and Elites in Democracy and Democratization*. New York: Garland.
- Gallina, N. (2008) *Political Elite in East Central Europe*. Leverkusen Opladen: Budrich UniPress.
- Grdešić, I. i sur. (1991) *Hrvatska u izborima '90*. Zagreb: Naprijed.
- HDZ (1989) *Bilten za članstvo br. 1*. Zagreb: Hrvatska demokratska zajednica.
- HDZ (1990) *Glasnik HDZ-a*. Zagreb: Hrvatska demokratska zajednica.
- Higley, J., Gunther, R. (1992) *Elites and Democratic Consolidation and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higley, J., Pakulski, J. (1992) Revolution and Elite Transformation in Eastern Europe. *Australian Journal of Political Science* 27 (1): 104-119.
- Hudelist, D. (1999) *Banket u Hrvatskoj: prilozi povijesti hrvatskog višestranačja 1989.-1990*. Zagreb: Globus.
- Hudelist, D. (2004) *Tuđman: Biografija*. Zagreb: Profil.
- Kasapović, M. (1993) *Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Alinea.
- Kasapović, M. (1996) *Demokratska tranzicija i političke stranke*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kasapović, M. (2001) Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima. *Politička misao* 38 (4): 3-20.
- Katunarić, V. (1995) O tranziciji i staroj strukturi društvene moći. *Društvena istraživanja* 4 (16-17): 265-271.
- Komunist (1986, 1989) *Komunist*, organ Saveza komunista Jugoslavije, Beograd.
- Kuvačić, I. (1997) *Kako se raspao boljševizam*. Zagreb: Naprijed.
- Lazić, M. (1987) *U susret zatvorenom društvu? Klasna reprodukcija u socijalizmu*. Zagreb: Naprijed.

- Linz, J. J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mannheim, K. (1980) *Esej o sociologiji kulture*. Zagreb: Stvarnost.
- Mijatović, A. (2000) *Deset godina Hrvatske demokratske zajednice: 1989.-1999.: spomen knjiga*. Zagreb: HDZ.
- Mijatović, A. (2001) *Pregled političkog i državnog rada dr. Franje Tuđmana 1989.-1999.* Zagreb: Zaklada hrvatskog državnog zavjeta.
- Miladinović, S. (2009) *Elite raspada*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mills, C. W. (1964) *Elita vlasti*. Beograd: Kultura.
- Norris, P. (1997) *Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narodne novine* (1990), službeni list RH.
- Parry, G. (2004) *Political elites*. Colchester: ECPR.
- Perić, I. (2000) *Hrvatski državni sabor 1848.-2000., svezak II*. Zagreb: Hrvatski institut za povijest i Hrvatski sabor.
- Plećaš, D. (2000) *Deset godina Socijaldemokratske partije Hrvatske: 1990.-2000.* Zagreb: Socijaldemokratska partija Hrvatske.
- Politički vodič (1993) *Politički vodič kroz Hrvatsku*. Zagreb: Lexis i Sabor RH.
- Pusić, V. (1992) *Vladaoci i upravljači*. Zagreb: Novi liber.
- Putnam, R. D. (1976) *The comparative study of political elites*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Radoš, I. (2005) *Tuđman izbliza*. Zagreb: Profil.
- Sabol, Ž., ur. (1994) *Hrvatski sabor*. Zagreb: Školska knjiga.
- Schumpeter, J. A. (1981) *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*. Zagreb: Globus.
- Seiler, D-L. (1999) *Političke stranke*. Osijek: Pan liber.
- Sinković, J. (1990) *Hrvatske pozicije*. Zagreb: Vjesnik.
- Statistički ljetopis (1990) *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1990*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Statistički ljetopis (1991) *Statistički ljetopis Republike Hrvatske 1991*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Sutlanović, V. (1980) *Društvo, elite i tehnokratija*. Sarajevo: Veselin Masleša.
- Šušvar, S. (2004) *Hrvatski karusel*. Zagreb: Razlog.
- Udovičić, B. (1999) *Statisti u demokraciji: čitanka za buduću povijest*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Udovičić, B. (2001) *Moralna praznina u Hrvatskoj*. Zagreb: Osobna naklada.
- Vjesnik (1990) *Nedjeljni Vjesnik*, 29/30. 4. – 1/2. 5. 1990.
- Zakošek, N. (1992) Odabir političkih institucija u postsocijalizmu i formiranje hrvatskog političkog sistema. *Politička misao* 29 (3): 81-92.
- Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Zakošek, N. (1993) Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije. *Politička misao* 30 (4): 5-23.
- Zakošek, N. (1994) Struktura i dinamika hrvatskog stranačkog sustava. *Revija za sociologiju* 25 (1-2): 23-29.
- Žubrinić, D. (1975) *Marksizam i teorija elita*. Zagreb: Školska knjiga.
- Županov, J. (1995) *Poslije potopa*. Zagreb: Globus.



## **The Croatian Political Elite at the Beginning of the Democratic Transition**

**SUMMARY** The paper presents an overview of the emergence and shaping of the Croatian political elite at the beginning of the democratic transition over the period from spring 1989 to late August 1990, when the first Government (Executive Council of the (Socialist) Republic of Croatia) was dissolved. The introductory section defines the concept of the political elite and the fundamentals of examining its recruitment. Thereafter, the formation and the mode of recruitment of political elites in transitional countries is discussed. The main part of the paper examines the particular Croatian experience of the formation and recruitment of the political elite. The electoral winners in the first multi-party and founding election held in spring 1990 were elected based on legal rules and procedures introduced by the former, Communist government. The legislative branch of government was institutionalised through three Councils to which 351 representatives were elected from among more than 1.600 candidates. On the other hand, the executive was divided between the Executive Council (Government), Stipe Mesić being the first Prime Minister, and the Presidency of the (Socialist) Republic of Croatia, as a collective body, presided by Franjo Tuđman elected to the post by a majority of votes of MPs.

**KEYWORDS** political elite, political elite recruitment, Communist pattern of political elite recruitment, HDZ, SDP, founding election



# *Javne politike*



# TRANSFORMACIJA POLITIKE PREMA OSOBAMA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ: ANALIZA CILJEVA

**Ana Petek**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: studeni 2010.

**Sažetak** Članak se zasniva na ideji transformacije načina kreiranja politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj, od medicinskoga modela preko socijalnog do modela utemeljenog na ljudskim pravima. Rad ističe 7 elemenata prema kojima se navedeni modeli razlikuju, a strukturirani su u kategorije definiranja problema, određivanja ciljeva te zatim implementacije politike prema osobama s invaliditetom (OSI). Analiza je usmjerena na ciljeve hrvatske politike prema OSI, a utemeljena je na interdisciplinarnome istraživačkome projektu politologa, edukacijsko-rehabilitacijskih stručnjaka i socijalnih radnika. Empirijski podaci prikupljeni su analizom dokumenata, intervjuiranjem značajnih *policy*-aktera i anketnim ispitivanjem članova predstavničkih tijela na svim razinama vlasti. Diskurzivnom analizom dokumenata, metodom otvorenog kodiranja intervjua te statističkom obradom podataka prikupljenih u anketi rad pokušava, preko indikatora aktivnosti osoba s invaliditetom, odgovoriti na pitanje u kojoj se mjeri hrvatska politika prema OSI transformirala u politiku ljudskih prava.\*

**Ključne riječi** invaliditet, osoba s invaliditetom (OSI), oštećenje, ljudska prava, kreiranje javnih politika, medicinski model, socijalni model, model ljudskih prava, inkluzija, ciljna skupina

---

\* Članak je rezultat znanstvenog projekta *Istraživanje stavova članova predstavničkih tijela o političkim dimenzijama invaliditeta i uključivanju osoba s različitim vrstama oštećenja u politički život*, koji je Fakultet političkih znanosti (u suradnji s kolegicama i kolegama s Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta i Studijskog centra socijalnog rada Pravnoga fakulteta) proveo za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u razdoblju od travnja 2009. do siječnja 2010. godine.

## Uvodne napomene

Osobe s invaliditetom, koje čine oko 10 posto ukupnog stanovništva, i u 21. stoljeću karakterizira da su najmanje obrazovana, uglavnom nezaposlena i najsiromašnija skupina u društvu, a time i izrazito obespravljen i socijalno izoliran dio zajednice. Politika prema tome dijelu populacije postaje sve značajnija, posebice posljednjih 30-ak godina. Izrazitu joj pažnju poklanjaju međunarodne organizacije i integracije, zapadne demokracije, a u posljednjem desetljeću sve više i Hrvatska. Članak se, kao što se i u samome naslovu vidi, zasniva na ideji transformacije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom, odnosno na ideji promjene načina njena kreiranja. Naime javna politika koja za ciljnu skupinu ima osobe s invaliditetom stvara se prema tri osnovna modela – medicinskom, socijalnom te modelu ljudskih prava, koji se međusobno razlikuju prema razumijevanju problema i ciljeva politike te prema njenoj implementaciji. Glavno istraživačko pitanje rada jest na koji se način danas kreira politika prema OSI u Hrvatskoj? Ili, preciznije, u kojoj se mjeri (u kojim elementima) politika Republike Hrvatske prema OSI transformirala u politiku ljudskih prava (kao “krajnji” model)? Osnovna je teza da se transformacija događa – socijalni se model kreiranja politike prema OSI uvodi, no još uvijek sa značajnim ostacima medicinskoga modela i tek s naznakama modela temeljenog na ljudskim pravima. Politika Republike Hrvatske prema OSI pokazuje pozitivan trend promjene prema politici ljudskih prava, posebice na razini verbalnih etiketa i političke korektnosti. Ima i značajnoga napretka u vidljivosti OSI. Ipak, konceptualne pretpostavke “iza” tih etiketa i “slika” nisu još u potpunosti one koje odgovara-

ju kreiranju politike prema OSI u sklopu modela ljudskih prava.

To je vidljivo iz osnovnog indikatora koji će u radu biti korišten – aktivnost/aktivizam OSI. Općenita je ocjena da se u hrvatskoj politici prema OSI taj nužni aspekt politike ljudskih prava zasad zanemaruje. Riječ je o ideji da osoba s invaliditetom treba, s jedne strane, djelovati i biti angažirana u upravljanju vlastitim životom. S druge strane, ključno je da se osobe s invaliditetom postavе kao akteri politike prema OSI, ali i procesa stvaranja ostalih javnih politika, te da sudjeluju u političkome životu i životu zajednice općenito. U tome smislu politika ljudskih prava OSI konceptualno uključuje usmjerenost na pojedinca, osobu s invaliditetom, kao na građanina čiji se potencijali trebaju maksimalno razvijati u svrhe ostvarenja njegova ljudskog dostojanstva, ali i napretka cijele zajednice. Teza je da taj fokus – osnaživanje osoba s invaliditetom – kao cilj u Hrvatskoj zapravo još ne postoji. Javne politike bave se analizom oblikovanja i ostvarivanja društvenih ciljeva, te će ovaj rad donijeti analizu ciljeva hrvatske politike prema OSI kao složene (*cluster*) politike (ne pojedinoga njenog sektora) na sljedeći način.

Osnovu rada činit će diskurzivna analiza 12 hrvatskih dokumenata, usmjerena na ciljeve/svrhe državne intervencije. Prikazat će se distinktivni setovi dugoročnih ciljeva politike Republike Hrvatske prema OSI da se vidi u kojoj se mjeri poklapaju s onima teorijski izvedenima u načinima kreiranja odnosne politike. Posebice uključuju li konceptualno aktivnost OSI kao ključni indikator modela ljudskih prava. Istraživanje će uključiti i polustrukturirane intervjuе aktera involviranih u kreiranje hrvatske politike prema OSI, obrađene i analizirane

metodom otvorena kodiranja. Također, analiza sadrži i podatke iz ankete provedene među članovima predstavničkih tijela na svim razinama vlasti (općina, grad, županija, središnja vlast) o njihovim stavovima prema političkim dimenzijama invaliditeta. Članak prvo donosi uvodna objašnjenja (za)što je invaliditet predmet istraživanja javnih politika, koji su načini kreiranja politike prema osobama s invaliditetom (strukturirani u tri modela – medicinski, socijalni i model ljudskih prava – prema sedam elemenata) te kratka objašnjenja o ljudskim pravima OSI i hrvatskome kontekstu navedenoga. Središnji dio rada čini već opisana analiza empirijskog materijala, a zaključno se ističe šira politološka i demokratska perspektiva problematike invaliditeta.

### **Invaliditet kao predmet istraživanja javnih politika**

Javne politike, kao sadržajni aspekt fenomena politike što ga karakterizira ciljna racionalnost, odnose se na rješavanje kolektivnih problema (Petak, 2007: 187-192). Riječ je o problemima koji pogađaju sve članove političke zajednice ili velik broj njih te, još značajnije, o problemima koje pojedinac ne može riješiti sam, već je nužno da ih rješava zajednica u procesima kolektivnog odlučivanja. Stoga se takvi problemi definiraju kao kolektivni, odnosno kao oni u koje država treba intervenirati. Naravno, kako nije svako pitanje političko, ali svako takvim može postati, teme koje zaokupljaju pažnju političkih elita i građana kao kolektivni problemi kroz povijest se mijenjaju, ili se, češće, popisu postojećih kolektivnih problema dodaju novi. “Mnoga pitanja koja su na dnevnom redu danas nisu bila na njemu u prošlosti. No postoje i pitanja kojih na

dnevnom redu nema, a moglo bi ih biti” (Hill, 2010: 147).<sup>1</sup>

Tako je i invaliditet<sup>2</sup> u zadnjih stotinjak godina postao pitanje kojemu se sve intenzivnije dodaju političke konotacije, odnosno u kojemu se prepoznaju političke dimenzije. Paralelno se razvija i politika prema osobama s invaliditetom. Osobe s invaliditetom čine u prosjeku 10 posto ukupne populacije i već sama ta činjenica čini se dovoljnim argumentom – država treba intervenirati u probleme desetine vlastitoga stanovništva. Kada se u primarnu ciljnu skupinu ubroje i svi oni koji nemaju invaliditet, ali pripadaju socijalnoj mikrosredini osoba s invaliditetom (obitelj, prijatelji, kolege...) i izravno osjećaju posljedice

<sup>1</sup> Neki su kolektivni problemi uvijek političko pitanje, što se može dobro prikazati i činjenicom da oduvijek čine državne resore. Dobar je primjer pitanje mira i reda te nacionalne sigurnosti. S druge strane, neki se problemi tek u kasnijim fazama razvoja države počinju razumijevati kao kolektivni, te se naknadno razvijaju kao samostalne javne politike, što se najčešće očituje i u formiranju različitih državnih tijela koja se na njih odnose. Kao primjeri mogu poslužiti politika zaštite okoliša ili politika prema ženama.

<sup>2</sup> Invaliditet je najzamršenija i najdvosmislenija tema u istraživanjima zdravlja (Altman, 2001: 100). Uključuje više elemenata koji ga određuju. Riječ je o nekoj patologiji (1), odnosno bolesti koja stvara trajnije oštećenje (2) – “abnormalnost” tijela i/ili mentalnih kapaciteta. To dovodi do ograničenja funkcioniranja (3), odnosno sudjelovanja pojedinca u različitim aktivnostima. Ishod svega toga je invaliditet (4), koji zatim u interakciji s različitim kontekstualnim faktorima (5) “stvara” osobu s invaliditetom (*ibid.*: 101-111). Takva izrazita kompleksnost fenomena invaliditeta rezultirala je i razvojem distinktivnog interdisciplinarnog polja, tzv. studija invaliditeta (*disability studies*).

postojanja invaliditeta, broj pripadnika primarne ciljne skupine značajno je veći. Dva dodatna argumenta ciljnu skupinu šire na cijelu populaciju. Prvo, riječ je o "manjinskoj" skupini s elastičnim granicama, što znači da svatko tijekom života može postati osoba s invaliditetom ili to može postati njegov bližnji.<sup>3</sup> Drugo, kada primjerice politika prema OSI teži ukidanju predrasuda prema OSI, ona ima cijelu populaciju kao sekundarnu ciljnu skupinu.

Prikazano pojašnjenje kojim količina postaje kvaliteta (kolektivni problem nastaje masovnošću individualnih problema) ne daje dostatnu argumentaciju razvoja politike prema OSI i razumijevanja invaliditeta i kao političkog pitanja. Pa nije u određenom trenutku došlo do radikalnoga porasta broja osoba s invaliditetom koji bi potaknuo razvoj predmetne politike. Kao i primjerice s politikom prema ženama, naime iako ciljna skupina postoji oduvijek, ne može se reći da je oduvijek postojala sustavna politika za tu skupinu. Potrebno je da se neki set činjenica počne definirati i interpretirati kao kolektivni problem. Dakle bitno je da se neko postojeće stanje počne razumijevati kao nezadovoljavajuće od strane političke elite i građana, a zatim i kao kolektivni problem, kao problem koji kao zajednica dijelimo i na koji kao zajednica trebamo reagirati.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Od ukupnoga broja osoba s invaliditetom tek je 6 posto onih koji su invalidi od rođenja (Žiljak, 2005b: 220).

<sup>4</sup> "Nijedna objektivna činjenica nije problem sama po sebi... Socijalna, a zatim i politička definicija nekog predmeta koji zahtijeva pozornost uvijek je kolektivna konstrukcija..." (Hill, 2010: 146). Dodatno, treba razlikovati "... *društvene probleme* i *javne probleme*, ističući da svi društveni problemi ne postaju

U tome smislu, istovremeno se socijalno konstruira i problem i ciljna skupina neke konkretne javne politike (Schneider i Ingram, 1993).<sup>5</sup>

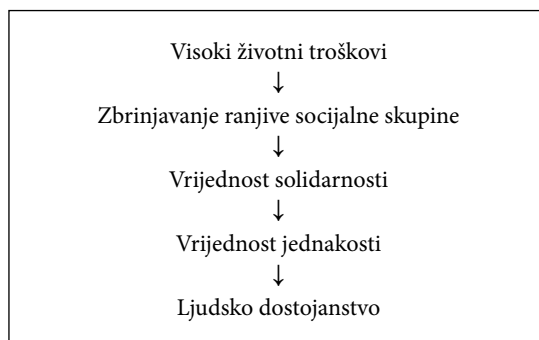
"Zrcalnu sliku" kolektivnih problema čine ciljevi javnih politika. S obzirom na to da se neki kolektivni problem razumijeva kao negativno vrednovanje postojećega stanja, zbog kojega je potrebno u to stanje intervenirati, što se onda od države/zajednice i očekuje i traži, takvo se razumijevanje uvijek povezuje s poželjnim budućim stanjem – s ciljem. Ciljevi mogu biti postavljeni kao nedostižna idealna stanja – vremenski neograničeni i nemjerljivi, ciljevi kojima cjelina sustava zauvijek stremi (*goals*). Na nižoj razini općenitosti takvi se ciljevi sastoje od niza operativnih ciljeva (*objectives*), čije se ostvarenje može izmjeriti u zadanoj vremenskoj godini. Najčešće su dodatno razrađeni na specifične mjere i aktivnosti. Dakle za razvoj i transformaciju politike prema osobama s invaliditetom ključne su dvije stvari. Prvo, kako se razumijeva invaliditet – zašto je problematičan – i kako se to razumijevanje mijenja te, drugo, kako se s obzirom na tu promjenu problema doživljavaju ciljevi

ju nužno javni, a time ni predmet političke kontroverzije... U tom smislu, definicija javnog problema po svojoj je prirodi zapravo politička. Drugim riječima, problem postaje javan time što se postavi na politički dnevni red" (*ibid.*).

<sup>5</sup> "Socijalna konstrukcija ciljnih skupina odnosi se na kulturološke karakteristike ili popularne predodžbe pojedinaca ili grupa čije su ponašanje i dobrobit pogođeni nekom javnom politikom" (Schneider i Ingram, 1993: 334). Te su popularne predodžbe o ciljnim skupinama normativne i evaluativne – grupa se označava pozitivnim ili negativnim terminima, simbolima i metaforama. Riječ je o mjerljivim, empirijskim fenomenima.



**Shema 1.** Razvoj ciljeva politike prema OSI



politike prema OSI koje država svojom intervencijom treba ostvariti.

Osobe s invaliditetom suočene su s višim životnim troškovima od pripadnika prosječne populacije, koji značajnim dijelom proizlaze iz njihovih specifičnih zdravstvenih potreba. To ih čini ranjivom socijalnom skupinom koja treba posebnu skrb i pomoć države/zajednice. Upravo takvo razumijevanje svrha intervencije države čini jezgru politike prema osobama s invaliditetom. Država intervenira zbog vrijednosti solidarnosti sa slabijim i nemoćnim članovima zajednice. Promjenom razumijevanja invaliditeta – “uvlačenjem” socijalne dimenzije u njegovu definiciju – mijenjaju se i ciljevi politike prema OSI. S obzirom na to da je invaliditet sadržan u interakcijama sa socijalnom okolinom, preprekama koje ona postavlja, solidarnosti se pridaje značaj osiguranja jednakosti osoba s invaliditetom. Prvo je riječ o jednakosti pred zakonom, a zatim o osiguranju jednakosti životnih šansi. Dakle razvoj ciljeva dovodi do isticanja potrebe za stvaranjem preduvjeta ljudskoga dostojanstva kao osnovne svrhe intervencije države, odnosno do ljudskih prava kao onog kolektivnog problema zbog kojih politika prema osobama s invaliditetom posto-

ji (v. *Shemu 1*). U tome smislu, politika prema OSI sadržava shvaćanje državne intervencije kao društvenoga troška (*social cost*) i kao osiguranja jednakosti i ljudskih prava (Fischer, 1995), što se očituje u različitim modelima njena kreiranja.

#### **Modeli kreiranja politike prema osobama s invaliditetom**

Politika prema osobama s invaliditetom može biti utemeljena na tri interpretacijska okvira/paradigme – tri skupine pretpostavki, vrijednosti i uvjerenja – koji rezultiraju trima modelima njena kreiranja, s različitim elementima (problemima, ciljevima i načinima implementacije). Interpretacijski okviri uključuju različita razumijevanja i invaliditeta i osoba koje ga imaju, odnosno političkih dimenzija koje oboje čine kolektivnim problemom koji “traži” državnu intervenciju. Različite paradigme politike prema OSI sadrže i različit pristup OSI, podrazumijevaju različite ciljeve djelovanja zajednice u tome području, naglašavaju i razvijaju različite pridjevke politike te se dominantno oslanjaju na različite *policy*-instrumente. Specifične kombinacije daju medicinski model, socijalni model te model ljudskih pra-

va, koji se u posljednjih stotinjak godina upravo tim smjerom razvijaju prema višim razinama socijalne inkluzije (v. *Tablicu 1*). Zapravo je riječ o razvoju politike prema osobama s invaliditetom u sve kompleksniji set: od toga da su osobe s invaliditetom ciljna skupina dviju prijedevskih politika (zdravstvene te politike socijalne pomoći i socijalne skrbi); u takozvanu složenu ili klaster politiku, kojoj su OSI okosnica, a koja se provlači kroz cijeli niz sektora, što značajno usložnjava državnu intervenciju.

Medicinski model invaliditet shvaća kao fizičko ili intelektualno oštećenje kojim OSI odstupa od prosječne populacije i koje onemogućuje njeno "normalno" funkcioniranje. Invaliditet je medicinsko stanje koje se može liječiti, te je riječ o terapijskom pristupu OSI. Stoga se OSI dominantno shvaća kao pacijent, te je politika uglavnom usmjerena na njegove medicinske potrebe.<sup>6</sup> U medicinskom modelu osobi s invaliditetom namijenjena je uloga bolesnoga (Pfeiffer, 2001: 30). Dodatno, OSI se najčešće smatra i siromašnim, jer zbog visokih životnih troškova najčešće postaje korisnikom sustava socijalne skrbi. U takvome interpretacijskom okviru politika prema OSI dominantno je usmjerena na pojedinca kroz prizmu zdravstvene i socijalne politike, a glavni joj je cilj zbrinjavanje ranjive skupine u društvu. Model se zapravo temelji na samilosti i uočljivoj bespomoćnosti osoba s invaliditetom, a promjena i prilagodba kojima se teži jest promjena OSI – "... naglasak je na rehabilitaciji pojedinca kako bi po-

stao sposoban da se 'uklopi' u društvo" (Žiljak, 2005a: 249).

Kao kritika medicinskoga modela, od 1970-ih javlja se razumijevanje invaliditeta koje u definiciju, osim karakteristika same osobe, unosi i socijalnu dimenziju. Invaliditet čine i socijalne barijere koje onemogućuju "normalno" funkcioniranje, pa on nije proizvod samo deficita pojedinca, već i deficita društva. Riječ je o kompleksnom fenomenu koji nastaje kao rezultat interakcije specifičnih karakteristika individue i karakteristika njena okruženja – nepristupačne fizičke okoline te opresivnih i diskriminatornih socijalnih struktura. Jednostavno, oštećenje čovjeka tek je fizička činjenica koja se pretvara u invaliditet kada postane socijalna činjenica.<sup>7</sup> Razvoj i promjenu razumijevanja invaliditeta prate i promjene u ostalim elementima modela kreiranja politike prema OSI. Cilj intervencije države više nije liječenje ili rehabilitacija osobe s invaliditetom, već rješavanje problema njene društvene izolacije. Cilj naime postaje osigurati jednakost osoba s invaliditetom kako bi se ostvarila njihova socijalna inkluzija. Zatim, politika prema OSI proširuje se na nove sektore, na nove prijedevske politike. Dominantno se naglašavaju antidiskriminacijski mehanizmi, kojima se trebaju ukloniti socijalne (psihološke) barijere, odnosno predrasude prema OSI. Bitna je i mobilnost OSI, odnosno uklanjanje prostornih prepreka. Osnovna je promjena u tome što se žarište pažnje velikim dijelom premješta s pojedinca – osobe s invaliditetom, na društvo – okolinu OSI (tzv. *environmental modifications*). Dakle siromašni paci-

<sup>6</sup> "Osoba s invaliditetom potencijalni je bolnički pacijent. U tom modelu nema mjesta za obrazovanje koje bi omogućilo neovisan život" (Žiljak, 2005a: 255).

<sup>7</sup> "Dakle, invaliditet je rezultat interakcije osobe i okoline, više nego što je pojava sama po sebi" (Igrić, 2004: 155).

**Tablica 1.** Prikaz osnovnih elemenata triju modela politike prema osobama s invaliditetom

		Modeli/interpretacijski okviri politike prema OSI		
		Medicinski model	Širi socijalni model	
			Uži socijalni model	Model ljudskih prava
A. PROBLEM	1. Razumijevanje invaliditeta	Oštećenje	Oštećenje + socijalne prepreke	Oštećenje + socijalne prepreke
	2. Razumijevanje OSI	Pacijent i/ili siromašni	Sugrađanin s invaliditetom	Građanin
	3. Pristup OSI	Terapeutski	Poboljšavanje uvjeta	Razvojni
	4. Usmjerenost na / ciljna skupina	Na pojedinca / OSI	Na društvo / okolina OSI	Na pojedinca / OSI
B. CIJLJ	5. Svrha intervencije države/zajednice	Zbrinjavanje OSI	Jednakost OSI	Osnaživanje OSI
	Socijalna inkluzija			
C. IMPLEMENTACIJA	6. Dominantne pridjevske politike	Zdravstvena politika, politika socijalne skrbi, politika profesionalne rehabilitacije	Antidiskriminacijske politike i politika uklanjanja prostornih prepreka/sloboda kretanja	Obrazovna i kulturna politika, slobodno vrijeme
	7. Primjeri ključnih <i>policy-instrumenata</i>	Javne usluge u zdravstvu ili socijalnoj skrbi putem različitih državnih ustanova	Kvote Javne kampanje	Radionice Asistent u nastavi Stambene zajednice

jent postaje sugrađanin s invaliditetom, pa se smjera mijenjati njegovu socijalnu sredinu da bi mu se osigurala jednakost (posebice pred zakonom), odnosno bolji socijalni uvjeti.

Posljednji se razvija model ljudskih prava, i to kao dopuna socijalnoga modela, a ne kao njegova kritika ili supstitut. To je posebice očito u činjenici da ta dva modela identično definiraju invaliditet. Zapravo je riječ o razvoju socijalnoga modela kroz ponovno naglašavanje značaja pojedinca, koje prati proširenje ciljeva politike prema OSI. Više nije riječ samo o doseganju (pravne) jednakosti, već i o djelovanju usmjerenom k razvi-

janju potencijala OSI radi njihova osnaživanja, pa je naglasak na građaninu kao na nositelju ljudskih prava i na njegovoj aktivnosti, a ne na invaliditetu.<sup>8</sup> Naime

<sup>8</sup> “Tako se poimanje invaliditeta kao ‘posljedice oštećenja na funkcioniranje osobe’ mijenja u ‘smanjenje ili gubitak prilike za sudjelovanje u životu’... Pritom se pretpostavlja okolina, slobodna od prepreka te aktivna osoba s invaliditetom, koja zastupa svoja prava” (Igrić, 2004: 151). To dalje “... sugerira društvenu odgovornost za invaliditet i pretpostavlja okolinu slobodnu od prepreka i osobe s posebnim potrebama svjesne svojih prava i spremne da se zastupaju” (*ibid.*: 155).

ističe se kako zakonom zajamčena jednakost vrlo često nije dovoljna da bi se socijalna inkluzija u praksi i ostvarila. Proširuje se i spektar pridjevskih politika, među kojima najznačajnija postaje obrazovna politika,<sup>9</sup> no i, primjerice, kulturna politika ili podizanje kvalitete slobodnog vremena OSI. Zapravo, u kreiranju politike prema osobama s invaliditetom preciznije je govoriti o ukupno dva modela – medicinskome i “potpunome” ili širem socijalnome modelu.

Naravno, u praksi kreiranja politike prema OSI nema čistih modela. Medicinski model uvijek djelomično “ostaje na snazi” s obzirom na to da OSI uvijek treba specifične prilagodbe zdravstvenoga sustava, te je uvijek, kao i svaki drugi građanin, i pacijent. Također, zadržava se i pristup u kojemu država “mjeri” invaliditet popisivanjem oštećenja i pripisivanjem određenog postotka invaliditeta kao preduvjeta za ostvarenje raznih naknada. Pitanje je mogu li navedeni “ostaci” medicinskoga modela ikada biti potpuno prevladani i trebaju li uopće biti prevladani. Naime u novijoj se literaturi već javlja kritika socijalnog modela, koja ističe opasnost isključivanja problema oštećenja u njegovoj radikalnoj formi (v. primjerice Shakespeare i Watson, 2001). Iako samo fizičko ili intelektualno oštećenje ne smije biti jedina odrednica osobe s invaliditetom, jednako se tako, promoviranjem socijalnog modela i modela utemeljenog na ljudskim pravima, ne smije zanemariti činje-

<sup>9</sup> “Na taj način daje se veći značaj ulozi odgoja, stimulaciji razvoja i istraživanju kako iskoristiti potencijale, nego pristupu kojemu je u prvom planu ograničenje i teškoća u razvoju djeteta” (Igrić, 2004: 155). Detaljnije o odnosu modela ljudskih prava i obrazovne politike v. Žiljak, 2005b.

nica da oštećenje izrazito utječe na život OSI i značajno određuje i oblikuje njevu svakodnevicu. Imajući to upozorenje na umu, svrha je ovoga članka istaknuti značaj modela utemeljenog na ideji ljudskih prava osoba s invaliditetom.

### Ljudska prava osoba s invaliditetom

Univerzalna temeljna ljudska prava ona su prava koja pripadaju svim ljudima, u svakome trenutku, u svim dijelovima svijeta (Kulenović, 2000). Problem ljudskih prava ima dvije usko povezane cjeline – primjenu i teoriju ljudskih prava – dva područja koja se mogu analizirati iz četiri osnovna aspekta. Prvo je pitanje (1) nosioca određenoga prava, što je u našem slučaju osoba s invaliditetom, te je stoga posebno važno kako se ona označava i definira. Drugo je pitanje (2) o kojemu je pravu s liste ljudskih prava (sa popisa prava koja svaki pojedinac ima i koja su u pravilu popisana u međunarodnim dokumentima) riječ. U tom se smislu ljudska prava najčešće, prema svom sadržaju, klasificiraju kao politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Treće je pitanje (3) od koga to pravo štiti ili tko je dužan štiti, tko je odgovoran jamčiti određeno pravo. Prvo vodi računa o negativnom, a drugo o pozitivnom pravu. Na oba je pitanja odgovor isti: država, pojedinac ili druga država (i međunarodna organizacija). Odnos između dva pojedinca (utjecaj pojedinca na pojedinca) u pravilu se pozitivnopravno regulira negativnim pravima. Četvrto je, posljednje i najkompleksnije, pitanje o (4) legitimaciji ljudskih prava, za što postoji niz različitih interpretacija (*ibid.*: 1-3).

Za ovaj je rad najznačajnije treće pitanje, pa je potrebno dodatno specificirati negativna i pozitivna prava. Te dvije vrste prava izvedenice su iz klasičnog liberalnog poimanja slobode i razlikova-

nja negativne i pozitivne slobode. "Sloboda od" jest ono razumijevanje slobode iz kojeg slijede negativna prava kao prava koja nam jamče "zaštitu od", a takozvana "sloboda za" čini izvor pozitivnih prava kao prava koja nam država treba osigurati (*ibid.*: 2). Navedeno razlikovanje moguće je povezati s razinom usmjerenosti modela politike prema OSI. Usmjerenost na socijalnu okolinu odnosno na pojedinca, koja se razlikuje među socijalnim modelom i modelom ljudskih prava, zapravo je razlikovanje negativnih i pozitivnih prava. Uži socijalni model insistira na negativnim pravima OSI – zaštiti od, primjerice, diskriminacije. Takav tip zaštite pojedinca od pojedinca u pravilu se pozitivnopravo regulira negativnim pravima. Model ljudskih prava, s vraćanjem usmjerenosti na samu osobu s invaliditetom, uvodi "u igru" pozitivna prava, jer kada je riječ o poticanju razvoja, riječ je o takozvanim *pravima na*. "Negativna prava, ili kako ih još zovu *prava slobode*, ona su koja zabranjuju zadiranje u tuđa prava, a povezuju se sa zabranom onog djelovanja kojim se ugrožava uživanje tih prava... korištenje njima osigurava se pravnim sustavom. Pozitivna prava označuju prava na ona dobra koja građanima trebaju osigurati dobar život. Ne sadrže samo zabrane njihova kršenja, nego i zahtjev da se osiguraju pretpostavke i uvjeti za puno uživanje tih prava... država ih treba osigurati sustavom socijalnoga osiguranja" (Žiljak, 2005a: 253).

Upravo su OSI odličan primjer kako bez pozitivnih prava nema ostvarenja ni negativnih i kako ih je u praksi teško odvojiti.<sup>10</sup> Širenjem te pretpostavke, s

<sup>10</sup> To se dobro može pokazati čak i na zdravstvenoj politici, temeljnime području medicinskoga modela koji se pod utjecajem mo-

obzirom na to da se uži socijalni model kreiranja politike prema OSI temelji na negativnim pravima, a model ljudskih prava na pozitivnim pravima, može se potvrditi kako dva navedena načina kreiranja politike prema OSI jedan drugoga pretpostavljaju. Međusobno su uvjetovani. Bez dodatne podrške OSI, u smislu razvoja njihovih potencijala, nije moguće očekivati da će oni u praksi konzimirati svoja negativna prava. Također, kada se govori o općenitoj ocjeni stanja ljudskih prava OSI, uvijek treba analizirati razvoj i implementaciju širega socijalnog modela kreiranja politike prema OSI, a ne samo takozvani model ljudskih prava. Naime tri su osnovna načina sagledavanja ljudskih prava osoba s invaliditetom u smislu njihove implementacije: jednaki tretman, jednaki pristup i jednakost ishoda procesa provođenja prvog i drugog. Ta tri načina čine cjelinu jer OSI ne može dobiti jednaki tretman ako joj zajednica nije jednako pristupačna, a niti jedno nema smisla za OSI ako jednaki ishodi nisu potencijalno mogućí (Pfeiffer, 2001: 42). Kakvo je stanje u tome području u Hrvatskoj?

### Hrvatski kontekst

Posljednjih desetak godina Hrvatsku karakterizira izrazita regulatorna aktivnost u području politike prema osoba-

dela ljudskih prava također transformira. Sustav zdravstvene zaštite u Hrvatskoj uspostavljen je na načelu svima jednako pod jednakim uvjetima. "Međutim, kada se radi o osobama s invaliditetom, praksa je pokazala da se ovo načelo ne može provoditi doslovno. Naime, kako bi osobe s invaliditetom postigle istu razinu osposobljenosti i samostalnosti kao i osobe koje nisu pogođene ovakvim problemom, u specifičnim situacijama potrebno im je osigurati višu razinu zdravstvene zaštite" (Znaor, Janičar i Kiš Glavaš, 2003: 7).

ma s invaliditetom. Od 2000. Hrvatska je donijela čak pet važnih dokumenata u sklopu politike prema OSI: deklaraciju o njihovim pravima; zakone koji uvode dvije nove institucije – pravobranitelja za OSI i Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje OSI; strategiju djelovanja u politici prema OSI (već drugi put); te zakon o ratifikaciji UN-ove konvencije o pravima OSI.<sup>11</sup> Riječ je o izrazito velikom restrukturiranju regulatornog, pa i šireg *policy*-okvira politike prema OSI u dosta kratkome razdoblju. Politika prema OSI postala je jedna od vidljivijih i “popularnijih” te područje sa značajnom razinom *policy*-aktivnosti i/ili *policy*-promjene. Nemoć je nedvosmisleno istaknuti uzroke brzoga razvoja politike prema OSI u Hrvatskoj u posljednjem desetljeću, no svakako su bitne šire promjene konteksta njena kreiranja. Naime u kontekstu konsolidacije demokracije od 2000.<sup>12</sup> i otvaranja prostora djelovanja i raznim nedržavnim akterima, posebice nevladinim organizacijama,<sup>13</sup> te značajnijem

<sup>11</sup> V. Popis dokumenata na kraju teksta.

<sup>12</sup> Prema istraživanju međunarodne organizacije Freedom House o stanju demokracije te godišnjim izvješćima *Freedom in the World*, Hrvatska od 1991. do 2000. pripada skupini takozvanih djelomično demokratskih država (zbog nedostataka u mogućnosti pune realizacije političkih i civilnih prava od strane građana), dok je od 2001. klasificirana u grupu potpuno demokratskih država (što znači da ne postoje ozbiljniji nedostaci u realizaciji političkih i civilnih prava). Za više detalja v. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>.

<sup>13</sup> Nakon promjene vlasti 2000. stvara se pozitivna klima za djelovanje organizacija civilnog društva, te vlast u sve većoj mjeri počinje uvažavati glasove nedržavnih aktera. Također, u hrvatskoj javnosti, nakon što je 1990-ih

utjecaju međunarodnih aktera, hrvatska politika prema OSI doživljava transformaciju. Kao prvo, dobiva na važnosti. Time Hrvatska slijedi trend vidljiv i na razini Europske Unije, gdje od 1990-ih dolazi do takozvanog *mainstreaminga* politike prema OSI unutar šireg okvira socijalnih politika (Mabbett, 2005). Kao drugo, transformira se od medicinskoga modela kreiranja k socijalnome, odnosno k modelu ljudskih prava. Osnovno je istraživačko pitanje ovoga rada u kojoj mjeri, odnosno u kojim se elementima ta transformacija (ne)dogaća.

Sažet prikaz promjene politike Republike Hrvatske prema OSI može se dati u tri točke. Prvo, analiza dokumenata i intervjua sa značajnim *policy*-akterima pokazuje pozitivan trend prema modelu ljudskih prava na razini verbalnih etiketa. Naime terminologija koja odgovara trenutačnim standardima političke korektnosti prema ljudskim pravima osoba s invaliditetom usvojena je i u novijim dokumentima, no može se uočiti i u govoru aktera. Dodatno, riječ je i o značajnome napretku u vidljivosti OSI. Najočitiiji su primjer dvije saborske zastupnice koje su osobe s invaliditetom. Ipak, konceptualne pretpostavke “iza” tih etiketa nisu u cijelosti one koje odgovaraju kreiranju politike prema OSI u sklopu modela ljudskih prava. Stoga je, drugo, općenita ocjena da se zanemaruje nužni aspekt aktivnosti OSI, odnosno postavljanja osobe s invaliditetom kao

civilno društvo dominantno percipirano kao nešto opasno za budućnost Hrvatske, sazrijeva stav da je civilno društvo vrlo važan činitelj razvoja demokracije. O tome i više o odnosu karakteristika civilnoga društva i demokratičnosti političkoga sustava/demokratske političke kulture u Republici Hrvatskoj v. Šalaj, 2006.

subjekta same politike i njenih pojedinih aspekata (v. *Tablicu 1*, elementi br. 2 do 4). Jednostavnije rečeno, problem se zapravo konceptualno ne definira ljudsko-pravaški. Još uvijek je riječ o transformaciji usmjerenosti s pojedinca-pacijenta na društvo i njegov socijalni kontekst (v. strelicu u *Tablici 1*, element br. 4). Razvoj do ponovnog usmjerenja na pojedinca tek slijedi. Sukladno tome, kao treće, još je uvijek prisutna pretjerana “vjera” u državnu intervenciju u klasičnom smislu – prisilnim *policy*-instrumentima.<sup>14</sup> Riječ je o zanemarivanju takozvanih *soft* mehanizama osiguranja i zaštite ljudskih prava, mješovitih i dobrovoljnih *policy*-instrumentata, u svrhu razvoja potencijala OSI (v. *Tablicu 1*, elementi br. 3. i 7). No analiza instrumenata nije predmet istraživanja ovoga rada.

Osnovna je teza da se u posljednjem desetljeću politika prema OSI u Hrvatskoj značajno transformira iz medicinskoga modela, ali da je još uvijek riječ o prijelazu na uži socijalni model. Ključnih elemenata modela ljudskih prava, usprkos značajnoj prisutnosti upravo te retorike, još uvijek nema u njenu kreiranju.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Policy*-instrumenti su mehanizmi ili oruđa koja su na raspolaganju vlasti za implementaciju javnih politika. Niz različitih instrumenata i metoda sistematiziran je prema razini uključenosti države u rješavanje kolektivnih problema, čime se dobiva kontinuum od dobrovoljnih do prisilnih *policy*-instrumentata. Dobrovoljni instrumenti lišeni sudjelovanja države ili je ono minimalno, dok prisilni ne ostavljaju odviše prostora za privatnu diskreciju. Prisilni instrumenti oblikuju ponašanje pojedinaca, grupa i organizacija na način da ostavljaju minimalan prostor za diskreciju u njihovim reakcijama (Howlett i Ramesh, 1995: 80-101).

<sup>15</sup> Novija istraživanja politike prema osobama s invaliditetom u zemljama Središnje Europe

## Rezultati empirijskog istraživanja

Javne politike, jedna od pet grana političke znanosti prema hrvatskoj klasifikaciji, primarno se bave analizom oblikovanja i ostvarivanja ciljeva zajednice, te se stoga mogu označiti i primijenjenom normativnom političkom teorijom (Bauböck, 2008). Transformacija hrvatske politike prema osobama s invaliditetom bit će analizirana upravo u aspektu (promjene) njenih ciljeva. Politiološka perspektiva interpretacije rezultata interdisciplinarnog empirijskog istraživanja, na temelju kojega je nastao ovaj rad, okrenut će se svrhama intervencije države/zajednice u problem invaliditeta u Hrvatskoj.

Argumentacija je dominantno utemeljena na diskurzivnoj analizi 12 hrvatskih dokumenata, podijeljenih u dvije skupine. U prvu skupinu spadaju dokumenti koji čine jezgru današnje hrvatske politike prema OSI. Riječ je o strategiji djelovanja u području i izvještaju o njenu provođenju, o dva zakona, jednoj deklaraciji i jednoj preuzetoj međunarodnoj konvenciji. To su dokumenti doneseni poslije 2000. godine, na-

(Poljskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Češkoj) pokazuju kako institucionalni okvir u sklopu te politike još uvijek nije konzistentan sa suvremenim standardima zaštite ljudskih prava OSI, rehabilitacije utemeljene na zajednici (*community-based rehabilitation*) i neovisnoga života. Dodatno, u usporedbi s postkomunističkim zemljama ekonomski slabije razvijene države zapravo poznaju manje segregacijskih praksi za OSI (posebice za osobe s intelektualnim teškoćama), jer nikada nisu uspjele razviti infrastrukturu prema medicinskome modelu zbrinjavanja OSI, dok postkomunističke zemlje poznaju velike sustave institucionalnog zbrinjavanja OSI (Holland, 2007: 545-546).

kon što je transformacija politike prema OSI započela, te su noseći u toj transformaciji. Drugu skupinu čine takozvani srodni dokumenti, koji značajno utječu na život osoba s invaliditetom, no kojima OSI nisu osnovna ili jedina ciljna skupina, već oni šire reguliraju socijalnu skrb, obrazovanje, udomiteljstvo... Rezultati diskurzivne analize dokumenata dopunjeni su empirijskim podacima iz anketnog ispitivanja stavova članova predstavničkih tijela te intervjuiranja značajnih *policy*-aktera ove politike, i iz skupine državnih aktera, ali i onih izvan hijerarhije vlasti. A zbog poštovanja već neizostavnog pravila triangulacije kao "... strategije unakrsnog provjeravanja podataka primjenom niza metoda istraživanja..." (Burnham i sur., 2004: 34) u politološkim istraživanjima.

Diskurzivna analiza, kao dio dubinskih kvalitativnih istraživanja, teži otkriti temelje zajedničkih pretpostavki o nekom fenomenu, odnosno percepcija i razumijevanja o zajednici, te pokazati u kakvoj su vezi ta značenja s različitim interesima u društvu (*ibid.*: 256). Vrlo se često, iako to, naravno, nije jedini pristup, diskursi u takvoj analizi definiraju kao okviri (*frames*) ili kognitivne sheme na temelju kojih se neki fenomen razumijeva (*ibid.*: 257). Diskurzivna analiza učestalo smjera otkrivanju protuslovlja unutar nekoga diskursa ili "konkurencije" između više alternativnih diskurzivnih okvira. Teži rasvijetljavaju dominantnih ideja i identificiranju tko ih legitimira, a posebice se zanima za njihovu preobrazbu (*ibid.*: 261-262). Diskurzivna analiza "... nastoji otkriti – a u nekim slučajevima i utjecati na – okvire značenja (*frames of meaning*) i pravila komunikacije koji konstituiraju pojedina socijalna područja... u smislu da takav način čitanja dokumenata može

osvijetliti kako, protokom vremena, neki krajnje slučajni i specifični problemi i identiteti postaju hegemonijski na štetu drugih mogućih problema i identiteta" (Esmark i Triantafillou, 2007: 100). Diskurzivna analiza uvijek teži otkriti odnose ideja/jezika i moći.

Analiza 12 hrvatskih dokumenata<sup>16</sup> sastojala se od izvlačenja diskurzivnih elemenata iz njihova teksta; oni odgovaraju na 4 pitanja kojima se pokušava "uloviti" logika državne intervencije u invaliditet kao kolektivni problem. Prvo, načinjen je popis svih izraza kojima se označavaju osobe s invaliditetom, odnosno nazivi za OSI. Drugo, popis je načinjen i sa svim sintagmama, iskazima i rečenicama kojima se definira ili invaliditet ili OSI da bi se odgovorilo na pitanje kako se shvaća invaliditet (za oboje v. *Tablicu 1*, dio A. problem). Treće, za pitanje o tome kakav je odnos prema invaliditetu, odnosno njegovim političkim dimenzijama, načinjen je popis svih sintagmi, iskaza i rečenica u kojima se donosi argumentacija što je svrha ili cilj državne intervencije, zašto je neki aspekt invaliditeta dio političkoga života, zašto se zajednica treba baviti invaliditetom ili osobama s invaliditetom (v. *Tablicu 1*, dio B. cilj). Posljednje, četvrto pitanje odnosilo se na *policy*-instrumente. Popisom svih sintagmi, iskaza i rečenica u kojima se donosi argumentacija kako država intervenira/kako bi trebala intervenirati odgovaralo se na pitanje o tome kako treba utjecati na posljedice postojanja invaliditeta (v. *Tablicu 1*, dio C. implementacija).

Okrenimo se sada konkretno ciljevima politike prema OSI u Hrvatskoj. Kako se mogu urediti kognitivne sheme ili interpretacijski okviri ciljeva u hrvat-

<sup>16</sup> V. Popis dokumenata na kraju teksta.



skim dokumentima i u kojoj mjeri oni odgovaraju teorijskim određenjima ciljeva u modelima kreiranja politike prema OSI? Analizirani dokumenti sadrže pojašnjenja svrha intervencije iz sva tri modela kreiranja politike prema OSI. No problematično je što socijalni model konceptualno nije potpun, posebice stoga što je nedovoljno prisutna dimenzija osnaživanja osoba s invaliditetom s razvojnim pristupom OSI. Teza kojom se takvo stanje pokušava pojasniti glasi da je riječ o izrazito brzom i "svježem"/nedavnom *policy*-transferu<sup>17</sup> koji se, zasa-da, "zaustavio" na razini retorike i verbalnoga obilježavanja, bez cjelovitog prenošenja dubljih pretpostavki i koncepta. Pod utjecajem međunarodnih aktera, ali i zbog suradnje nekih domaćih *policy*-aktera na međunarodnoj sceni, novi trendovi politike prema OSI (elementi socijalnog modela) uneseni su u hrvatsku regulativu. Kada se analizom izvlače diskurzivni elementi koji odgovaraju na pitanje *Zašto se zajednica treba baviti invaliditetom*, često je odgovor – jer je to tako u međunarodnim standardima. Stoga je argumentacija o pravnoj koherentnosti nacionalnoga pravnoga sustava s međunarodnim za Republiku Hrvatsku dodana kao četvrti interpretacijski okvir ciljeva politike prema OSI u odnosu na one teorijski izvedene (v. *Tablicu 2* na sljedećoj stranici).

Prvi interpretacijski okvir, koji se poziva na zbrinjavanje ranjivih skupina – slabih i nemoćnih članova društva – nije, naravno, iščeznuo iz hrvatske regulative, no daleko je od dominantne argumentacije i zastupljen je u "klasičnim" resorima medicinskoga modela, primjerice u Zakonu o socijalnoj skrbi. Uži socijalni mo-

<sup>17</sup> Više o *policy*-transferu v. Dolowitz i Marsh (1996).

del, koji se odnosi na postizanje jednakosti i ravnopravnosti, a koji se odnosi na okolinu OSI, također je zastupljen u hrvatskoj regulativi, i to dosta bogato. Cilj osnaživanja osoba s invaliditetom, koji sadrži razvojni pristup OSI i koji je osnova modela ljudskih prava, također postoji, ali u najmanjoj mjeri. Ljudska se prava OSI intenzivno spominju u svim dokumentima, no argumentacija da je svrha intervencije države u invaliditet ostvarivanje ljudskoga dostojanstva osoba koje ga imaju (v. *Shemu 1*) rijetka je i sporadična. Posebice zabrinjava to što se najčešće upotrebljavala argumentacija o slijede-nju međunarodnih standarda i prijenosu međunarodnih dokumenata. Republika Hrvatska štiti ljudska prava osoba s invaliditetom ne dominantno zbog ljudskoga dostojanstva svojih građana koji slučajno imaju invaliditet, već zbog vanjskih standarda koji traže da se to čini. Nepotpunu razvijenost ciljeva širega socijalnoga modela kreiranja politike prema OSI pokazuju još dvije stvari. Osnaživanje OSI kao cilj podrazumijeva aktivnost osoba s invaliditetom, što se iskazuje primjerice putem koncepta samopomoći ili samozastupanja. Takvo razumijevanje nije uključeno u ljudska prava OSI u hrvatskoj regulativi, osim kao iznimka. To dodatno oslikava i činjenica da se osobe s invaliditetom u hrvatskim dokumentima ne prepoznaju kao hrvatska vrijednost ili potencijal. Osnaživanje osoba s invaliditetom za posljedicu svakako ima i doprinos OSI razvoju i napretku zajednice kao cjeline, no tu ideju hrvatski dokumenti uopće ne poznaju.

Potkrepljuju li empirijski podaci dobiveni intervjuiranjem značajnih *policy*-aktera i anketnim ispitivanjem članova predstavničkih tijela ovakvu ocjenu ciljeva hrvatske politike prema osobama s invaliditetom?

**Tablica 2.** Prikaz ciljeva hrvatske politike prema osobama s invaliditetom prema diskurzivnoj analizi 12 dokumenata

MODEL	CILJ	SUMIRANI PRIMJERI DISKURZIVNIH ELEMENATA IZ DOKUMENATA
MEDICINSKI	ZBRINJAVANJE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jer je to interes RH kao socijalne države</li> <li>▪ Jer je socijalna skrb djelatnost od posebnog interesa za RH kojom se osigurava i ostvaruje pomoć u podmirenju osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba</li> <li>▪ Jer se treba skrbiti o zaštiti ranjivih društvenih skupina kao što su OSI te djeca s teškoćama u razvoju</li> <li>▪ S ciljem sveobuhvatne skrbi o ovoj populaciji</li> <li>▪ Zbog njihove osobite ranjivosti poklanja im se posebna pažnja</li> </ul>
PRAWNA KOHERENTNOST	Nacionalnog pravnog sustava	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Treba štiti, pratiti i promicati prava i interese osoba s invaliditetom na temelju Ustava RH, međunarodnih ugovora i zakona</li> <li>▪ Zbog ostvarenja temeljnih ustavnih načela</li> <li>▪ Jer je potrebno propisivanje prava osoba s invaliditetom</li> <li>▪ Zbog čestog kršenja i zanemarivanja prava osoba s invaliditetom</li> <li>▪ Jer je to u skladu sa strategijom RH</li> <li>▪ Zbog problema neujednačenosti prava s obzirom na stupanj, vrstu i uzrok oštećenja</li> <li>▪ S ciljem napretka te daljnjeg snaženja zaštite prava OSI i djece s teškoćama u razvoju</li> </ul>
	S međunarodnim standardima	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jer je to u skladu s međunarodnim dokumentima</li> <li>▪ Jer je to iskorak u unapređenju međunarodnog humanitarnog prava – za RH to predstavlja kontinuitet na međunarodnome planu</li> <li>▪ Zbog opredjeljenja za provedbu suvremenih standarda u nacionalnom zakonodavstvu</li> <li>▪ Jer je riječ o dodatnome napretku u sustavu prava OSI, koji je posebno vidljiv od usklađivanja propisa s europskim standardima</li> <li>▪ Zbog provođenja aktivne politike ljudskih prava što proizlazi iz usvajanja ključnih međunarodnih dokumenata i suvremenih standarda na ovom području</li> <li>▪ Za oblikovanje RH kao civilnog, ekonomski uspješnog, građanski osviještenog i demokratskog društva</li> <li>▪ Da bi se sve politike djelovanja na području zaštite OSI uskladile s dostignutim standardima na globalnoj razini, ali i sa svim trendovima koji imaju za cilj nastojanje da sva područja života i djelovanja budu otvorena i pristupačna OSI</li> </ul>
UŽI SOCIJALNI	JEDNAKOST	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zbog osiguravanja zaštite i promicanja jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka RH</li> <li>▪ Zbog prava svih građana da ravnopravno sudjeluju u svim segmentima društva i da nesmetano raspolažu svojim zakonskim ustavnim pravima</li> <li>▪ Jer treba pridonositi većoj senzibilizaciji društva za potrebe, prava, sposobnosti i mogućnosti osoba s invaliditetom, zbog nedovoljne informiranosti svih građana</li> <li>▪ Jer treba stvarati pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređenje zaštite od diskriminacije na osnovi invaliditeta</li> <li>▪ Jer treba otkloniti diskriminaciju djece pripadnika nacionalnih manjina, Roma, stranaca i djece s posebnim potrebama</li> <li>▪ Jer je potrebno ukloniti arhitektonsko-urbanističke zapreke radi bolje fizičke dostupnosti infrastrukturnih i drugih objekata te sredstava javnog prijevoza i promicati primjenu načela univerzalnog dizajna</li> <li>▪ Jer treba osigurati sredstva za prilagodbu radnih mjesta na kojima se OSI mogu zaposliti i raditi</li> <li>▪ Nužan je kvotni sustav zapošljavanja sa svrhom određivanja obveze poslodavcu da zaposli određen postotak OSI, posebno u tijelima državne uprave</li> </ul>

<b>LJUDSKA PRAVA</b>	<b>OSNAŽIVANJE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zbog promicanja, zaštite i osiguravanja punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih OSI te zbog promicanja poštovanja njihova urođenog dostojanstva</li> <li>▪ Treba promicati sudjelovanje OSI u građanskim, političkim, ekonomskim, društvenim i kulturnim područjima života, integraciju OSI kao ravnopravnih građana u društvo</li> <li>▪ Omogućiti neovisno življenje OSI u zajednici</li> <li>▪ Treba osiguravati ostvarivanje prava na izbor i kvalitetu vlastita života, što je ujedno i preduvjet njihovu neovisnom življenju</li> <li>▪ Omogućiti OSI pravo na pristup informacijama i njihovo aktivno sudjelovanje u životu zajednice</li> <li>▪ Jer treba povećati pristupačnost i primjerenost obrazovnog sustava radi lakšeg zapošljavanja OSI</li> <li>▪ Poticati razvoj organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom prava OSI</li> </ul>
----------------------	--------------------	--

Analizi intervjua s *policy*-akterima pristupilo se metodom otvorena kodiranja. Riječ je o osnovnoj metodi u sklopu širokoga pristupa kvalitativnoj analizi podataka, a koja se označava “općenitim induktivnim pristupom” (*general inductive approach*) (Thomas, 2003). Oslanja se na tradiciju takozvane utemeljene teorije (*grounded theory*) (Pandit, 1996). Upravo se prema osnovnoj logičkoj metodi i obliku posrednoga zaključivanja razlikuje od diskurzivne analize, koja je u osnovi deduktivna. Također, diskurzivna se analiza u pravilu usmjerava na ulogu ideja i jezika, a otvoreno kodiranje služi za sistematizaciju kontekstualiziranih iskustava sudionika neke socijalne prakse. Metoda otvorenoga kodiranja, kao metoda organiziranja i analize prikupljenih podataka, sastoji se od sumiranja tekstualnoga materijala putem nekoliko sekvencijalnih faza kodiranja, najčešće tri. Prva faza, kodiranje prvoga reda, odnosi se na obilježavanje značajnih dijelova teksta – “vađenje” najznačajnijih rečenica. Zatim se kodovima prvoga reda dodaju tzv. relevantni pojmovi koji nastoje izraziti bit istaknutoga dijela teksta. Tu je već riječ o kodovima drugoga reda. Sljedeću fazu čini združivanje pojmova u kategorije, odnosno strukturiranje u kodove trećega reda (Mesec, 1998, pre-

ma Biškup, Buljevac i Leutar, 2009: 84). Opisana metoda otvorenoga kodiranja u Hrvatskoj je često primjenjivana u pitanjima invaliditeta u istraživanjima socijalnoga rada i edukacijske rehabilitacije (v. primjerice Biškup, Buljevac i Leutar, 2009; Sivrić i Leutar, 2010). U sklopu interdisciplinarnog istraživačkoga projekta odrađeno je 16 polustrukturiranih intervjua s kreatorima politike prema OSI: sa 6 saborskih zastupnika, s 4 zaposlenika ministarstava i drugih izvršnih tijela (fondova, agencija, ureda pravobranitelja), s 5 predstavnika udruga te s 1 novinarom. Pri kodiranju prvoga reda 5 je istraživača (3 politologa, 1 socijalni radnik i 1 edukacijsko-rehabilitacijski stručnjak) analiziralo intervjue koristeći 18 pitanja za selekciju najznačajnijih dijelova teksta. Zatim se druga razina kodiranja odvijala unutar pojedinih pitanja.

Jedno od ključnih pitanja bilo je koji je termin najčešće povezan uz pojam invaliditet, te je izdvojeno sljedećih 6 širokih kategorija. Invaliditet se najčešće povezuje s terminima poput (1) inkluzivnost, integracija i uključenost (nasuprot getoizaciji i marginalizaciji). Zatim se problematizira (2) percepcija OSI u društvu koja se, s jedne strane, odnosi na pokroviteljski stav povezan s nevidljivošću i neravnopravnošću OSI, a,

s druge strane, na prisutnu promjenu u smjeru redefiniranja stavova i povećane vidljivosti OSI. Potom, česta je i upotreba termina koji se odnose na (3) financiranje, odnosno na ostvarenu podršku od strane tijela državne uprave, a što se dalje vezuje uz termin pomoć, kao i termin propisi. Česta je i upotreba termina kojima se ističu (4) potrebe, poteškoće i problemi koji se trebaju riješiti, zajedno s terminom socijala. Vidljiva je i orijentiranost na (5) *policy*-instrumente terminima kao što su projekti, pristupačnost i asistenti-pomagači. U najmanjoj se mjeri invaliditet vezuje uz termin (6) suradnja. Dakle u određivanju zašto je invaliditet kolektivni (politički) problem i zašto bi zajednica trebala u nje ga intervenirati, etiketa socijalne inkluzije u diskursu i iskustvu aktera široko je rasprostranjena. Naprosto, akteri su također usvojili politički korektnu terminologiju. Ipak, ona nije konceptualno razrađena tako da uključuje i nužne elemente cilja socijalne inkluzije – problematiku jednakosti i ravnopravnosti OSI, s jedne strane, te razvojnoga pristupa i osnaživanja OSI, s druge strane.

Anketa s članovima predstavničkih tijela uključila je 352 ispitanika, zastupnike/zastupnice nacionalnoga parlamenta, 4 županijske skupštine te vijeća 6 gradova i 6 općina. Navedeni jaz između deklaratornoga postojanja modela ljudskih prava i nedostatka njegove konceptualne razrade idejom osnaživanja OSI u svrhe njihova aktiviranja može se oslikati i stavovima članova predstavničkih tijela prema političkim dimenzijama invaliditeta. Na pitanje o svrhama državne intervencije – “što je glavni razlog zbog kojeg se pojedinac i zajednica trebaju posebno baviti pravima OSI” – članovi predstavničkih tijela dominantno misle da im to jamči njihovo ljudsko pra-

vo kao i svakom drugom biću (njih 43%) te da im, kao i svim drugim građanima, pripada ustavno pravo na dostojanstven život (njih 27%). Dakle čak 70% članova predstavničkih tijela “pripada” modelu ljudskih prava u definiranju ciljeva politike prema OSI. Za vrijednost solidarnosti “odlučilo” se ukupno 23,8% ispitanika (“jer građani trebaju pomagati jedni drugima” – 12,7%; “jer postoji prirodna ljudska potreba da se pomogne bližnjima” – 11,1%), a za pravnu argumentaciju (“jer to jamče zakoni i nacionalne strategije koje je donio Hrvatski sabor”) – 3,6%. Tek 0,3% misli da se zajednica treba baviti invaliditetom zato što su OSI slabe i nemoćne (zbrinjavanje u medicinskome modelu). Dakle deklaratorno, na retoričkoj razini, članovi hrvatskih predstavničkih tijela zapravo odlično prepoznaju razvoj dugoročnih ciljeva politike prema OSI (v. *Shemu 1*). No uključuju li stavovi članova predstavničkih tijela i važnost aktivnosti osoba s invaliditetom, te osnaživanje OSI za aktivno sudjelovanje u životu zajednice?

Na pitanje “smatrate li da su mjere kojima se daje dodatna prednost osobama s invaliditetom (primjerice, pravo prvenstva upisa na fakultet, parkirna mjesta, prednost pri upisu u vrtić i slično) potrebne za reguliranje prava OSI”, čak 83,9% odgovara pozitivno. Dakle zaista se velika većina zalaže za kvote u politici prema OSI, koje u opisu pitanja izgledaju kao mjere povlaštenog načina postupanja, i pripadaju užem socijalnom modelu, kao one mjere koje pasiviziraju OSI. To još bolje pokazuje sljedeći primjer. Kao najodgovornije za rješavanje problema s kojima se susreću OSI 88,9% ispitanika ističe glavne državne institucije (Sabor – 36,8%, Vlada – 26,8%, ministarstva i državni zavodi – 23,3%), a tek 0,3% kaže da same osobe s invalidi-

tetom imaju neku odgovornost u rješavanju svojih problema!<sup>18</sup> Također, na pitanje trebaju li se osobe s invaliditetom same izboriti za ostvarivanje svojih temeljnih prava, većina – 58,3% – ne misli da je to točna tvrdnja (29% uopće se ne slaže, a 29,3% uglavnom se ne slaže s tom tvrdnjom). Iako, kao što prepoznaju promjene u retorici politike prema OSI, hrvatski političari u predstavničkim tijelima prepoznaju i značaj aktivnosti OSI u praksi kreiranja te politike. U pitanju “tko je glavni inicijator i promotor promjene u politici prema OSI u RH”, 88% misli da to čine upravo oni akteri koji se očekuju u modelu ljudskih prava – sami OSI (25,9%), njihove udruge (40,4%) i savezi udruga (18,1%). Pomalo paradoksalno, zar ne? Hrvatski političari prepoznaju utjecaj djelovanja osoba s invaliditetom, ali ne uočavaju koliko je važno da država potiče tu aktivnost, da dodatno osnažuje osobe s invaliditetom investiranjem u njihova pozitivna ljudska prava.

### Zaključak

Da bismo dodatno oslikali “nedovršenost” transformacije hrvatske politike prema OSI u politiku ljudskih prava, te stavili navedenu problematiku u širi politički i politološki kontekst, u zaključnome dijelu rada poslužiti ćemo se radom Anne Schneider i Helen Ingram *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy* iz 1993. Autorice su jedne od najznačajnijih predstavnica istraživanja odnosa dvaju širokih područja – javnih politika i demokracije, te su o toj temi objavile

<sup>18</sup> Ostalo je raspodijeljeno na sljedeći način: lokalne vlasti – 3,6%, udruge – 2,1%, javne ustanove koje pružaju različite usluge – 1,8%, stručnjaci – 0,5%, mediji – 0,3%.

mного članaka i više knjiga.<sup>19</sup> Schneider i Ingram ističu kako je koncept socijalne konstrukcije ciljnih skupina ključna varijabla u razumijevanju složenoga odnosa između javnih politika i demokratskoga upravljanja (1993: 344). Naime koncept objašnjava, s jedne strane, postavljanje politika na dnevni red, njihovu formulaciju i općenito *policy*-dizajn, te, s druge strane, konceptualizaciju građanstva. Kako? Javne politike konstruiranjem ciljnih skupina poručuju kakav je status kojih građana i kako će ih vlast tretirati.<sup>20</sup> Povratno to oblikuje orijentacije građana spram vlasti i oblik njihove participacije u kreiranju javnih politika i u politici općenito. U tome smislu, autorice dijele građane u četiri osnovna tipa ciljnih skupina: privilegirane (*advantaged*), natjecateljske (*contenders*), ovisničke (*dependents*) i devijantne (*deviants*), s obzirom na to koliko političke moći skupina ima i je li pripadajuća socijalna konstrukcija grupe pozitivna ili negativna (v. *Tablicu 3* na sljedećoj stranici).

Osobe s invaliditetom najčešće se definiraju kao ovisnička ciljna skupina. Njih karakterizira izrazito niska razina participacije u političkome životu i kreiranju javnih politika (najniža od svih tipova ciljnih skupina) te pasivna orijentacija spram vlasti (*ibid.*: 341). Suprotno tome, aktivizam OSI, korišten u ovome radu kao indikator postojanja širega socijalnog modela kreiranja politike prema OSI, odgovara tipu privilegiranih

<sup>19</sup> Primjerice, *Public Policy for Democracy* Helen Ingram i Stevena Rathgeb Smitha iz 1993. i *Policy Design for Democracy* Helen Ingram i Anne Schneider iz 1997.

<sup>20</sup> “Neka javna politika jest i lekcija o tipu grupa kojima ljudi pripadaju, što zaslužuju dobiti od vlasti i što se od njih očekuje” (Schneider i Ingram, 1993: 340).

Tablica 3. Tipovi ciljnih skupina\*

		SOCIJALNA KONSTRUKCIJA SKUPINE	
		POZITIVNA	NEGATIVNA
MOĆ	JAKE SKUPINE	<b>Privilegirane ciljne skupine</b> primjerice: umirovljenici, poslovni sektor, ratni veterani, znanstvenici...	<b>Natjecateljske ciljne skupine</b> primjerice: bogati, veliki sindikati, manjine, kulturne elite...
	SLABE SKUPINE	<b>Ovisničke ciljne skupine</b> primjerice: djeca, majke, OSI...	<b>Devijantne ciljne skupine</b> primjerice: kriminalci, ovisnici, komunisti, bande...

Izvor: Schneider, Ingram, 1993: 336.

\* Napomena: autorice primjere navode prema američkoj praksi.

ciljnih skupina. Naime taj tip uključuje visoke razine participacije ciljne skupine, čiji se problemi u javnome diskursu razumijevaju kao važni javni problemi. Privilegirane ciljne skupine dobivaju koristi od vlasti ne kao posebno pogodovanje njihovim specifičnim potrebama, već stoga što ta ciljna skupina doprinosi javnome dobru te blagostanju i napretku cijele zajednice (*ibid.*). Upravo je to bazična ideja širega socijalnog modela, a transformacija politike prema OSI u tome smjeru mora podrazumijevati i transformaciju ciljne skupine (v. strelicu u Tablici 3). Istraživanje čiji je rezultat i ovaj rad pokazuje upravo kako osnaživanje osoba s invaliditetom u tome smislu u Hrvatskoj još uvijek nedostaje, jer u načinu na koji se kreira politika prema OSI same OSI čine skupinu građana koja još uvijek nije prepoznata kao hrvatska snaga. Zašto je to uopće važno? Preduvjet da javne politike imaju određene demokratske učinke za neku ciljnu skupinu jest da "... moć ciljnih skupina bude podjednaka i ako njihove socijalne konstrukcije postanu ili manje važne ili pozitivnije. Drugim riječima, jedine skupine u tipologiji za koje javne politike

mogu odigrati neku demokratsku ulogu jesu moćne, pozitivno konstruirane skupine" (*ibid.*: 345).

Moć ciljnih skupina javnih politika, kako je operacionaliziraju autorice Schneider i Ingram, zasniva se na 3 karakteristike (*ibid.*: 335) i u tome smislu treba osnaživati/činiti moćnima i osobe s invaliditetom. Kao prvo, moć ciljne skupine čine njeni pojedinci kao birači. Da bi ih se osnažilo, osobe s invaliditetom treba naučiti i poticati da sudjeluju na izborima. I treba im omogućiti adekvatan pristup biračkim mjestima. Kao drugo, ciljna skupina ima moć ako posjeduje bogatstvo, odnosno različite resurse. Tako, primjerice, osobama s invaliditetom treba omogućiti da rade, da se za to obrazuju, da budu resurs društva i da se osjećaju korisnima. Posljednje, treće, moć ciljne skupine čini sklonost grupe prema mobilizaciji za djelovanje. U tome smislu treba osiguravati preduvjete da osobe s invaliditetom sudjeluju u životu zajednice, na različite načine, a posebice ih treba poticati na političku participaciju. Da postanu privilegirana ciljna skupina kojoj je demokracija korisna i koja je korisna za demokraciju.

## LITERATURA

- Altman, Barbara M. (2001) Disability Definitions, Models, Classification Schemes, and Applications, u: Garry L. Albrecht, Katherine D. Seelman i Michael Bury, ur., *Handbook of Disability Studies*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications, str. 97-122.
- Bauböck, Rainer (2008) Normative political theory and empirical research, u: Della Porta, Donatella i Michael Keating, ur., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. New York: Cambridge University Press, str. 40-60.
- Biškup, Iva, Marko Buljevac i Zdravka Leutar (2009) Iskustva korisnika usluga osobnog asistenta. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja* 45 (2): 81-96.
- Burnham, P. K., Gilland, W., Grant, Z., Layton-Henry (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Dolowitz, David P., David Marsh (1996) Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies* 44: 343-357.
- Igrić, Ljiljana (2004) Društveni kontekst, posebne potrebe/invaliditet/teškoće u razvoju i edukacijsko uključivanje. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja* 40 (2): 237-250.
- Esmark, Anders i Peter Triantafillou (2007) Document Analysis of Network Topography and Network Programmes, u: Bogason, Peter i Mette Zølner, ur., *Methods in Democratic Network Governance*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, str. 99-124.
- Fisher, Frank (1995) Reassessing Disability Policy Goals: Equal Rights versus Societal Costs, u: *Evaluating Public Policy*. Mason: Thomson Wadsworth, str. 125-151.
- Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Holland, Daniel (2007) The Current Status of Disability Activism and Non-governmental Organizations in the Post-communist Europe: Preliminary Findings Based on Reports from the Field. *Disability & Society* 23 (6): 543-555.
- Howlett, Michael, M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kulenović, Enes (2000) Globalizacija i ljudska prava. *Diskrepancija* 2 (1): <http://www.diskrepancija.org/casopis/2br/radovi/kulenovic.html> (pristupljeno: svibanj 2010)
- Mabbett, Deborah (2005) The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 43 (1): 97-120.
- Pandit, Naresh R. (1996) The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method. *The Qualitative Report* 2 (4): 1-14. <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR2-4/pandit.html> (pristupljeno: rujan 2010)
- Petak, Zdravko (2007) Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: M. Kasapović, ur., *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 187-215.
- Pfeiffer, David (2001) The Conceptualization of Disability, u: Sharon N. Bar-

- nartt i Barbara M. Altman, ur., *Exploring Theories and Expanding Methodologies: Where We Are and Where We Need To Go. Research in Social Science and Disability – Volume 2*. Oxford: Elsevier Science, str. 29-52.
- Schneider, Anne i Helen Ingram (1993) Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347.
- Shakespeare, Tom i Nicholas Watson (2001) The Social Model of Disability: An Outdated Ideology?, u: Sharon N. Barnartt i Barbara M. Altman, ur., *Exploring Theories and Expanding Methodologies: Where We Are and Where We Need To Go. Research in Social Science and Disability – Volume 2*. Oxford: Elsevier Science, str. 9-28.
- Sivrić, Maja i Zdravka Leutar (2010) Socijalni rad s osobama s invaliditetom u neprofitnom sektoru. *Ljetopis socijalnog rada* 17 (2): 241-262.
- Šalaj, Berto (2006) Civilno društvo i demokracija, u: Renata Franc, Vlado Šakić, Berto Šalaj, Dražen Lalić, Suzana Kunac. *Udruge u očima javnosti*. Zagreb: Academy for Educational Development, str. 150-163.
- Thomas, David R. (2003) *A General Inductive Approach for Qualitative Data Analysis*. [http://www.fmhs.auckland.ac.nz/soph/centres/hrmas/\\_docs/Inductive2003.pdf](http://www.fmhs.auckland.ac.nz/soph/centres/hrmas/_docs/Inductive2003.pdf) (pristupljeno: rujan 2010)
- Znaor, Janičar, Kiš-Glavaš (2003) *Socijalna prava osoba s invaliditetom u Hrvatskoj*. <http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/revija/3/003-020.pdf> (pristupljeno: svibanj 2010)
- Žiljak, Tihomir (2005a) Invaliditet je pitanje ljudskih prava: Može li obrazovanje pomoći njihovu ostvarenju? *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2: 247-259.
- Žiljak, Tihomir (2005b) Politika uključivanja osoba s invaliditetom – uloga obrazovanja. *Političko obrazovanje* 4: 211-228.

### Popis dokumenata

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. *Narodne novine*: 143/02.

Deklaracija o pravima osoba s invaliditetom. *Narodne novine*: 47/05.

Prijedlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom s konačnim prijedlogom Zakona, svibanj, 2007. <http://hidra.srce.hr/arhiva/10/20790/www.vlada.hr/hr/content/download/16313/191997/file/231-04.pdf> (pristupljeno: listopad 2009)

Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine. *Narodne novine*: 63/07.

Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom. *Narodne novine*: 107/07.

Izvešće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine, svibanj, 2008.

[http://hidra.srce.hr/arhiva/10/29676/www.vlada.hr/hr/content/download/55121/771667/file/30\\_16.pdf](http://hidra.srce.hr/arhiva/10/29676/www.vlada.hr/hr/content/download/55121/771667/file/30_16.pdf) (pristupljeno: listopad 2009)

Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*: 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06, 79/07.

Zakon o udomiteljstvu. *Narodne novine*: 79/07.



Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011. godine. *Narodne novine*: 119/07.

Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, ožujak, 2007. [www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije\\_i\\_planovi/zajednicki\\_memorandum\\_o\\_socijal-](http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/zajednicki_memorandum_o_socijal-)

[nom\\_ukljucivanju\\_rh/zajednicki\\_memorandum\\_o\\_socijalnom\\_ukljucivanju\\_hr](http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/zajednicki_memorandum_o_socijalnom_ukljucivanju_rh/zajednicki_memorandum_o_socijalnom_ukljucivanju_hr) (pristupljeno: listopad 2009)

Zakon o suzbijanju diskriminacije. *Narodne novine*: 85/08.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. *Narodne novine*: 152/08.

### **Transformation of Croatian Disabled Policy: Analysis of Policy Goals**

**SUMMARY** The article is based on the idea of transformation of the policy-making mode of Croatian disabled policy, from the medical model, through the social model to the human rights model. The paper highlights 7 elements according to which these models differ, and which are structured into categories of problem-definition, goal-determination and then implementation of disabled policy. The analysis is focused on the goals of Croatian disabled policy, and is based on an interdisciplinary research project of political science, special education and social work. Empirical data were collected by document analysis, by interviewing relevant policy actors and by a survey with the members of representative bodies on all government levels. With the discourse analysis of documents, open coding of interviews and statistical analysis of data collected in the survey, the paper attempts, through the indicator of activity of persons with disability, to answer to what extent Croatian disabled policy is transformed into human rights policy.

**KEYWORDS** disability, person with disability (PWD), impairment, human rights, policy-making, medical model, social model, human rights model, inclusion, target group



# POLITIKA PRORAČUNA I PRORAČUNSKOG PROCESA: PRIMJER HRVATSKE

**Vjekoslav Bratić**

*Institut za javne financije,  
Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: rujan 2010.

**Sažetak** Proračun je mehanizam upravljanja državom koji je iznimno važan za svako gospodarstvo i za stanovništvo svake zemlje. Proračun je rezultat proračunskog procesa, čijim su se razvojem razvile proračunske funkcije koje najbolje opisuju što je proračun i čemu služi. Proračunski proces ozbiljna je ekonomska i politička aktivnost u svim suvremenim državama. Vrlo je složen i sastoji se od nekoliko faza, u kojima ključne uloge imaju različiti čimbenici. Proračun je rijetko istraživana tema u Hrvatskoj, te se upravo stoga u radu daje pregled dosadašnjih istraživanja politike proračunskog procesa u svijetu te se posebno opisuje proračunski proces u Hrvatskoj.

**Ključne riječi** proračun, proračunski proces, politika proračunskog procesa, Hrvatska

## 1. Proračun i politička znanost

Iako mnogi možda misle da je proračun isključivo tehničko pitanje kojim se postižu proklamirani ekonomski ciljevi države, proračunski je proces u prvom redu politički proces (s čime se slažu brojni društveni znanstvenici, v. Rubin, 2000, 2006; Wildavsky 1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky i Caiden, 1974, 2000). No izuzetno je teško političku utakmicu koja se vodi u procesu budžetiranja povezati s ishodom i učincima politika koje se provode putem proračuna. Naime često su kratkoročni interesi pojedinih čimbenika i aktera koji sudjeluju

u proračunskom procesu, u prvom redu interesi vladajućih političkih stranaka i odnos snaga u predstavničkom tijelu, nadređeni poželjnim i deklariranim dugoročnim ciljevima i politikama koje bi se proračunom trebale postići. Takvim se podređivanjem dugoročnih ciljeva kratkoročnim i parcijalnim negiraju i narušavaju demokratski procesi, napose javni, opći interes svih stanovnika. Stoga je izuzetno važno biti upoznat s procesom budžetiranja kako bi se putem proračuna u što većoj mjeri utjecalo na ispunjenje dugoročnih ciljeva određene zemlje. Budžetiranje je ujedno i proces u kojemu se očituju interesi pojedinih in-

teresnih skupina, vidi raspodjela moći unutar različitih centara moći te uspostavlja ili pokazuje odnos između izvršne i predstavničke vlasti, te proces koji pokazuje što vlade čine s proračunom i na koji način troše javni novac. Naravno, kako su želje i potrebe brojne, a mogućnosti i dostupni izvori sredstava ograničeni, proračun i proračunski proces moraju poput vage uspostaviti ravnotežu između postavljenih proračunskih zadaća i ciljeva te ograničenih izvora sredstava kojima se ti ciljevi nastoje ostvariti. Veće želje uz ograničena sredstva nužno vode do jače političke borbe, koja može rezultirati najgorim mogućim rješenjem za jednu zemlju, a to je prekomjerno trošenje i zaduživanje radi potrošnje, a ne radi rasta i razvoja zemlje. Drugim riječima, javno je budžetiranje politički proces jer proračun odražava stavove i želje vlade koja o njemu odlučuje te ga provodi putem predstavničkog tijela. U proračunu se vidi što će vlada financirati u narednom razdoblju, koje će usluge, kome i u kojem obujmu pružati (zdravstvo, obrazovanje, obrana), na koji će se način boriti s gospodarskim poteškoćama, kako će privući strana ulaganja itd. Stoga možemo reći da je proračunski proces u manjoj mjeri tehnički proces, odnosno da je u prvom redu politički proces u kojem se reflektira raspodjela moći između ključnih političkih čimbenika jedne zemlje, kojim se određuju i kreiraju određena pravila i kriteriji te se uspostavlja ravnoteža između izvršne i predstavničke vlasti i drugih čimbenika u procesu. Američka politologinja Irene Rubin ističe kako je zbog svega toga "javno budžetiranje i tehnički i politički proces. Politički je proces u kontekstu odlučivanja o proračunu, koje može biti fleksibilno i prilagodljivo te mora voditi k ostvarenju pet djelomično neovisnih dijelova cjelokupnog procesa: procesa odlučivanja – o

proračunu, prihoda, rashoda, uravnoteženja proračuna te izvršenja proračuna. Svaki pojedini dio ima svoje vlastite političke karakteristike" (Rubin, 1993: 27). Ako između tih dijelova nema ravnoteže, proračunski proces može biti ispolitižiran pitanjima tko, kada i u kojem obujmu ima koristi od proračuna, te kome će on pogodovati u većoj, a kome u manjoj mjeri, u smislu načina potrošnje javnih sredstava i njihove namjene.

To je razlog zašto su u budžetiranju potrebna jasno definirana pravila. Rubin stoga navodi da su "bez jasnih, nedvosmislenih i neutralnih proračunskih pravila koja omogućuju proces odlučivanja u politički vođenom okruženju, mogući sukobi zbog kojih je gotovo nemoguće usvojiti proračun, što je jako čest slučaj u manje stabilnim demokratskim sustavima. Ako su proračunska pravila korektna, poštena i neutralna, ako omogućavaju svim strankama da utječu na proračun u predstavničkom tijelu putem amandmana, ako postoji dovoljan broj informacija o proračunu u potrebnom vremenskom roku te ako ima dovoljno vremena za raspravu o prijedlozima, proračunski proces pomaže ostvarenju demokracije. No ako to nije slučaj, odnosno ako se odluke donose tajno, ako je proces zatvoren i nedostaje mu odgovornosti, ako pravila nisu jasna i nisu donesena unaprijed, a neka su čak zane marena i ispuštena, tada su demokratski procesi i demokratski načini upravljanja itekako kompromitirani" (Rubin, 2006: 140-143).

## 2. Politika proračunskog procesa

Proračunski je proces sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka u vezi s pripremom proračuna, njegovim predlaganjem i prihvaćanjem

u predstavničkom tijelu te, naposljetku, s provedbom proračuna (Von Hagen i Harden, 1996: 3). Proračunski proces ima ključnu ulogu u pružanju dobara i usluga te kao sredstvo za određivanje koje će se državne usluge pružiti i kako će biti financirane. Također može pomoći da se utvrdi način pružanja usluga. Svaka država ima metode za donošenje takvog izbora, unatoč tome što se stupanj formalnosti razlikuje (Mikesell, 1999: 29).

Rubin (2006) ističe da je najvažnija svrha proračunskog procesa uravnoteženje sredstava i planiranih izdataka. Ako toga uravnoteženja nema, može doći ili do proračunske neravnoteže ili do nekontrolirano visokog deficita, koji nije rezultat potrošnje za stvarne potrebe, nego odraz nedostatka discipline. Drugim riječima, proračunski proces ima izravan učinak na kvalitetu odlučivanja te na same demokratske procese.

Proračunski je proces u prvom redu političko pitanje jer, između ostaloga, (1) daje određenim sudionicima više kontrole nad novcem koji se troši za neke projekte na određenome mjestu; (2) stvara konkurenciju između raznih ministarstava i programa i (3) utječe, ili se vjeruje da utječe, na političko-gospodarske učinke i rezultate kao što su cjelokupna veličina proračuna, raspodjela troškova i koristi te relativna veličina izdataka za socijalne usluge i obranu (Rubin, 1993: 67).

Postavlja se pitanje zašto su proračunski proces, donošenje proračuna i utjecaj na nj tako važni za neku zemlju i njezino gospodarstvo? Prvo, proračunski je proces važan zato što se odluke o načinu prikupljanja i trošenja javnog novca donose tijekom pripreme i prihvaćanja proračuna. Drugo, proračunski je proces sredstvo kojim država defini-

ra ukupan plan proračuna (kao planiranu razinu prihoda i rashoda) te unutar kojega se donose odluke o raspodjeli sredstava. Treće, i najvažnije, raspodjelom sredstava proračunski proces postaje korisno sredstvo osiguranja učinkovita upravljanja državom (*The Treasury of the New Zealand*, 1996: 124).

Jedan od najupečatljivijih stavova o donošenju proračuna i proračunskom procesu općenito jest onaj američkog politologa Aarona Wildavskog, koji je politiku proračunskog procesa uspostavio kao zasebnu politološku poddisciplinu (Wildavsky, 1964, 1986, 1992). "Budžetiranje je podsustav politiziranja kojim upravlja politički sustav. Čudan bi bio sustav u kojemu bi politika išla u jednome smjeru, a proračun u drugomu. To bi značilo da se stvarna raspodjela sredstava događa negdje drugdje" (Wildavsky, 1986: 220). Bajo (2006) navodi tri ključna elementa fiskalne discipline: dobro institucionalno ustrojstvo, fiskalnu transparentnost te analizu i upravljanje javnim rashodima. Sva tri elementa osnova su za provedbu uspješne fiskalne (proračunske) politike i čine državu odgovornom. Slaba fiskalna disciplina vodi k velikom rastu državne potrošnje. Prvi je korak u ograničenju rasta državne potrošnje propisivanje te posebice primjena fiskalnih (proračunskih) pravila.

Kvalitetan izbor alokacije proračunskih sredstava ovisi o kvaliteti cijelog proračunskog procesa od pripreme do izvršenja. Slabosti u planiranju i razradi proračuna u prvoj fazi proračunskog procesa (kao osiguranje protiv korištenja nereálnih ekonomskih pretpostavki) često su uzrok što države precjenjuju (planiraju previše) razinu državne potrošnje. Slaba i nedovoljna kontrola u fazi provedbe ima sličan učinak. Postavlja se temeljno pitanje: je li državna potrošnja

u dovoljnoj mjeri kontrolirana da provedba proračuna neće prirediti neugodna iznenađenja na rashodnoj strani (Atkinson i Van den Noord, 2001: 18)?

Unatoč općoj važnosti koju proračun ima za cjelokupno gospodarstvo neke zemlje, prošlo je mnogo vremena dok države nisu počele izrađivati proračun u sadašnjem obliku i značenju. S vremenom se on sve više razvijao, odnosno stvoreni su uvjeti kojima su se sve više razvijale i osmišljavale metode financiranja javnih, nacionalnih potreba putem proračuna. Koliko je proračunski proces odnosno proračun kao rezultat toga procesa važan za svaku zemlju, govore sljedeće činjenice. "Proračuni odražavaju ono što vlada želi odnosno ne želi napraviti, određuju nacionalne prioritete, relativni udio odluka prenesenih na lokalnu i nacionalnu razinu, sposobnost i učinkovitost vlade i šire političke ciljeve, sklonosti građana prema različitim oblicima i stupnjevima oporezivanja i sposobnost pojedinih specifičnih skupina poreznih obveznika da prevale i podijele porezno opterećenje na druge. Konačno, proračuni odražavaju i relativnu moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije prilikom utjecanja na proračunske rezultate" (Rubin, 2000: 2). Mikesell (1999: 29) navodi kako su "proračun i državna potrošnja važno sredstvo provedbe kolektivnog izbora o raspodjeli sredstava i redistribuciji dohotka koji se pojavljuje iz politike proračunskog procesa".

Raspodjelom sredstava proračunski proces omogućuje učinkovito upravljanje državom. Proračunski procesi, a samim time i proračuni kao njihovi rezultati, razlikuju se od zemlje do zemlje. Proračun je mehanizam upravljanja državom u koji se prikuplja i iz kojeg se raspodjeljuje novac poreznih obveznika.

Posrijedi je vrlo složen ekonomski, politički i financijski instrument države kojim se definiraju prioritete gospodarskog razvoja zemlje i čija je uloga još veća zbog važnosti u provođenju temeljnih zadaća ekonomske politike države (raspodjela javnih dobara građanima, preraspodjela bogatstva i stabilizacija itd.).

Dakle proračun je političko-ekonomski dokument koji je rezultat proračunskog procesa. No "proračun je prije svega rezultat političkih, a manje ekonomskih prioriteta. Demokracija često vodi do porasta proračunskih deficita zbog ideoloških razloga, zbog fragmentiranih koalicija i većeg izlaska glasača na birališta te zbog dugoročnih strukturnih problema pojačanih podjelama u društvu. Ako je društvo polarizirano npr. etnički ili regionalno, izborni će sustav, da bi zadovoljio sve interese, voditi koalicijskim vladama i natjecanju za proračunska sredstva. Budući da se karakteristike društva sporo mijenjaju, a ni ustavi se ne bi smjeli često mijenjati, vlada svojevrsna inercija i u političkim sustavima i u fiskalnim rezultatima" (Ott, 2008). Tim više što o konačnom izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike odlučuju brojni čimbenici – predstavnička i izvršna vlast, razni lobbiji, udruženja, birači, političke stranke, javno mnijenje, interesne skupine, crkva, znanstvene ustanove, udruge i sindikati itd. Na izgled proračuna utječu i čimbenici poput odnosa predstavničke i izvršne vlasti, organiziranosti i stručne ekipiranosti predstavničkog tijela, odnosa predstavničkog tijela i izbornog tijela te snage stranaka koje sudjeluju u predstavničkoj i izvršnoj vlasti. Bajo (2006: 19) navodi kako "same proračunske institucije mogu utjecati na fiskalne rezultate jer određuju 'pravila igre' između različitih proračunskih korisnika s razli-

čitim poticajima (interesima) za pridržavanje fiskalne discipline u obavljanju svojih funkcija”. Primjerice, izvršna vlast ima zadaću pripreme i izvršenja proračuna, dok predstavničko tijelo ima zadaću utvrđivanja pravne podloge za donošenje smjernica o proračunskoj politici i kontrole proračunske potrošnje. Stoga nije uvijek lako utvrditi koliko su pojedini čimbenici utjecali na donošenje odluka o visini i ustroju proračunskih prihoda i rashoda. Vrlo je teško utvrditi i tko je zapravo zaslužan što se u nekom proračunu pojavljuju određeni izdaci ili što su za neke proračunske rashode osigurane određene svote.

### **3. Komparativni pristup proračunskim procesima**

Analize proračuna, politika proračunskih procesa i institucija karakteristične su u prvom redu za moderne i razvijene zemlje svijeta, dok se u manje razvijenim i tranzicijskim zemljama one počinju provoditi tek od početka 1990-ih. Proračunski proces, a time i kvaliteta upravljanja proračunskih institucija važni su jer bi “jačanje proračunskih institucija, posebice u upravljanju proračunom i javnim rashodima moglo pomoći u ograničenju veličine države te u omogućavanju uspješnije provedbe strukturnih reformi u fiskalnom području” (Gupta i sur., 2001: 31). Na tome tragu Diamond (2002: 4) ističe kako je “modernizacija proračunskog procesa i tehnika fiskalnog upravljanja temelj za uspjeh ekonomske tranzicije. Izričiti ciljevi reforme upravljanja proračunom jesu stvaranje suvremenog proračunskog sustava koji je sposoban obavljati tri glavne funkcije: prvo, osigurati kontrolu rashoda tako da oni budu konzistentni sa zakonom o proračunu, drugo, stabilizirati gospodarstvo učinkovitim prilagodbom fiskalnih

agregata i, treće, promovirati učinkovito pružanje javnih usluga”. Corsetti i Roubini (1996: 412) zaključuju da bi “reforma institucija te postupaka u proračunskom procesu praćena visokom razinom fiskalne transparentnosti i demokratizacije proračuna (veći uvid javnosti u korištenje sredstava proračuna) mogla osigurati učinkovitu fiskalnu disciplinu s nižim makroekonomskim troškovima”.

Takve su analize posebno važne za tranzicijske zemlje jer “brzi prelazak s planskoga na tržišno gospodarstvo vjerojatno će povećati nesigurnost, posljedica čega je ponavljanje proračunskog procesa, netočno predviđanje i potreba da se često mijenjaju odluke o prihodima i rashodima tijekom proračunskog ciklusa” (Wildavsky i Caiden, 1974). LeLoup (2004: 52) navodi da “ponavljanje proračunskog procesa ima posljedice na očuvanje fiskalne ravnoteže, pomicanje relativnih prioriteta i ostvarivanje specifičnih ciljeva”.

Za razvijene zemlje svijeta poznata su istraživanja Von Hagen (1992), Von Hagen i Hardena (1994. i 1996) te Alesine i Perottija (1996), koji analiziraju pojedine faze proračunskog procesa u zemljama Europske Unije i SAD-u. Većina tih autora analizira utjecaj proračunskih procesa i institucija na sveukupna fiskalna ostvarenja te pokazuje i dokazuje kako kvalitetne proračunske institucije i procedure itekako utječu na sveukupnu fiskalnu stabilnost i rezultate analiziranih zemalja. Von Hagen se u brojnim radovima bavi pitanjima proračunskog procesa i javnog budžetiranja. Tako u radu iz 1992. godine istražuje utjecaj proračunskih procesa na fiskalne rezultate u zemljama tadašnje Europske zajednice, analizirajući između ostalog i temeljna obilježja proračunskih procesa. Dokazuje da proračunski proces s

dominantnom ulogom ministra, slabim ili ograničenim utjecajem parlamenta u davanju proračunskih amandmana te ograničenim utjecajem drugih ministarstava na promjene prijedloga proračuna tijekom faze izvršenja proračuna podupire fiskalnu disciplinu, te zaključuje kako je institucionalna reforma proračunskog procesa dobar put za postizanje i održavanje većeg stupnja fiskalne discipline. U istraživanju iz 1994. godine Von Hagen i Harden analiziraju proračunske procese u dvanaest zemalja Europske Unije, dok u radu iz 1996. godine objašnjavaju političko-ekonomski model proračunskog procesa usredotočujući se na zajedničke probleme javnog budžetiranja i navodeći modele mogućih reformi proračunskog procesa. Alesina i Perotti (1996a), slično poput prethodnih istraživača, pokazuju kako vrste proračunskih postupaka i procesa uvelike određuju različita fiskalna ostvarenja u pojedinim zemljama.

Paralelno s tranzicijskim procesima početkom 1990-ih započinju i istraživanja politike proračunskih procesa i utjecaja proračunskih institucija na fiskalna ostvarenja u zemljama središnje i istočne Europe. Izdvojimo neke autore i radove. Caiden (1993) opisuje promjene u sustavu proračuna i sustavu financijskog upravljanja u Češkoj i Slovačkoj na početku tranzicije te dokazuje da proračunski postupci u europskim tranzicijskim zemljama sve više sliče onima u razvijenim demokracijama. Mikesell (1995) dokazao je postojanje jakog otpora proračunskim reformama u Ukrajini, Vanagunas (1995) analizira proračunski proces u Letoniji, Martinez-Vasquez (1997) procjenjuje načine upravljanja proračunom u Estoniji, LeLoup i ostali (1998) istražuju sustav proračuna u Mađarskoj, dok LeLoup i Ferfila (2000) analiziraju proračunske sustave Mađar-

ske i Slovenije. Branson, De Macedo i Von Hagen (1998) istražuju vezu između fiskalnih rezultata i ključnih nositelja izvršne vlasti u četiri zemlje središnje i istočne Europe (Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka) u razdoblju između 1993. i 1996. godine. Ključni im je zaključak da se proračunski procesi u tim tranzicijskim zemljama ne razlikuju bitno od procesa u zemljama članicama EU-a te da su analizirane zemlje čak i bolje vrednovane od pojedinih zemalja EU-a. Nunberg i drugi (1999) opisuju sustav donošenja odluka u proračunskim procesima Mađarske, Poljske i Rumunjske. Gleich je (2003), analizirajući i uspoređujući glavna institucionalna obilježja svih faza proračunskih procesa i njihove veze s fiskalnim ostvarenjima u deset zemalja središnje i istočne Europe od 1994. do 1998. godine, pokazao kako institucionalno ustrojstvo proračunskog procesa utječe na konačno fiskalno ostvarenje pojedinih zemalja. Prema Gleichu, ključno je da uslijed procesa pristupanja EU-u analizirane zemlje stvore dobre, transparentne i kvalitetne proračunske institucije, čime će ostvariti niže proračunske deficite i smanjiti javni dug.

Bajo (2006) analizira kvalitetu proračunskog sustava u četiri zemlje središnje i istočne Europe (Mađarskoj, Češkoj, Sloveniji i Hrvatskoj), s posebnim naglaskom na analizi i usporedbi kvalitete proračunskog sustava Hrvatske s odabranim zemljama. Na temelju empirijske analize zaključuje da proračunski sustav nije uzrok fiskalnih problema u odabranim zemljama, ali da poboljšanja i povećanje obuhvata informacija u proračunskom sustavu u većoj mjeri mogu objasniti veličinu proračunskog deficita. Na temelju usporedbe proračunskih sustava promatranih zemalja upozorava da su promjene i poboljšanja u proračunskom sustavu zemalja u tranziciji poželjni te da bi tek



u dužem roku mogli utjecati na smanjenje fiskalnih pokazatelja. “Zemlje u tranziciji trebaju unutar proračunskog sustava veću pozornost posvetiti upravljanju novčanim tokovima, osobito izvršavanju proračuna i upravljanju gotovinom i likvidnošću. Te dvije funkcije predstavljaju srce proračunskog sustava. Ključni je nalaz da nije dovoljno voditi evidenciju, već da treba aktivno upravljati proračunom kvalitetnim izvršavanjem proračuna i upravljanjem gotovinom i likvidnošću” (Bajo, 2006: 293-294).

Ovdje smo naveli samo neka od brojnih istraživanja politike proračunskog procesa u svijetu. Očit je značaj istraživanja teme i stvaranja poveznica s određenim fiskalnim pokazateljima, te ćemo upravo stoga u nastavku objasniti vrste i faze proračunskog procesa. Koje su osnovne faze proračunskog procesa i koliko ih ima?

Tri su osnovne faze proračunskog procesa priprema prijedloga proračuna, predlaganje i odobrenje proračuna u parlamentu te izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna. U svakoj od tih faza proračunskog procesa bitnu ulogu imaju različite institucije. U većini zemalja ključnu ulogu u pripremi i izvršenju proračuna ima ministarstvo financija, koje određuje prioritete, ciljeve i smjernice te donosi odluke na temelju mišljenja svih korisnika proračuna.

“U svim zemljama ključnu ulogu u pripremi, provedbi i kontroli proračuna ima ministarstvo financija (omogućava pripremu, nadzor i kontrolu provedbe proračuna) jer je nadležno za upravljanje sveukupnim javnim novcem. Ministarstvo financija (MF) utvrđuje standarde fiskalnog i financijskog izvještavanja, postupke financijskog upravljanja te raspolaže informacijama svih ministarstava, agencija i korisnika proračuna koje

su neophodne u pripremi prijedloga te u provedbi i upravljanju proračunom. Posebnu ulogu u upravljanju proračunom i javnim rashodima obično ima odjel državne riznice koji posredstvom funkcija upravljanja gotovinom i javnim dugom može procijeniti potrebe države za zaduživanjem te kvalitetno evidentirati i upravljati gotovinom i likvidnošću te javnim dugom” (Bajo, 2006: 22).<sup>1</sup>

Prijedlog proračuna koji donosi ministarstvo financija sadržava nacionalne ciljeve i državne prioritete za sljedeću godinu. Nakon toga ministarstvo financija skuplja mišljenja, prijedloge i zahtjeve svih proračunskih korisnika za proračunskim sredstvima, na osnovi kojih donosi konačne odluke o raspodjeli sredstava. Nakon tako provedene procedure u ministarstvu financija prijedlog proračuna ide vladi, koja koordinira i usuglašava mnogobrojne zahtjeve za proračunskim sredstvima na temelju prethodno utvrđenih prioriteta. Vlada usklađuje zahtjeve proračunskih korisnika te parlamentu šalje prijedlog proračuna na usvajanje. Parlament usvaja i odobrava proračun te kontrolira njegovo izvršenje. Proračun je plan prihoda (i primitaka) i rashoda (i izdataka) neke države za određeno razdoblje, najčešće za jednu godinu. Takva se predviđanja prihoda i rashoda donose kako bi se osigurao kontinuitet u financiranju javnih funkcija, uskladila potrošnja države s ekonomskom politikom i mogućnostima te osigurala kontrola potrošnje. Parlament je zadužen za odobrenje proračuna i kontrolu izvršenja proračunskih korisnika pomoću državne revizorske institucije (u Hrvatskoj je za to zadu-

<sup>1</sup> U različitim zemljama taj se odjel može različito zvati, ali funkcije su mu obično iste ili slične.

**Tablica 1.** Pregled otvaranja godišnjega proračunskog ciklusa u zemljama OECD-a

Država	Tko donosi odluku	Vrsta odluke	Broj mjeseci prije dostavljanja proračuna parlamentu	Sljedeći korak
Australija	Ministarsko vijeće	planiranje ukupnih izdataka i prihoda	6	resorni ministri pripremaju plan proračunskih zahtjeva za razgovor s ministrom financija
Belgija	ministri za proračun i financije	proračunska pravila i upute	6	resorni ministri pripremaju svoje proračunske prijedloge i upućuju ih na pregled ministarstvu za proračun
Kanada	Odbor Ministarskog vijeća za planiranje	ukupni izdaci i široko sektorsko planiranje	6	ministri podnose MF-u detaljne zahtjeve za programe i razgovore
Danska	Ministarsko vijeće	ukupni izdaci i ograničenja za ministarstva	6-8	svi resorni ministri predaju nacрте proračuna ministru financija
Finska	Ministarsko vijeće	ukupni izdaci i široke preporuke	6	ministri podnose prijedloge ministru financija
Francuska	predsjednik vlade	široke proračunske upute	9	ministri pripremaju zahtjeve prema specifičnom planu 3 mjeseca kasnije
Njemačka	ministar financija	ukupni izdaci i široke upute	9	resorni ministri podnose detaljne zahtjeve za pregovore s ministrom financija
Grčka	ministar financija	široke upute o ukupnim izdacima	6	ministri podnose proračunske zahtjeve ministru financija
Irska	Ministarsko vijeće	plan tekućeg deficita i zahtjevi za novo zaduživanje	6	ministri podnose zahtjeve za pregovore s Uredom za proračun u MF-u i s ministrom financija
Italija	ministar riznice	promjene u ukupnim zahtjevima i po ministarstvima	6	ministri podnose svoje proračunske zahtjeve ministru riznice
Japan	Ministarsko vijeće	upute o proračunskoj politici	6	ministri podnose proračunske prijedloge ministru financija
Nizozemska	Ministarsko vijeće	promjene u ukupnim zahtjevima i po ministarstvima	6-7	ministri pripremaju plan proračunskih zahtjeva
Norveška	Ministarsko vijeće	okvirni iznos izdataka za ministarstva	9	ministri podnose svoje proračunske nacрте ministru financija
Portugal	Ministarsko vijeće	ministar financija dostavlja opće i posebne planove ministarstva	9	ministri pripremaju zahtjeve i dostavljaju ih ministru financija u roku 3 mjeseca

Španjolska	Ministarsko vijeće	opće proračunske upute	6	ministri pripremaju zahtjeve za razgovore s Odborom za proračun
Švedska	Ministarsko vijeće	široke upute i potrebne opće promjene	9	ministri pripremaju planske prijedloge
Turska	predsjednik vlade	opširno izvješće o proračunskim ciljevima	4-5	ministri pripremaju detaljne proračunske prijedloge za razgovor s ministrom financija i Uredom za planiranje u MF-u
Velika Britanija	Ministarsko vijeće	ukupno planiranje za 3 godine unaprijed	9	izdaci se podnose, ako je potrebno, za višak sredstava u usporedbi s prijašnjima
SAD	Predsjednik države	opće fiskalne i proračunske upute, katkad specificirane po departmanima	15	zahtjevi za izdatke podnose se Uredu za proračun
<b>Slovenija</b>	ministar financija	odluka o ukupnim prihodima, rashodima te zaduženju	7	proračunski korisnici pripremaju svoje proračunske zahtjeve
<b>Mađarska</b>	ministar financija	smjernice o makroekonomskim pokazateljima te procjene prihoda i rashoda	4-5	vlada obavještava parlament o ukupnim smjernicama proračuna te daje ministarstvima upute za pripremu njihovih procjena prihoda i rashoda
<b>Hrvatska</b>	ministarstvo financija	izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje na temelju strategije vladinih programa	7	MF dostavlja svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima te jedinicama lokalne i regionalne samouprave upute za izradu financijskih planova i prijedloga državnog proračuna

Izvor: OECD (1987: 27). Tri posljednje zemlje (Sloveniju, Mađarsku i Hrvatsku) autor je naknadno unio u tablicu.

žen Državni ured za reviziju). Predstavnička vlast, koja u pravilu mora potvrditi proračun, u demokratskom društvu mora osigurati da proračun služi ispunjenju socijalnih i ekonomskih prioriteta, te je ujedno jedan od glavnih formalnih mehanizama za osiguravanje uspješnosti vlasti i politike na nacionalnoj i lokalnoj razini. Radi što uspješnijega rada ona mora imati točne, cjelovite, iscrpne i pravodobne informacije od izvršne vlasti o ukupnim proračunskim

sredstvima, izvorima prihoda i proračunskim rashodima. Stoga je nužno da predstavničko tijelo, "ma koliko ukupan proračunski mehanizam bio učinkovit, ima dobru tehničku potporu (osoblje i opremu) kako bi moglo kvalitetno analizirati izvršnu vlast (državnu ili lokalnu vladu) te poduprijeti predložen program javnih rashoda" (Pradhan, 1996: 105).

U svakoj su zemlji broj i vrsta čimbenika koji utječu na sam proračunski proces različiti. Tko odlučuje o proraču-

nu ovisi, naravno, o rezultatima izbora na temelju kojih su oblikovana izvršna i predstavnička tijela vlasti, ali i o brojnim drugim čimbenicima (lobiji, interesne skupine). Tako se razlikuje duljina trajanja proračunskog ciklusa, vrsta proračunskih odluka, odnosno područje na koje se proračunski proces odnosi (planiranje ukupnih prihoda i rashoda ili planiranje samo prihoda ili samo rashoda), donositelj odluka itd. U Tablici 1. dan je pregled otvaranja godišnjega proračunskog ciklusa u zemljama OECD-a, uz naknadno dodane Hrvatsku, Sloveniju i Mađarsku.

Iako je razdoblje od pokretanja proračunskog ciklusa do dostavljanja proračuna parlamentu u pojedinim zemljama različito, u najvećem broju zemalja ono traje oko 6 mjeseci. I odluku o početku prve faze proračunskog procesa, ovisno o zemlji, donose različiti čimbenici (predsjednik vlade, predsjednik države, ministarsko vijeće, ministar financija itd.). Većinom je donose nositelji izvršne vlasti odnosno ministri financija ili ministarska vijeća. Izuzetak je SAD, gdje inicijativu za početak sljedeće fiskalne godine ima predsjednik države.

Tijekom fiskalne godine visina i struktura proračunskih izdataka ovise o unutarnjim i vanjskim čimbenicima. Unutarnji čimbenici ovise o stanju cjelokupnoga gospodarstva (gospodarsko stanje, broj nezaposlenih, visoka ili niska stopa inflacije, stanje trgovinske i platne bilance i sl.). Na strukturu proračunskih izdataka utječu i vanjski čimbenici (npr. sukobi i napetosti u susjedstvu mogu utjecati na povećanje vojnih izdataka kako bi se država lakše obranila od eventualnog proširenja sukoba i na promatranu državu).

*Koraci proračunskog ciklusa.* Postupak donošenja proračuna gotovo je jednak u svim suvremenim državama. Proračunski proces sastoji se od ovih koraka (faza):

1. korak: inicijativa MF-a za pripremu i donošenje proračuna  
MF šalje smjernice i preporuke te određuje rokove svim proračunskim korisnicima.
2. korak: proračunski korisnici planiraju prihode i rashode  
Ministarstva pripremaju svoje proračune i zahtjeve te ocjenjuju prihode i rashode.
3. korak: formiranje nacрта i prijedloga proračuna  
Vlada (tj. MF) razmatra proračun i proračunske zahtjeve te ih šalje zakonodavnom tijelu.
4. korak: zakonodavno tijelo razmatra i odobrava proračun

Četvrti korak obuhvaća raspravu o dokumentu proračuna u radnim tijelima parlamenta i, najposlije, na parlamentarnoj sjednici. Ta rasprava ima obilježja razmatranja cjelokupne vladine politike. Odobravanjem prijedloga vlade parlament konačno donosi proračun. Objavljivanjem u službenim novinama on postaje zakonskim aktom kojega se moraju pridržavati svi subjekti koji sudjeluju u njegovu izvršenju i koji ovise o njemu (korisnici proračunskih sredstava). Obrana proračuna u parlamentarnoj raspravi nije lak ni jednostavan posao za predlagača (vladu), te predstavnik vlade često mora biti poprilično stručno i govorno pripremljen kako bi uspio uvjeriti parlament (posebno oporbu) u ispravnost planirane financijske politike vlade.

5. korak: izvršenje proračuna – proračunski korisnici izvršavaju proračun

U svakom proračunskom sustavu utvrđeno je, u pravilu, vrijeme (rok) u kojemu se proračunski dokument mora prirediti za usvajanje u zakonodavnom tijelu (parlamentu). Taj je vremenski rok različit od zemlje do zemlje. Rokovnik sadržava podatke o tome tko priprema proračunski dokument, određuje narav odluka, tj. navodi o čemu se odlučuje i tko donosi odluke, koliko se posljednje odluke donose prije dostavljanja dokumenta parlamentu itd. (Takav je i pregled za članice OECD-a; Tabl. 1).

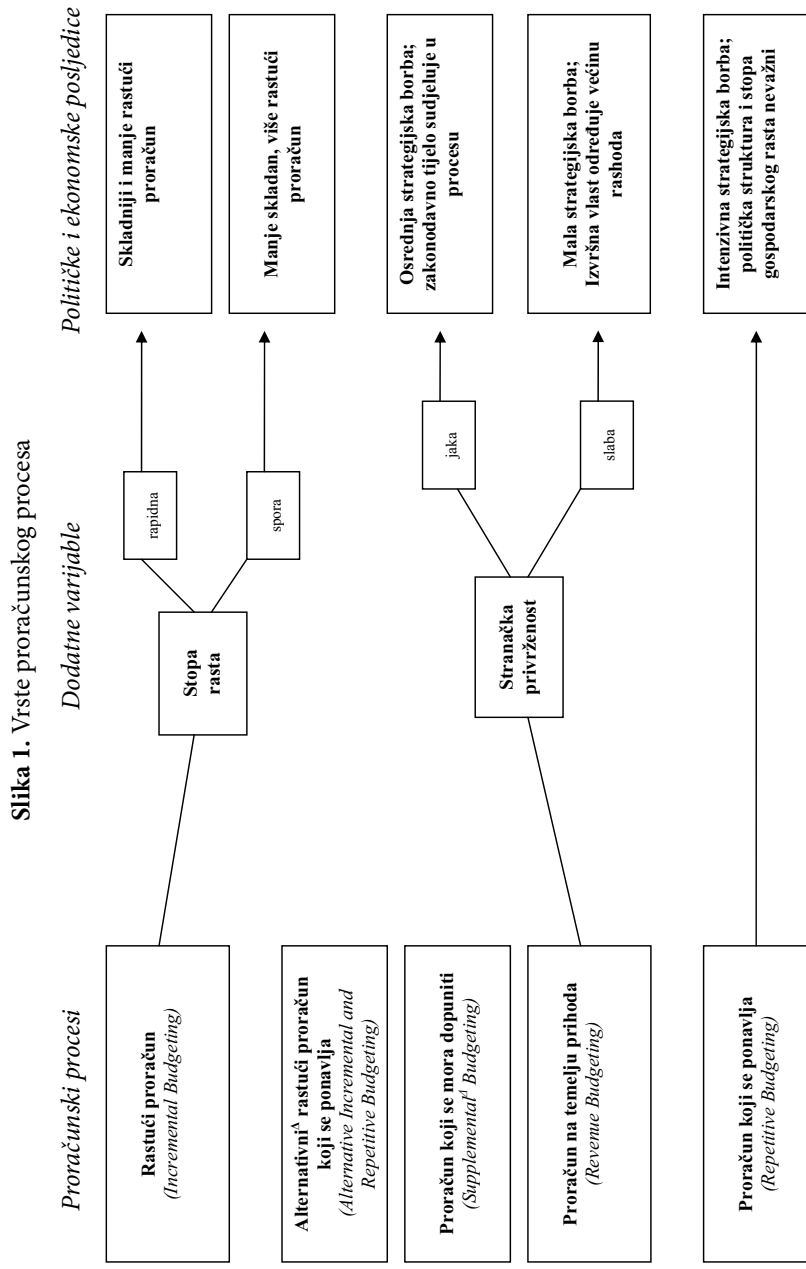
Wildavsky je proračunske procese (napose u američkim državama i gradovima) prema raznim kriterijima. Prvi su neizmjerljivo bogatstvo ili apsolutno siromaštvo, pri čemu je budžetiranje odnosno postojanje proračuna suvišno. Na temelju kriterija predvidivosti proračunske je procese dodatno podijelio u pet osnovnih skupina: proračun što se ponavlja (*Repetitive Budgeting*), proračun na temelju prihoda (*Revenue Budgeting*), proračun koji se mora dopuniti (*Supplemental Budgeting*), alternativni rastući proračun što se ponavlja (*Alternative Incremental and Repetitive Budgeting*) te rastući proračun (*Incremental Budgeting*). Kako je Wildavsky točno predvidio (2001: 260), “nema proračuna bez sredstava za raspodjelu, ili pak ako nema manjka sredstava što zahtijevaju preraspodjelu sredstava (rebalans)”. Nizak stupanj blagostanja i niska razina predvidivosti, sa sporednim, ali intenzivnim strateškim borbama i igrama, svejedno kakva je politička struktura ili ekonomski rast u pojedinoj zemlji, odlike su proračuna što se ponavlja. Sljedeću skupinu čine zemlje s niskim stupnjem blagostanja i visokim stupnjem predvi-

divosti koje donose proračune na temelju prihoda.

Savršeno je stanje u zemljama s rastućim proračunima koje obilježuje visok stupanj predvidivosti i najviši stupanj blagostanja (apsolutno bogatstvo). Sam je proračunski proces skladniji (visoka stopa rasta) ili manje skladan (niža stopa rasta), ovisno o stopi rasta. Dva proračunska procesa s visokim stupnjem blagostanja i malenim stupnjem predvidivosti razlikuju se prema političkim i administrativnim kapacitetima. Tako alternativne rastuće proračune što se ponavljaju obilježuju manji politički kapaciteti, a proračune koji se moraju dopuniti manji administrativni kapaciteti (više o tome na Slici 1 na sljedećoj stranici).

Prema Wildavskom (2001: 261), “samo politička promjena, revolucionarna ili reformatorska, ne utječe na glavna svojstva proračunskog procesa sve dok te nacije (države) ostaju siromašne i nestabilne. Upravo se stoga strategija reforme mora usredotočiti ili na opće blagostanje (bogatstvo) – možda većim iskorištavanjem vlastitih prirodnih izvora – ili na povećanje predvidivosti, kako bi se sa sigurnošću znalo hoće li ono što je predviđeno proračunom za to razdoblje biti i ispunjeno. S obzirom na to da se najčešće ne može postići rast općeg blagostanja u kratkom razdoblju, pozornost u reformama treba usmjeriti na smanjenje nesigurnosti tijekom procesa. Najgori je mogući pristup (nažalost, i najčešći) da siromašne zemlje donesu (preslikaju) proračunske instrumente bogatih zemalja koje kvalitetno predviđaju buduće proračune, ne vodeći računa o vlastitim osobitostima”.

Očito su se proračun i proračunski proces s vremenom razvili. No cijelo je vrijeme donošenje proračuna i njegova



\* Tekst pokazuje da varijabla zahtijeva objašnjenje samo u tome položaju.

+ Tekst pokazuje da samo "niže" kategorije te varijable zahtijevaju daljnje razmatranje. Nema primjera takvih proračunskih procesa za usporedbu.

provedba ozbiljna političko-ekonomska djelatnost o kojoj, u jednu ruku, ovisi cjelokupno gospodarstvo neke zemlje. Stoga u donošenju i provedbi proračuna svim ključnim sudionicima treba dati dovoljno vremena kako bi iznjedrili što kvalitetniji prijedlog proračuna. U nastavku ćemo ukratko opisati proračunski proces u Hrvatskoj.

#### 4. Proračunski proces u Hrvatskoj

Hrvatska nema jedinstven proračun, nego su izdvojeni državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne i regionalne samouprave<sup>2</sup> koji zajedno čine opći proračun države. Iako opći proračun objedinjuje te tri razine proračuna, ne prolazi cijelu administrativnu proceduru i

<sup>2</sup> Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje. Prema registru korisnika proračuna (NN 81/07), ukupno je 9 izvanproračunskih korisnika: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje te 6 tzv. izvanproračunskih fondova (Hrvatske vode, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Hrvatski fond za privatizaciju, Agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost). Razlika između izvanproračunskog korisnika i fondova je ta što su izvanproračunski fondovi i agencije oni izvanproračunski korisnici, tj. pravne osobe koje se financiraju iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda. No broj se izvanproračunskih korisnika stalno mijenja, tako da je od 2008. u tu skupinu uključeno samo pet institucija: Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Hrvatski fond za privatizaciju, Agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost.

faze pripreme, usvajanja i izvršenja kao državni proračun. Unatoč tome on je važan ukupni pokazatelj koliko je prihoda država prikupila i potrošila.

Zakonom o proračunu (NN 87/08)<sup>3</sup> državni je proračun definiran kao akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor. Postoji nekoliko razina proračuna, odnosno:

- državni proračun koji izglasava i odobrava Sabor RH na razini države i koji donosi procjene godišnjih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka,
- proračuni izvanproračunskih fondova te
- proračuni jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Ključni su sudionici proračunskog procesa Sabor, Vlada, MF, korisnici državnog proračuna, porezni obveznici i Državni ured za reviziju (državno tijelo zaduženo za nadzor nad izvršenjem proračuna), od kojih svaki ima jasno definirani opseg prava i obveza.

Prijedlog proračuna u saborsku raspravu i na usvajanje šalje Vlada. Nakon toga saborski odbori, posebice Odbor za financije i državni proračun, detaljno analiziraju prijedlog i raspravljaju o svim relevantnim i važnim čimbenicima

<sup>3</sup> Drugi temeljni propisi koji reguliraju proračun su Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi (NN 3/01, 60/01, 129/05, 109/07 i 125/08) te Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 17/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06 i 26/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 117/93).

proračuna. Istodobno Sabor kao vrhovno zakonodavno tijelo provodi raspravu o proračunu. Nakon što se postigne suglasnost o prihvatljivosti proračuna, prelazi se na njegovo usvajanje. Prijedlozi promjena pojedinih proračunskih stavki daju se u obliku amandmana koje Vlada može, ali i ne mora prihvatiti. Ako tijekom proračunske godine naplata prihoda i izvršenje rashoda uvelike odstupaju od planiranih ili se pojavi potreba za većom promjenom veličine i strukture proračunskih prihoda i rashoda, provodi se tzv. *rebalans proračuna*, koji prolazi istu proceduru kao i donošenje proračuna. Cilj je rebalansa uravnoteženje proračuna bilo snižavanjem predviđenih rashoda i izdataka bilo pronalaženjem novih prihoda i primitaka.

Do prije nekoliko godina jedna je od temeljnih odlika proračunskog procesa u Hrvatskoj bila da je "postojeći proračunski proces u Hrvatskoj poznat po nedostatku objektivnih analiza i pripreme službenih smjernica za donositelje odluka. Različite analize nužne su za podupiranje različitih vrsta odluka u procesu donošenja proračuna" (Svjetska banka, 2001: 77). No posljednjih se nekoliko godina situacija u tom smislu itekako poboljšala, te su proračunski proces i cjelokupna procedura jasniji, detaljniji, precizniji i transparentniji.

Osnovne su faze proračunskog procesa u Hrvatskoj – priprema, donošenje i izvršenje državnog proračuna. Proračunski proces čini splet odnosa između glavnih sudionika u proračunskom procesu čiji je temeljni rezultat usvajanje proračuna u Saboru. Proračunski proces u Hrvatskoj, slično kao i u većini drugih zemalja, ima tri faze (pripremu, donošenje i izvršenje proračuna) koje ukupno traju oko dvije i pol godine. Osim toga cjelokupni proračunski proces prolazi

kroz nekoliko koraka unutar pojedine faze proračunskog procesa. S obzirom na iznimnu važnost proračuna za funkcioniranje cjelokupnoga gospodarstva neke zemlje, proračunski se proces provodi prema ustaljenoj shemi, po točno utvrđenim zakonitostima. Stoga je za sve potrebne obveznike izuzetno važno da razumiju cijelu proračunsku proceduru kako bi i sami na neki način mogli utjecati na raspodjelu proračunskih sredstava. U nastavku ćemo ukratko objasniti osnovne faze i korake proračunskog procesa u Hrvatskoj.

Državni proračun odvija se u tri stadija ili faze: planiranje i priprema, donošenje te izvršavanje proračuna. Priprema se za razdoblje  $n+2$  godine, odnosno za jednu godinu i projekcija za sljedeće dvije, ali donosi se samo za jednu proračunsku godinu.

*Prva faza: Priprema prijedloga proračuna.* U prvom koraku Ministarstvo financija donosi strategiju programa Vlade, na osnovi koje se izrađuju smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje<sup>4</sup> te daju upute za izradu prijedloga proračuna. Smjernice i upute su putokaz svim proračunskim korisnicima o limitima kojih se moraju držati pri izradi financijskih planova i proračuna. Nakon što proračunski korisnici izrade svoje financijske planove, tj. zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima, Ministarstvo financija izrađuje prijedlog državnog proračuna koji do 15. listopada dostavlja Vladi. Do sredine studenoga Vlada je obvezna potvrditi te dostaviti predsjedniku Sabora prijedlog državnog proračuna, prijedlog Zakona o izvršenju proračuna i konsolidirani proračun.

<sup>4</sup> Smjernice za razdoblje od 2009. do 2011. moguće je vidjeti na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/SEFP09-11.pdf>.



Ukratko, u ovoj početnoj fazi planiraju se prihodi i primici te rashodi i izdaci proračuna, obrazlažu se prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika te planovi nabave i radnih mjesta, a proračunski korisnici lokalnih i regionalnih jedinica dužni su izraditi i plan razvojnih programa.

*Druga faza: Rasprava i usvajanje proračuna u Saboru.* Ova se faza obično odvija od studenoga do prosinca, osim kada se donese odluka o privremenom financiranju. Nakon što prijedlog proračuna iz Vlade stigne u Sabor, predsjednik Sabora uručuje ga radnim tijelima i saborskim zastupnicima, koji imaju mogućnost davanja svojih prijedloga izmjene i dopune prijedloga proračuna, tj. amandmana. Zbog načela uravnoteženosti amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda i izdataka u odnosu na one iz prijedloga proračuna mogu se prihvatiti ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda i izdataka, a nikako ne smiju biti na teret proračunske zalihe ili dodatnog zaduživanja.

U prosincu zastupnici raspravljaju o prijedlogu državnog proračuna te analiziraju Vladine programe i fiskalnu politiku. Posebno mjestu u Saboru imaju Odbor za financije i državni proračun te Odbor za zakonodavstvo koji o dostavljenim proračunskim dokumentima moraju dati svoje mišljenje predsjedniku Sabora. Sabor je, izuzev u slučajevima privremenog financiranja, dužan donijeti državni proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna koji omogućava provedbu proračuna prije početka sljedeće proračunske kalendarske godine. U skladu s načelom transparentnosti proračun i Zakon o proračunu moraju se objaviti u *Narodnim novinama*. Na-

kon rasprave i usvajanja proračuna u Saboru započinje izvršavanje proračuna.

*Treća faza: Izvršavanje državnog proračuna.* Nakon usvajanja proračuna u Saboru, 1. siječnja i službeno započinje fiskalna godina u kojoj se prikupljaju proračunski prihodi i primici te troši novac (rashodi) na temelju mjesečnih proračunskih odobrenja, a u skladu s raspoloživim sredstvima, likvidnosti proračuna i preuzetim obvezama proračunskog korisnika za proračunom planirane namjene za tu godinu. Svi proračunski korisnici odgovorni su za uredno izvršavanje svojih financijskih planova, tj. državnog proračuna, a jedno od ključnih mjesta u izvršavanju proračuna i kontroli korištenja proračunskih sredstava ima Državna riznica. Na koncu, u ovoj se fazi obavlja nadzor i kontrola svih ovih operacija iz proračuna i u proračun. Druga faza traje godinu dana.

Istekom proračunske godine započinje i *proces godišnjeg obračuna proračuna*. Naime nakon što od svih proračunskih korisnika prikupi izvješća, Ministarstvo financija izrađuje i Vladi dostavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna. Vlada usvaja i najkasnije do 1. lipnja šalje Saboru na usvajanje godišnje izvješće o izvršenju proračuna, čime proračunski proces za tu godinu formalno završava.

U svim fazama proračunskog procesa od samih se početaka paralelno odvijaju i *unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava*. Osim toga Državni ured za reviziju kao samostalno revizorsko tijelo provodi godišnje kontrole, nakon kojih izvještava Sabor i javnost o mogućim nepravilnostima i zlouporabama pri ostvarenju proračuna odnosno prikupljanju prihoda i trošenju proračunskih sredstava.

**Tablica 2.** Državni proračun od 1994. do 2008. godine (u mil. kn)

	BDP* (A)	Prihodi državnog proračuna (u mil. kn) (B)	Rashodi državnog proračuna (C)	Porast prihoda u odnosu na n-1 godinu (u %) (D)	Porast rashoda u odnosu na n-1 godinu (u %) (E)	Broj reba- lansa (F)	Udio rashoda državnog proračuna u BDP-u C/A
1994.	-	23.143	22.283	-	-	-	-
1995.	115.699	27.881	28.476	120,5	127,8	1	2,5
1996.	127.052	31.368	30.973	112,5	108,8	-	2,4
1997.	145.394	33.846	34.395	107,9	111,0	-	2,4
1998.	160.603	43.809	41.473	129,4	120,6	1	2,6
1999.	164.054	46.357	47.379	105,8	114,2	1	2,9
2000.	176.690	44.636	49.567	96,3	104,6	1	2,8
2001.	190.796	53.504	56.723	119,9	114,4	2	3,0
2002.	208.223	69.651	70.397	130,2	124,1	1	3,4
2003.	227.012	74.677	77.075	107,2	109,5	1	3,4
2004.	245.550	80.464	83.131	107,7	107,9	1	3,4
2005.	264.367	85.653	87.857	106,4	105,7	1	3,3
2006.	286.341	95.236	95.950	111,2	109,2	1	3,4
2007.	314.223	108.502	108.008	113,9	112,6	1	3,4
2008.	342.159	116.059	118.352	107,0	109,6	1	3,5
2009. plan	334.803	124.637	126.991	107,4	107,3	3	3,8
2009	I. rebalans	116.603	121.578	100,5	102,7	-	3,6
	II. rebalans	109.824	120.798	94,6	102,1	-	3,6
	III. rebalans	111.211	120.537	95,8	101,8	-	3,6

Izvor: Godišnjaci MF-a, <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>. Narodne novine: različiti brojevi.

\* Podaci revidirani u skladu s ESA 95 metodologijom. Za revidirane podatke o BDP-u izvor: dzs.hr

Izvor za 2009: Banka magazin (13. 7. 2009). Available from: [<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Vijesti/Hrvatska/tabid/102/View/Details/ItemID/52769/ttl/PBZ-Pad-BDP-a-52-posto-u-2009/Default.aspx>].

Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava nakon što Sabor odobri godišnji obračun državnog proračuna i izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenim revizijama.

Opisani proces odnosi se na formalni okvir proračunskog procesa, u kojem se ne kaže ništa o samoj dinamici pri-

hodnih i rashodnih stavki proračuna. U tablici 2. prikazana je visina državnog proračuna i broj rebalansa državnog proračuna od 1994. do 2008. godine.

Ukupni prihodi i rashodi državnog proračuna u razdoblju od 1994. do 2009. godine višestruko su rasli. U tri su analizirane godine prihodi bili veći od rasho-

da (tzv. pozitivan neto operativni saldo ili suficit), i to u 1994, 1998. i 2007. godini. No ovaj podatak za 2007. godinu treba uzeti sa zadržkom, jer izračunom nisu obuhvaćeni rashodi za kamate, odnosno utjecaj prethodnih deficita i akumuliranog javnog duga. Uzevši i te podatke u obzir, rezultat bi bio itekako negativan. Samo je u 2000. došlo do pada prihoda državnog proračuna, dok u svim ostalim godinama prihodi višestruko rastu. Kako još nije jasna konačna situacija s proračunom za 2009. godinu, nju ćemo samo ukratko komentirati. U toj je godini unatoč sveopćoj recesiji planiran itekako optimističan proračun, koji se vrlo brzo pokazao neodrživim. Rezultat su brojni rebalansi i posljedično smanjenje planiranih prihoda i rashoda, a je li ono dovoljno ili nije, pokazat će vrijeme.

Samo 1996. i 1997. godine nije bilo rebalansa proračuna. Najčešće se donosi jedan rebalans tijekom godine, izuzev 2001. godine, kada su bila 2 rebalansa, odnosno 2009. godine, kada su do polovice godine donesena već tri rebalansa proračuna (jedan u travnju, a druga dva u srpnju), koji su u prvom redu odnosili na smanjenje planiranih prihoda, a u manjoj mjeri i planiranih rashoda.

Takva ustaljena praksa rebalansa može mnogo govoriti – o velikom i neopravdanom optimizmu ili neodgovornosti pojedinih vlada, o nedostatku administrativnih i uskih proračunskih vještina i znanja onih koji planiraju proračun, o nemogućnosti predviđanja određenih izvanrednih pojava (recesije, rata, krize), o nerealnim procjenama i željama izvršne vlasti koja kreira proračun. U svakom slučaju, proračun ne treba biti sveto pismo, već se treba prilagođavati općoj situaciji u državi, ali svakako bi trebalo poraditi i na realnijim pretpostavkama proračuna. Napo-

ri u tome pravcu već su i napravljeni, o čemu govori i najnovija promjena zakona (novi Zakon o proračunu, NN 87/08) koji regulira proračunsku problematiku i vrijedi od početka 2009. godine. Novi je Zakon u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU-a i predviđa izradu strateškog plana i trogodišnje strategije Vladinih programa kako bi sredstva za Vladine projekte i planove izravno bila osigurana u proračunu. Došlo je i do određenih izmjena u vezi s rokovima pojedinih aktivnosti tijekom proračunskog procesa. Ključne izmjene vezane su za reguliranje ograničenja u zaduživanju poduzeća u vlasništvu općina, gradova i županija. Naime u ograničenje zaduživanja uključila bi se jamstva i suglasnosti što ih jedinice lokalne i regionalne samouprave izdaju tvrtkama u svojem vlasništvu, a za svako zaduženje moraju dobiti suglasnost ministra financija.

### **Zaključak**

Proračunski je proces iznimno složen aspekt političkog života koji se sastoji od nekoliko faza u kojima proračunske institucije vode pripremu, odobrenje, provedbu te kontrolu proračuna. Temeljne funkcije i obilježja proračunskog procesa mijenjali su se tijekom vremena, onoliko koliko se mijenjala i funkcija samog proračuna. Proračunski je proces dugo bio proučavan s inkrementalnog stajališta, koje se možda najbolje može sažeti mišlju Aarona Wildavskog, koju je izrekao još 1960-ih godina, “da je najveći čimbenik koji utječe na veličinu i sadržaj ovogodišnjeg proračuna prošlogodišnji proračun” (Wildavsky, 1964: 13). No u suvremenoj teoriji proračuna sve se više ukazuje na činjenicu da valja uzeti u obzir utjecaj ideja o javnim politikama što ih imaju ključni akteri proračunskog procesa i promijenjeni kontekst unutar

kojeg oni djeluju. Proučavajući proračunski proces u SAD-u, američki politolog Patashnik (1999: 169) utvrdio je da proračunski akteri sada djeluju u znatno "gušćoj okolini interesnih skupina", te da stoga valja u značajnoj mjeri nadograditi uobičajeno inkrementalno tumačenje proračunskog procesa. Jedna je od posljedica toga i to da se ideje političkih elita o javnim politikama sada znatno češće mijenjaju nego ranije. S druge strane, napetost između promjene uvjerenja političkih elita i prethodno preuzetih obaveza u javnom financiranju često otvara prostor značajnim institucionalnim promjenama u proračunskom procesu (*ibid.*: 170).

Upozorenje američkog autora još je jednom ukazalo na bitno političko određenje proračunskog procesa. Tim se procesom iskazuje distribucija političke moći, odnosno ukazuje na ulo-

gu što je pojedini akteri imaju u političkom procesu. Proračunom se, na neki način, kvantificiraju kolektivne odluke, koje se donose na temelju raspoloživih informacija, preferencija kreatora politike i institucionalnih aranžmana koji određuju način donošenja odluka. Proračunske su odluke pritom najznačajniji *output* javnih politika, pa su samim time promjene proračunske politike jedan od najvažnijih izvora za razumijevanje političkih promjena u nekoj političkoj zajednici, s obzirom na to da se proračunom iskazuju prioritete vlasti. Za istraživače je unutar toga najvažnije pitanje što izaziva promjene u proračunskim *outputima* te slijede li promjene u prioritetima neke univerzalne obrasce. U radu smo nastojali pokazati da je politička teorija proračunskog procesa dala niz važnih odgovora na ta pitanja, no da je pred njom još mnogo pitanja na koja treba odgovoriti.

## LITERATURA

- Alesina, A., Perotti, R. (1996a) Budget Deficit and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, br. 53. Washington: International Monetary Fund.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996b) Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review* 86 (2): 401-407.
- Atkinson, P., van den Noord, P. (2001) Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis. OECD Economics Department Working Papers, br. 285.
- Bajo, A. (2006) *Proračunski sustav – ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Branson, H. W., De Macedo, J. B. i Von Hagen, J. (1998) Macroeconomic Policy and Institutions during the Transition to European Union Membership. *NBER Working Paper*, br. 6555. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Bratić, V. (2003) *Parlament i proračun – magistarski rad*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Bratić, V. (2004) Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. *Financijska teorija i praksa* 28 (1): 7-23.

- Caiden, N. (1993) The Roads to Transformation: Budgeting Issues in the Czech and Slovak Federal Republics 1989-1992. *Public Budgeting & Finance* 13 (4): 57-71.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Corsetti, G., Roubini, N. (1996) European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules. *American Economic Review* 86 (2): 408-413.
- Diamond, J. (2002) The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies. *IMF Working paper*, br. 105/02. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gleich, H. (2003) Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. *European Central Bank Working paper series*, br. 213.
- Gupta, L., de Mello, L. and Chakravarti, S. (2001) Transition Economies – How Appropriate Is the Size and Scope of Government? *IMF Working paper*, br. 55. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hague, R. M., Harrop, M. i Breslin, S. (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: FPZ.
- Hallerberg, M. i Von Hagen, J. (1997) Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits In The European Union. *NBER Working Paper*, br. 6341.
- Hallerberg, M., Strauch, R., Von Hagen, J. (2004) The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *ECB Working Paper*, br. 419. Dostupno na: [<http://ssrn.com/abstract=617812>].
- Hyde, A. C. (1992) *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*. Belmont: Wadsworth.
- LeLoup, L. T. i sur. (1998a) Budgeting in Hungary during the Democratic Transition. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 10 (1): 89-120. Dostupno na: [<http://www.internationalbudget.org/resources/library/hungary.pdf>].
- LeLoup, L. T. (1998b) *Budgetary Politics*. Brunswick: King's Court Communications.
- LeLoup, L. T. (2004) Uloga parlamenata u određivanju proračuna u Mađarskoj i Sloveniji. *Financijska teorija i praksa* 28 (1): 49-72.
- LeLoup, L. T., Ferfila, B. (2000) *Budgeting, Management, and Policymaking: A Comparative Perspective*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lynch, T. D. i Martin, L. L. (1993) *Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*. New York: Marcel Dekker.
- Martinez-Vazquez, J. (1997) Estonia: Fiscal Management and the Budget Process. *International Studies Program Working Paper*, br. 97-98. Atlanta: Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (2000) Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries. *International Studies Program Working Paper*, br. 6. Atlanta: Georgia State University. Dostupno na: [<http://ssrn.com/abstract=290286>].
- Mikesell, J. (1995) Doing Public Finance on the Frontier of Economic Transition: Observations from a Fiscal Advisor in Ukraine. *Public Budgeting and Finance* 15 (2): 1-2.
- Mikesell, J. (1999) *Fiscal Administration*. Fox Worth: Harcourt Brace College Publisher.
- Nunberg, B., Barbone, L., Derlien, H. U. (1999) *The State after Communism*.

- Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington, D.C.: World Bank.
- OECD (1987) *Control and Management of Government Expenditure*. Paris: OECD.
- Ott, K., ur. (2000) *Proračunski vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Ott, K. (2008) Koalicijske vlade i proračun. *Banka*, mjesečni magazin, dostupno na: <http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Kolumne/KatarinaOtt/tabid/136/View/Details/ItemID/741/ttl/Koalicijske-vlade-i-proracun/Default.aspx>
- Patashnik, E. (1999) Ideas, Inheritance, and the Dynamics of Budgetary Change. *Governance* 12 (2): 147-174.
- Pradhan, S. (1996) Evaluating Public Spending. *World Bank Discussion Papers*, br. 323. Washington: World Bank.
- Rabin, J., Bartley, W. H., Miller, G. J. (1996) *Budgeting: Formulation and Execution*. Athens: Carl Vinson Institute of Government.
- Rubin, I. S. (1993) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3<sup>rd</sup> ed. New York: Chatham House Publishers.
- Rubin, I. S. (2000) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 4<sup>th</sup> ed. New York: Chatham House Publishers.
- Rubin, I. S. (2006) Budgeting, u: B. G. Peters i J. Pierre, ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 139-150.
- Samuel, J. (1998) *Understanding the Budget: As if People mattered*. Pune: National Centre for Advocacy Studies.
- Schick, A. (1998) An Inquiry Into the Possibility of a Budgetary Theory, u: I. Rubin, ur., *New Directions in Budget Theory*. Albany: SUNY Press, str. 59-69.
- Schick, A. (2003) The Role of Fiscal Rules in Budgeting. Paper presented at 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rim, Italija.
- Schick, A., LoStracco, F. (2000) *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington: Brookings Institution Press.
- Svjetska banka (2001) *Hrvatska: Uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti – Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija*. Zagreb: Svjetska banka/Odjel za Hrvatsku.
- The Treasury of the New Zealand (1996) *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System* [online]. Dostupno na: [<http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/>].
- Vanagunas, S. (1995) Problems of Budgeting During “The Great Transformation”. *Public Budgeting and Finance* 15 (1): 84-95.
- Von Hagen, J. (1992) Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers*, br. 96.
- Von Hagen, J. (1998) Budget Institutions for Aggregate fiscal Discipline. *ZEI Working paper*, br. B98/01. Dostupno na: [[http://www.zei.de/download/zei\\_wp/B98-01.pdf](http://www.zei.de/download/zei_wp/B98-01.pdf)].
- Von Hagen, J., Harden, I. (1994) National budget process and fiscal performance. *European Economy. Reports and Studies* 3: 315-418.

- Von Hagen, J., Harden, I. (1996) Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working paper*, br. 78/96. Washington: International Monetary Fund.
- Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. (1986) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wildavsky, A. (1992) *The New Politics of the Budgetary Process*. Berkeley: University of California.
- Wildavsky, A. (2001) *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wildavsky, A., Caiden, N. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley and Sons.
- Wildavsky, A., Caiden, N. (2000) *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley.

### **The Politics of the Budgetary Process: The Case of Croatia**

**SUMMARY** The budget is a mechanism of governing a state that has a very important role for any economy as well as for the inhabitants of each country. The budget is the outcome of the budgetary process. With its development, many budgetary functions have been developed. These functions best describe what the budget and its purpose are. The budgetary process, which is extremely complex and consists of many phases, is a serious economic and political activity in all modern countries. In each phase various factors play important roles. This topic has seldom been researched in Croatia and therefore the paper offers an overview of previous research devoted to the politics of the budgetary process in the world, particularly describing the budgetary process in Croatia.

**KEYWORDS** budget, budgetary process, politics of budgetary process, Croatia





# *Studije*



# ODNOS POLITIKE I SPORTA U PERSPEKTIVI TEORIJSKIH ANALIZA U POLITOLOGIJU

**Simona Kustec Lipicer**

*Fakulteta za društvene vede  
Univerze v Ljubljani*

**Alem Maksuti**

*Fakulteta za društvene vede  
Univerze v Ljubljani*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2010.

**Sažetak** Vrijeme kada nisu postojali odnosi između politike i sporta, bilo da se radi o svakodnevnoj praksi ili znanstvenoistraživačkim pristupima povezanosti tih dvaju pojmova, ako ga je ikada i bilo, svakako je odavno iza nas. Usprkos tome danas se čini da se, osobito u znanstvenoistraživačkom radu na području nekadašnjih sportskih socijalističkih velesila, tim odnosima ne posvećuje odgovarajuća pozornost i da se oni često *a priori* negiraju i smatraju nevažnima. Zbog toga je glavni cilj ovoga članka potaknuti raspravu o važnosti i smislu istraživanja odnosa između politike i sporta gledano iz dvije perspektive – s obzirom na iskustva znanstvenika iz cijeloga svijeta te s obzirom na dosad provedena istraživanja znanstvenika iz bivše Jugoslavije. Stoga smo u ovome članku najprije teoretski odredili kontekst odnosa politike i sporta, a zatim smo analizom postojeće svjetske literature i radova znanstvenika s prostora bivše Jugoslavije analizirali međusobnu povezanost sporta i politike. Na temelju dobivenih rezultata, koji potvrđuju stalnu i čvrstu povezanost, ali ujedno i suviše apstraktno i paušalno razumijevanje odnosa sporta i politike, nudimo politološki relevantnu tipologiju odnosa između politike i sporta. Smatramo da razlike između odnosa politike kao borbe za vlast, institucionalne strukture te koncepta javnointeresnog djelovanja i sporta presudno utječu na buduća obilježja odnosa sporta i politike.

**Ključne riječi** politika, sport, javna politika (*policy*), država, javni interes, demokracija, bivša Jugoslavija

---

\* Na ovome mjestu zahvaljujemo anonimnim recenzentima na dragocjenim komentarima, prijedlozima i uputama za koje iskreno vjerujemo da su ovaj rad učinili potpunijim i još ga snažnije vezali uz našu namjeru da pokrenemo konstruktivnu raspravu o ključnom pitanju koje se u njemu elaborira. Dakako, za sve što je u članku izneseno preuzimamo potpunu odgovornost.

## 1. O sportu i politici kao temeljnim predmetima akademskog istraživanja

Politika i sport veoma su kompleksni i višeznačni fenomeni. Isto su tako svaki za sebe već više desetljeća predmet znanstvenoistraživačkih studija. Postoji mnoštvo definicija sporta, kojima se sve do današnjih dana bave brojni strani, ali i naši domaći znanstvenici. Jedna velika skupina autora na sport gleda uglavnom kroz prizmu tzv. kineziološke znanosti, koja svoj predmet shvaća kao umijeće i znanost čovjekova kretanja (*The Oxford Dictionary of Sports Science & Medicine*, 2007). Prema toj definiciji sport je više ili manje ograničen na proučavanje mehaničkih aspekata čovjekova kretanja i njegove anatomije.

S druge strane, brojni znanstvenici, u pravilu oni iz područja društvenih znanosti, koji ujedno čine drugu veliku skupinu autora, tvrde da je pitanja vezana uz proučavanje sporta moguće razmatrati mnogo šire – kao fenomene određene prvenstveno društvenim čimbenicima i s njima povezanim posljedicama koje proizlaze iz bavljenja sportom (v. Coakley i Dunning, ur., 2003; Houlihan, ur., 2003; Coakley, 2007; Tomlinson, ur., 2007; Giulianotti, 2008). U toj skupini, koju karakterizira vrlo široko promatranje sporta, posebno mjesto zauzima proučavanje povezanosti politike i sporta. Gledano u cjelini, fenomen sporta izrazito je višeznačan, odnosno njime se možemo baviti s fizikalno-motoričkog stanovišta, ali ga istodobno možemo promatrati kao širi društveni i humanistički fenomen (Mataja, 1984) u različitim razdobljima – od uvodne odluke o bavljenju sportom preko priprema za to i samog procesa sportskog angažmana do razdoblja koje slijedi poslije svega toga.

Kada se pak govori o politici, kao drugom pojmu u naslovu ovog rada, razina kompleksnosti rasprave slična je onoj kod sporta. Heywood (1999: 52) tvrdi da možemo ponuditi onoliko definicija politike koliko je različitih oblika vlasti i njihovih gledišta o tome što je politika, što nas opet, logično, dovodi do problema potrage za konsenzusom o tome koje aspekte društvenog života uopće valja razumjeti kao “političke” (McLean, 1996: 338). Sukladno tome, jednako kao i u slučaju sporta, pri definiranju pojma politike valja se usredotočiti na utvrđivanje glavnih pitanja uz koja se vezuje njezino proučavanje. Fenomenima politike i političkog se na znanstveno postavljanim temeljima već cijelo stoljeće bavi zasebna disciplina političke znanosti, politologija. Ona se općenito može definirati kao “umijeće i znanost o vladanju”<sup>1</sup> (McLean i McMilan, 2009), gdje legitimnost vlasti u demokratskim sustavima valja tražiti u njezinu potvrđivanju od strane državljana, kojima sustav vlasti omogućava ostvarenje javnih interesa, odnosno svih interesa koje što je moguće veća većina državljana vidi kao opće dobro, koje je za te skupine iznimno važno i koje državljanjani ne mogu osigurati sami, bez podrške države.

Takva, najšira moguća definicija politike, koja je vezuje uz fenomen vlasti, ne postavlja nikakva dodatna ograničenja u razumijevanju politike i političkog, što je *de facto* i najbolje, jer sve do danas nije uspostavljen opći konsenzus o

<sup>1</sup> Izvorno je upotrijebljen izraz *government*, koji se odnosi na poimanje vlade odnosno vlasti u širem smislu riječi i nikako ne označava samo izvršnu vlast. Zato smo se odlučili da umjesto, doduše prikladnijeg, doslovnog prijevoda *vlada* upotrijebimo smisaono jasniji izraz *vlast*.

tome koji fenomeni spadaju u kontekst vlasti odnosno politike. O tome je naime moguće postići samo djelomičan konsenzus, koji je povezan s izlaganjem triju prevladavajućih predmeta proučavanja politike i političkog. Politika se sukladno tome shvaća kao:

1. **Mehanizam borbe** za vlast koji uključuje proučavanje koncepata moći, interesa, konflikata, vrijednosti i etike, pitanja općeg dobra i svih fenomena koji su posljedica izvođenja takvih koncepata, kao na primjer ideologije, nacionalizma i izbornog procesa. Razumijevanje politike kao oruđa vlasti najslikovitije opisuje definicija politike kao borbe za vlast, koja bi se u demokratskim sustavima trebala odvijati unutar pravno određenih granica. Dakako, političko djelovanje takvog tipa često bi se moglo naći na granici dopuštenog, zbog čega se na politiku često gleda kao na "prljavu pjesmu" (Bibić, ur., 1997) koja svakog tko je dotakne jednostavno negativno određi i stavi u isti takav kontekst. Neovisno o tome što se politika ne vezuje uvijek uz takav kontekst, takvo shvaćanje politike i političkog predstavlja vjerojatno najvažniji razlog zašto se politika smatra sredstvom postizanja osobnih ciljeva. Odnosno, shvaćanje da se različiti događaji, predmeti, procesi, institucije i slično mogu iskoristiti za osobne probitke pojedinca ili skupine;

2. **Javnointeresno djelovanje** vlasti, kao skup konkretnih aktivnosti te svih procesa i faktora povezanih s tim aktivnostima, koje u okviru svojih ovlasti oblikuju, mijenjaju, izvode i/ili vrednuju institucije vlasti. Pritom je njihov cilj ostvarenje javnog interesa i rješavanje problema zajednice, zbog kojih vlast uopće usvaja i provodi sve te aktivnosti (Howlet i sur., 2009; Fink-Hafner, ur., 2007). Politika kao javnointeresno djelo-

vanje vlasti razlikuje se od politike kao mehanizma borbe za vlast po tome što je utemeljena na racionalnim pretpostavkama i postizanju konkretnih ciljeva, koji se temelje na načelima javnog dobra i općim interesima društva u određenim područjima djelovanja;

3. **Institucionalna struktura** vlasti. U ovom slučaju ključni je sadržaj politike vezan uz proučavanje nadležnosti, funkcija, načina djelovanja i međusobnih odnosa među institucijama koje provode vlast na nekom teritoriju ili pak sudjeluju u provedbi vlasti. U institucije vlasti uključujemo državu kao hijerarhijski najviši oblik autoriteta na nekom teritoriju te institucije unutar određene grane vlasti, poput zakonodavne (parlamenti), izvršne (vlade u užem smislu riječi, javne uprave, različite agencije, javne službe, vrhovni vođa države, npr. monarh, predsjednik države) i sudbene vlasti (sudovi). Jednako tako tu ulaze i formacije civilnog društva te niz drugih institucija koje ulaze u različite odnose s državom, primjerice političke stranke, interesne skupine, skupine za pritisak, sve vrste nadnacionalnih i globalnih političkih institucija (na primjer Ujedinjeni narodi, Europska Unija) te institucije vlasti na regionalnom i lokalnom nivou. Institucionalno djelovanje strukture vlasti se prema sadržaju može odnositi na ulogu određenih institucija u borbi za vlast (na primjer parlamentarni izbori i s njima povezani procesi) ili na poznavanje načina njihova javnointeresnog (ne)djelovanja (na primjer uloga jednog ministarstva u rješavanju problema javne politike koju treba dokinuti, a za koju je nadležno pojedino ministarstvo).

Ako se želimo baviti proučavanjem povezanosti politike i sporta na znanstvenoj razini, moramo uzeti u obzir temeljna teorijska razumijevanja obaju fe-

nomena. Istodobno moramo biti svjesni činjenice da su, s akademskog stanovišta, ta dva fenomena isprepletena. Budući da se ta isprepletenost odvija unutar polja društvenog i brojnih drugih fenomena povezanih s njim, polazimo od stajališta da se proučavanje odnosa politike i sporta u pravilu može razumjeti kao analiza induktivne prirode. Drugim riječima, teorijske tipologizacije njihova odnosa uspostavljaju se kao rezultat svakodnevnih iskustava. Polazeći od takvog razumijevanja njihova odnosa, najprije navodimo primjere moguće povezanosti politike i sporta, s posebnim naglaskom na studijama s prostora bivše Jugoslavije. Dajući pregled odabrane literature, prikazujemo dosadašnje bavljenje znanstvenika ovom temom i iznosimo argumente za nastavak proučavanja odnosa politike i sporta te nekih s njima i njihovim odnosima povezanih elemenata šireg društvenog sustava, koji je u zadnjih dvadeset godina na ovim prostorima doživio brojne transformacije. Potom na osnovi tog iskustva, s posebnim naglaskom na teorijskim (sa)znanjima o proučavanju odnosa na razini političkog, dajemo prijedlog moguće tipologizacije različitih oblika povezanosti politike i sporta. Na ovome mjestu napominjemo da se osnovna ideja sporta i s njime povezanih aktivnosti temelji na načelu potpune autonomije sporta od bilo koje druge djelatnosti, a to osobito važi za njegovu povezanost s politikom. Iz toga proizlazi i često rabljen argument da se ta vrsta povezanosti ne može priznati ni na deklarativnoj razini.

## 2. Današnje tipologizacije proučavanja sporta i politike

U ovom poglavlju prikazujemo primjere znanstvenoistraživačkog proučavanja sporta i politike u svijetu te u dr-

žavama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije. Potom na podlozi uvodno prikazanih definicija i poznatih motiva koji dovode do isprepletenosti sporta i politike u svakodnevnom djelovanju predlažemo moguću tipologizaciju njihova, akademski relevantnog, proučavanja. Pritom polazimo od neospornih povijesnih činjenica o isprepletenosti politike i sporta, koje su vidljive praktički čitavo vrijeme i moguće ih je prepoznati na brojnim primjerima (Koković, 1987; McComb, 2004; Polley, 2009).

### 2.1. Prethodne prakse proučavanja sporta kroz prizmu politike

Na osnovi predstavljenih definicija politike i sporta, u ovom poglavlju navodimo različite oblike proučavanja fenomena političkog i sporta, koje zatim klasificiramo u neki od triju dominantnih pristupa fenomenu političkog, gledajući pritom na problem sporta prvenstveno iz kuta vrhunskog i uopće natjecateljskog sporta. Valja odmah napomenuti da je miješanje politike (u razvijenim demokracijama) u sport najčešće nenametljivo ili u najmanju ruku neprimjetno već i zbog same prirode sporta (Mester, ur., 1995). S druge strane, u totalitarnim režimima sport je važan aspekt ideološkog djelovanja sustava koji nudi priliku za rješavanje određenih problema ili pak predstavlja mobilizacijsku silu u korist podrške sustavu (Girginov, 2004: 25).

Različite svjetske studije koje se bave politikom i sportom kao posebnim predmetom znanstvenog istraživanja pojavljuju se u šezdesetim godinama 20. stoljeća, konačne stabilne temelje dobile su u 1980-ima, a krajem 1990-ih godina su se takoreći rasplamsale (Von Krockow, 1980; James, 1983; Hobermann, 1984; Henry, 1993; Monnington, 1993; Mason, 1993; Houlihan i White, 2002; Senn,

1999; Park, 2001; Steuer, 2002; Houlihan, 1986, 1991, 1997, 2002, 2005; Coakley i Dunning, ur., 2003; Sam, 2003, 2005; Sam i Jackson, 2004; Hill, 2003; Green, 2004; Green i Houlihan, 2004; Scambler, 2005; Guttman, 2003; Coakley, 2007; Bergsgard i sur., 2007; Bergsgard i Rommetvedt, 2006; Enjolras i Waldahl, 2007; Merkel, 2008; Piggin i sur., 2009; Karen i Washington, ur., 2010). Većina analiza iz tog vremena isprva se bavila ulogom ideologije, nacionalizma i države na području sporta, a kasnije se sve više fokusirala na analize konkretnih problema sporta i s njime povezanog djelovanja državnih institucija (na primjer obrazovanja, nasilja, dopinga), te pojedinih aspekata globalizacije.

Svjetski trend društveno-znanstvenih, a time i politoloških proučavanja fenomena politike i sporta sustavno su tijekom druge polovice 20. stoljeća pratili brojni znanstvenici u bivšoj Jugoslaviji (Ban, 1982, 1984, 1985, 1987, 1990-1991, 1990-1991a, 1990-1991b, 1991, 1992; Ban i Viskić-Štalec, 1987; Ilić i Ban, 1983; Ilić, 1986; Ivanović, 1980; Petrović i Stefanović, 1980; Vrcan, 1984; Mataja, 1984; Mrđen, 1983; Petrović, 1983, 1984; Šugman, 1982, 1987, 1995, 1997, 1998, 1998a, 1999, 1999a), vodeći se pritom iskustvima inozemnih istraživanja. U tom razdoblju slijedili su moderne svjetske tokove i prepoznavali važnost društveno relevantnog proučavanja sportskih fenomena, proučavajući ih više kroz širi okvir sociološke struke nego kroz eksplicitno politološki pristup (Kerković, 1983; Žvan, 1983; Štakić, 1986; Petrović i Jasnić, 1986; Marjanović, 1987; Mihajlović, 1987; Buzov, 1989; Buzov i sur., 1988; Marković, 1988; Žugić, 1996, 2000; Koković, 1990, 2000; Doupona Topić i Petković, 2007; Katunarić, 2003; Đorđević, 2006; Vrcan, 1990,

1993, 2002; Lalić, 1993; Lalić i Biti, 2008; Biti, 2008; Perasović i Bartoluci, 2007; Velikonja i sur., ur., 2009).

Na osnovi pregledanih bibliografskih odrednica i podataka o izdavačkoj djelatnosti na području fizičke kulture u spomenutom razdoblju, može se vidjeti da je postotak publikacija s područja društvenih znanosti zapravo veoma mali. S druge strane, radova koji bi se izričito mogli uključiti u okvir političke znanosti gotovo i nema, što je još jedan dokaz o nedostatku takve vrste studija na prostoru bivše Jugoslavije u to vrijeme (Ban, 1985: 224).<sup>2</sup> Sve nas to navodi na zaključak da su se sve do današnjih dana proučavanjem odnosa sportskih sadržaja i političkog – po konvencionalnim teorijama političke znanosti – bavili veoma rijetki politolozi s prostora nekadašnje Jugoslavije (o takvim pokušajima vidi u prvom redu slovenske autore Lukšič, 2002; Kustec Lipicer, 2005, 2006, 2007, 2009).

Svjesni te činjenice, u preostalom dijelu članka interpretiramo kompleksne i

<sup>2</sup> Izdavanjem sportske literature u bivšoj su se Jugoslaviji bavili profesionalni izdavači specijalizirani za oblast fizičke kulture te drugi izdavači, organizacije i institucije fizičke kulture (fakulteti i zavodi, sportski savezi, klubovi, sportski informacijsko-dokumentacijski centri (INDOK)). Ističemo beogradski časopis *Fizička kultura* (često citiran izvor i u ovom radu), koji je još za vrijeme bivše Jugoslavije imao politematski profil i bio koncipiran kao jugoslavenski časopis, o čemu svjedoči i sastav autorskog kolektiva (Ban, 1990-1991: 110, vidi i Ban i Viskić-Štalec, 1987). Slovensku sportsku literaturu pretežno je izdavao Sportski centar za tjelesni odgoj (*Šolski center za telesno vzgojo*), koji je od 1985. godine dio fakulteta za tjelesni odgoj u Ljubljani, današnjeg Fakulteta za sport (*Fakulteta za šport*) (Ban, 1987: 156-157).

razrađene poglede proučavanja političkog u sportu, djelomično (i) na osnovi postojećih znanstvenoistraživačkih radova autora s prostora bivše Jugoslavije. Posebnu pozornost posvećujemo argumentaciji teze o smislu i važnosti proučavanja odnosa politike i sporta kako u svijetu tako i u danas već konsolidiranim demokracijama nastalim raspadom bivše federalne države, što je jedan od ključnih ciljeva ovoga članka. Polazeći od tog cilja, ne upuštamo se u specifičnosti sistemske transformacije, značajke tranzicijskog razdoblja i/ili demokratske konsolidacije u državama nastalim na tlu nekadašnje Jugoslavije (vidi npr. Kasapović, ur., 2001; Fink-Hafner i sur., 2005), ali ne negiramo činjenicu da nam baš ti (politološki iznimno relevantni) elementi mogu pojasniti mnoge nepoznanice vezane uz kontekst proučavanja odnosa politike i sporta.

### *2.1.1. Sport i politika kao mehanizam borbe za vlast*

Navedeni autori predstavljaju dominantnu skupinu koja se bavila proučavanjem sporta i politike. Od svih velikih tema vezanih uz fenomen političkog zajednička točka u studijama te skupine znanstvenika bile su političke ideologije, odnosno prevladavajući skup ideja koje bi trebale predstavljati smjernice djelovanja nekog sustava. Ključna je svrha svih ideologija usmjeravanje društvenog i političkog djelovanja na postizanje idealnog stanja ili barem poželjnih stanja koja bi, prema mišljenju kreatora određene ideologije, trebalo uspostaviti. Jedna od funkcija ideologije odnosi se i na uvjete koji nam omogućuju da postignemo takvo stanje. Sport je, sukladno tome, veoma često tretiran kao način za postizanje temeljnih ideoloških ciljeva određenog društva i/ili vlasti. Zapravo

su se prve velike studije unutar društvenih znanosti isprva uglavnom bavile upravo time. U tom je smislu Hoberman (1984) osamdesetih godina 20. stoljeća analizirao ulogu sporta u velikim ideologijama modernog doba: marksizmu, konzervativizmu, liberalizmu, fašizmu, nacizmu, staljinizmu i maoizmu. Autor je elemente političke ideologije u sportu analizirao na temelju simboličke moći sporta, dijalektike između rada i slobodnog vremena, percepcije tijela, političke psihologije i nesportskog temperamenta, amaterizma i nihilizma, rasizma, kulture sporta i purizma.

Desetljeće kasnije Henry (1997/2001) na osnovi poznavanja ideja prevladavajućih političkih ideologija nadograđuje spomenute interpretativne obrasce, odnosno njihov odnos spram sporta. Strukturirao ih je s obzirom na prirodu političke kulture u tim ideologijama, razumijevanje ključnih koncepata djelovanja društva i države, kulturnih vrijednosti i argumenata koji govore u prilog provedbi posebne državne politike prema sportu (Henry, 1997/2001: 48-49). Napominje da s ideološke točke promatranja sporta postoje tri dominantne skupine ideologija, koje u različitim vrstama sportskog angažmana vide različite funkcije: promotor daljnjeg političkog razvoja (laburizam s ciljem maksimizacije mogućnosti apelira na upletanje politike u ona područja sporta koja se, iz ekonomskih razloga, nisu u stanju sama dokazati), akter koji je indiferentan prema toj vrsti uloge (konzervativizam shvaća sport kao veoma važan element promocije društvenih vrijednosti, gdje politika ima sekundarnu ulogu, jer država ima ulogu uspavanog čuvara koji se brine o djelovanju neovisnih sportskih tijela, s time da se na sport gleda kao na korumpiranu djelatnost ako je



na bilo koji način povezan s politikom), pa do ideologija koje poriču bilo kakvu povezanost politike i sporta (marksizam u sportu vidi odraz dominantnih vrijednosti, gdje je u svojoj institucionalizaciji izgubio ideju spontanosti i igre, rezultat čega je njegovo ukidanje kao takvog unutar okvira socijalističkog društva – više o tome, kroz povijesni presjek sportskih događaja, vidi u Tomlinson i Young, 2006; Giulianotti, 2008; Keys, 2003; Merkel, 2008.<sup>3</sup>

Unutar posljednjeg stajališta, a vezano uz Marxovu ideju izgradnje egalitarnog društva, s pretpostavkom o odumiranju država i stupanju na snagu svjetske zajednice ravnopravnih ljudi (unutar koje neće dolaziti do dokazivanja prednosti jednog političkog sistema u odnosu na drugi), smatralo se da se sport neće koristiti u političke svrhe (Pavić, 1987: 126). Marksizam naime shvaća sport kao prvenstveno neprofesionalnu djelatnost i povijesnu kategoriju, što se može vidjeti u radovima Pavića (1987), Berberovića i Đurića (1986) i Živanovića (1983). Sport je povijesna kategorija zbog toga što nije nastao sam od sebe i što neće nestati sam od sebe. Drukčije rečeno, nastao je na određenom stupnju razvoja materijalnih proizvodnih sna-

<sup>3</sup> U državama “realnog socializma” državno je vlasništvo dominantan oblik vlasništva, pa se država pojavljuje kao glavni financijer bavljenja sportom. Zemlje s etatičkim socijalizmom služe se vrhunskim dostignućima svojih sportaša u propagandi svog sustava, po kojoj je njihov politički sustav najbolji jer, između ostalog, njihovi sportaši postižu najbolje rezultate. Vrhunski su sportaši tako u funkciji te propagande, za svoje sportske rezultate dobivaju titule zaslužnih majstora sporta, što im nakon prestanka bavljenja (vrhunskim) sportom donosi određene privilegije (Pavić, 1987: 123-124).

ga društva, razvijao se s razvojem proizvodnih snaga društva i na određenom stupnju njihova razvoja će nestati. Materijalne proizvodne snage donijele su, između ostalog, vrhunski sport, razvile ga, ali će ujedno biti i njegov grobar (Pavić, 1987: 127). Gledano iz neomarksističkog kuta, sport je ideološko sredstvo kojim se obmanjuju mase da bi se održala kontrola buržoazije (Giulianotti, 2008: 58-65).

Ovdje je važno napomenuti da (neo)-marksizam daje najpromišljeniji sociološki okvir za analizu statusa sporta kao robe (Giulianotti, 2008; Bairner, 2007). Robni status tijela sportaša može poprimiti ekstremne oblike, pretvarajući sportaše u oglasne *sendvič-table* velikih korporacija (Giulianotti, 2008: 58) koje slijede opći cilj svakog kapitalističkog društva, maksimizaciju profita (Pavić, 1987).<sup>4</sup>

S ideologijom je tijesno povezana i integracija politike, sporta i moći. Među konkretnim primjerima odnosa te vrste možemo izdvojiti antičke sportske svečanosti i proslave, a u kasnijem razdoblju i korištenje sporta za uzdizanje ideologije moći (nacizam, kasnije komunizam, v. Large, 2007; Keys, 2003) putem sudjelovanja u olimpijskome pokretu (Senn, 1999). Osim “klasičnih” tema političke ideologije koje prevladavaju na polju vrhunskog sporta, u zadnje vrijeme neki su se autori odlučili za proučavanje uloge neprofesionalnog, amaterskog odno-

<sup>4</sup> Zanimljiv primjer nalazimo u nogometu AFL, gdje je Garry Hocking, kapetan kluba Geelong, u ljeto 1999. godine za opće dobro na tjedan dana promijenio ime u Whiskas, u dogovoru s istoimenom tvrtkom za proizvodnju hrane za mačke, da bi smanjio dug svog kluba od sedam milijuna australskih dolara (Giulianotti, 2008: 58).

sno rekreativnog sporta vezano uz ideološko gledanje na politiku i ulogu države (v. Allison, 2001).

Velik broj politološki relevantnih institucionalnih studija (više o tome u odjeljku 2.1.3) često se usredotočuje na analizu struktura vlasti na nacionalnom i lokalnim nivoima, te na odnos tih struktura spram sportskih organizacija (Houlihan, 1997; Houlihan i Green, 2007), a u nekim slučajevima čak i na njihov odnos spram pojedinih sportova i sportaša (Monnington, 1993; Vrcan, 2002; Grubiša, 2003). Monnington (1993) na osnovi analiza javnih govora nekadašnjeg američkog predsjednika Ronalda Reagana dokazuje da je on, pozivajući se na dostignuća američkih sportaša, pokušavao ustrajati na izgradnji i povezivanju američkog naroda, a ujedno je sakupljao izborne glasove. Nekadašnja predsjednica britanske vlade Margaret Thatcher sport je upotrebljavala kao mehanizam za provedbu socijalne politike. Obama je zajedničko to što su sport upotrebljavali djelomično za osobne interese i interese političkih funkcija, odnosno za ostvarivanje ciljeva svojih političkih stranaka što, gledajući iz perspektive sportaša, baca ružnu sjenu na njihov rad i dostignuća (Monnington, 1993: 149).<sup>5</sup>

Pregleda li se dostupna literatura o tom pitanju, lako se može zaključiti da u bivšoj Jugoslaviji nije bilo mnogo radova te vrste. Nalazimo ih tek u sociološki orijentiranim studijama autora koji svoja istraživanja temelje na proučava-

<sup>5</sup> Na sličan način Vrcan (2002) analizira razloge i kasnije posljedice odluke nekadašnjega hrvatskog predsjednika Franje Tuđmana koji je iskoristio svoju političku moć kako bi promijenio ime nogometnom klubu Dinamo u Croatia, što je utjecalo i na promjene javnog mnijenja o njegovoj političkoj (ne)popularnosti.

nju ponašanja pojedinaca ili različitih društvenih skupina na sportskim manifestacijama, najčešće na nogometnim utakmicama (Petrović i Jasnić, 1986; Buzov, 1989; Buzov i sur., 1988; Marković, 1988; Vrcan, 1990, 1993; Koković, 1990; Lalić, 1993; Lalić i Biti, 2008).

U većini tih studija sport je definiran kao element šireg društvenog sustava koji opet presudno utječe na sport, njegovu suštinu, karakter, organizacijsku strukturu itd. (Koković, 1990: 65). Promjene određenih društvenih odnosa pretpostavka su za svaku promjenu u sportu (*ibid.*: 70; vidi i Koković, 1987). Društvene promjene u zadnja dva desetljeća prošlog stoljeća stvorile su plodno tlo za proučavanje različitih oblika socijalne delinkvencije različitih društvenih skupina, koji su često imali karakter međuetničke mržnje i netrpeljivosti (Petrović i Jasnić, 1986; Lalić, 1993). Nasilje na sportskim događajima u to vrijeme nije bilo relevantno samo u okviru supkulture određenih društvenih skupina, npr. mladih ili skupine huligana (Buzov i sur., 1988), već je bilo važno razumjeti širi kontekst društvenih promjena te u njima tražiti uzroke raspoloženja u društvu i na nogometnim stadionima (Lalić, 1993; Vrcan, 1993).<sup>6</sup>

U rijetkim slučajevima svakodnevne su se prakse uspjele odmaknuti od izrazito ideološki obojenog i još uvijek jednostranog, uskog i u javnosti uglavnom negativno definiranog odnosa između politike i sporta, u kojem središnju ulogu zauzima interes politike koji nadvlada ideju sporta i često je stavlja u pod-

<sup>6</sup> Proučavanje nasilja na sportskim manifestacijama uvjetuje poznavanje raznolikih teoretskih i metodoloških okvira kojima se, s obzirom na cilj našeg članka, ovdje nećemo detaljnije baviti.

činjen položaj. To napose važi za odnos politike prema vrhunskom sportu, na što upozoravaju brojne studije o poštovanju ljudskih prava u sportu i o problemima komercijalizacije, dopinga, korupcije, neprimjerenog ponašanja, slijepih ambicija i slično (David, 2004; Lukšić, 2002; Lalić i Biti, 2008).<sup>7</sup>

Suprotno tome, u primjeru sporta za sve, ta negativna ideološka uloga države u kontekstu preliminarne usmjerenosti na iskorištavanje sporta nema kategorički karakter, nego djeluje kao mehanizam za promicanje širih društvenih vrijednosti, povezanih s kretanjem, zdravljem, obrazovanjem, pa i daljnjim razvojem razumijevanja uloge državljanstva (Isin i Turner, ur., 2003). Sve su te kategorije u povezanosti s amaterskim sportom, gledano iz politološkog kuta, još uvijek izrazito slabo razmotrene.

### *2.1.2. Sport i politika kao javnointeresno djelovanje vlasti*

Predmet proučavanja politike kao djelovanja vlasti povezan je s analizom njezina svakodnevnog djelovanja na nekom konkretnom području. U okviru takvog odnosa između politike i sporta zanimaju nas procesi i sadržaji vezani uz način politički utemeljene regulacije sporta. Kao što smo to prikazali u prvom poglavlju, od kraja 18. stoljeća nadalje vlast pomoću regulacije mijenja određene zakone i pravila, utječe na oblikovanje konsenzusa o tome što je javni interes u sportu i kako ga slijediti (načini državnog financiranja, gradnje sportskih objekata, sankcije za nedozvo-

ljene radnje koje su posljedica bavljenja sportom itd.). Ti aspekti političkog povijesno se razvijaju kao logički nastavak ili nadogradnja prvobitnih, prevladavajućih ideološki determiniranih odnosa borbe za (pre)vlast, što je ujedno i pravilo za ostala područja djelovanja fenomena političkog, te ne važi samo za sport.

Kada neka politička opcija dođe na vlast, automatski dobiva pravo da (su)odlučuje o tome koji će problem s nekog područja i na koji način rješavati, te na koji će se način usvajati i kontrolirati provedba pravno-političkih programa i različitih dokumenata. Kao rezultat toga počeli su se pojavljivati značajni znanstveni radovi usmjereni na proučavanje pojedinih aspekata politike kao javnointeresnog djelovanja i spomenutih pojedinačnih područja sporta i problema vezanih uz njih (v. Koković, 1987).

Sa stanovišta analize zakonskih podloga vezanih uz provedbu politika na određenim, u javnom interesu definiranim sportskim aktivnostima, autori s kraja 90-ih godina 20. stoljeća i početka 21. stoljeća izradili su mnoštvo nacionalnih i međunarodnih komparativnih studija u kojima su pratili različite sadržajne kriterije. U tom pogledu veoma su zanimljive i naročito vrijedne analize Chakera (1999, 2004), koji pojedine oblike odnosa politike i sporta, određene javnim interesom, razmatra u kontekstu znanja o povijesnom razvoju uloge države u sportu, u kontekstu prirode pravnih okvira, sadržajne podjele razumijevanja javnog interesa sporta na određenim sportskim područjima, ključnih javnih problema, u koje se mogu uvrstiti javni odnos spram razumijevanja tjelesne kulture, sporta za sve, nasilja na sportskim manifestacijama, dopinga, sporta za invalide, načina rješavanja sporova, te uloge medija i financiranja sporta itd. (v. i

<sup>7</sup> O analizi razvoja elitnog sporta i ulozi političkog djelovanja u tome vidi na primjer Houlihan i Green (2007), Houlihan i Green, ur. (2009), Green i Houlihan (2004) i Green (2004).

Houlihan, 2005; Sam, 2003, 2005). Velik se broj studija usredotočio na razmatranje pravnih podloga te na djelovanje sportskih politika na određenim područjima. Osim na nacionalnoj razini<sup>8</sup> takav je tip studija sve više prepoznatljiv i u slučaju djelovanja međunarodnih, odnosno nadnacionalnih struktura vlasti (Parrish, 2003; Siekmann i Soek, ur., 2005, 2007; Gardiner i Siekmann, 2009), o čemu ćemo više govoriti u poglavlju koje slijedi.

Brojne studije razmatraju stupanj relevantnosti miješanja politike u sport na

pojednim (pod)područjima sporta, dok se druge temelje na analizi javnointerese određene sporta temeljem djelovanja specifičnih politika koje država uspostavlja u području sporta, od sporta za sve preko vrhunskog sporta pa do analize načina na koji država planira, financira, menadžira i vrednuje svoje djelovanje u pojedinim područjima (Hylton i Branham, 2007; Robinson, 2003). Ti su radovi sustavan prikaz sportske politike u pojedinim područjima, u koje se uključuje i javni interes, iskazan na primjeru sporta za sve, spram sporta u zajednici, školskog sporta i obrazovanja, sporta i zdravlja, vježbanja u sportu, te različitih mehanizama praćenja provedbe i evaluacije djelovanja na nabrojenim područjima. Na navedenom primjeru pojedinačnog proučavanja državno podržavanog sporta Thomas i Smith (2009) prikazuju pregled javnih politika na području sporta za invalide na razini lokalne vlasti, s posebnim naglaskom na odnosu spram obrazovnog sustava. Nadalje, unutar istog konteksta postoji mnoštvo analiza koje se usmjeravaju na jedan izabrani problem u sferi sporta, npr. na politiku dopinga u sportu – koji se razumijevaju sa stanovišta politike kao sredstva rješavanja nastalog problema (Houlihan, 2003a; Kustec Lipicer, 2007; Ungerleider, 2001). Slična konstatacija vrijedi i u slučaju analize politika protiv nasilja na sportskim događajima (Vrcan, 1990, 1993; Bodin i sur., 2005; Lalić, 1993; Lalić i Biti, 2008). Na taj se način proučavanje sporta širi izvan polja sportske politike i postaje neka vrsta “međusektorskog” problema. Naime ulazi u područje drugih javnih politika, primjerice, obrazovanja, socijalne skrbi i zdravlja (Horine i Stotlar, 2003; Collins i Key, 2003; Coalter, 2008; Waddington, 2000; Enjolras i Waldahl, 2007). Posebno

<sup>8</sup> Glavni predmet analize takvog načina razumijevanja politike su usvojeni zakoni o sportu kojima države formiraju posebnu organizacijsku strukturu za sadržaje javnog interesa u sportu. U tim procesima bivša Jugoslavija nije bila iznimka. Krajem 60-ih godina vlast je usvojila prve krovne dokumente i uspostavila prve institucije na području tjelesne kulture koje je u svjetlu širih sistemskih promjena u 70-ima preoblikovala (1973. i 1979. godine, vidi i Ivanović, 1980). Na tim su temeljima države sljednice nakon raspada izgradile svoju politiku sporta: Hrvatska sa Zakonom o športu iz 1992. godine (*Narodne novine*, br. 60/92, 25/93, 11/94, 77/95, 111/97, 13/98, 24/01, 71/06); Srbija sa Zakonom o fizičkoj kulturi iz 1990. (*Službeni glasnik SRS*, br. 5/90, vidi i Ban, 1990-1991, 1991, 1992) i Zakonom o sportu Republike Srbije iz 1996. (*Službeni glasnik RS*, br. 52/96); Makedonija sa Zakonom o sportu (Законот за спортот) iz 1996. (*Službeni vestnik na RM*, br. 7/96, 51/99, 29/02, 66/04); Crna Gora sa Zakonom o sportu iz 1994. (*Službeni glasnik CG*, br. 14/94); Bosna i Hercegovina sa Zakonom o fizičkoj kulturi (*Službeni glasnik SR BiH*, br. 24/91) i Zakonom o sportu iz 2008. (*Službeni glasnik BiH*, br. 27/08); i Slovenija sa Zakonom o sportu (Zspo) iz 1998. (*Uradni list RS*, br. 22/1998) te Nacionalnim programom sporta (NPŠ) iz 2000. godine (*Uradni list RS*, št. 24/2000, vidi i Kustec Lipicer, 2006).

je mjesto unutar spomenutog okvira do-  
dijeljeno analizi tzv. politike slobodnog  
vremena, u koju se isprva osim sporta  
u pravilu smještala i kulturna politika  
(Henry, 1997/2001; Torkildsen, 2005), a  
u posljednje vrijeme i turizam (Weed i  
Bull, 2004; Bartoluci i Čalvek ur., 2006).

Kao što se moglo vidjeti iz sadržaja  
ovog poglavlja, u državama nastalim na  
prostoru bivše Jugoslavije znanstveni-  
ci su se ozbiljnije počeli baviti odnosom  
sporta i politike kao javnointeresnog  
djelovanja vlasti tek posljednjih nekoli-  
ko desetljeća. Prvi pregledni radovi, za  
koje bi se moglo reći da makar donekle  
skreću pozornost na važnost proučava-  
nja odnosa politike i sporta te na manjak  
takvih analiza u odnosu na druge znan-  
stvene discipline, u Jugoslaviji se, kao i  
drugdje u svijetu, pojavljuju 80-ih godi-  
na prošlog stoljeća (Šugman, 1982; Ko-  
ković, 1987).

### 2.1.3. Sport i politika kao institucionalna struktura

U institucionalnom pristupu politi-  
ci središnji su predmet razmatranja po-  
jedine institucije i njihove nadležnosti,  
uloge, funkcije, te odnosi što ih insti-  
tucije međusobno uspostavljaju. Insti-  
tucionalni aspekt politike u sportu vid-  
ljiv je u djelovanju pojedinih institucija  
nadležnih za sport koje se pojavljuju u  
funkciji sportske vlasti – na nivou struk-  
tura države ili na nivou pojedinih sport-  
skih organizacija. Osim institucionalnih  
analiza koje su ograničene na nacional-  
ni teritorij, za takvu vrstu studija od po-  
sebnog su značaja i analize djelovanja  
institucija na međunarodnom, odnosno  
nadracionalnim nivou, a u nekim slu-  
čajevima i na razini lokalnog političkog  
djelovanja.

U najširem smislu na ovom bi se  
mjestu mogao izdvojiti utjecaj sporta na

socijalni kapital, odnosno na mreže veza  
koje – radi boljeg i lakšeg ispunjavanja  
postavljenih ciljeva – formiraju poje-  
dinci ili određene sportske organizaci-  
je, pa i same strukture vlasti (Nicholson  
i Hoye, ur., 2008; Siekmann i Soek, ur.,  
1998/2001; Sam, 2005; Sam i Jackson,  
2004; Piggini i sur., 2009). Postoje i mno-  
ge institucionalne studije koje su plod  
proučavanja jedne institucije na područ-  
ju sporta. To su u pravilu studije središ-  
njih međunarodnih sportskih struktura i  
organizacija, kao što je npr. Međunarod-  
ni olimpijski odbor kao vrhovna struk-  
tura vlasti (Chappelet i Kubler-Mabbott,  
2008), ili studije određenih međuna-  
rodnih sportskih organizacija (Sugden i  
Tomlinson, 1998), te analize djelovanja  
strukture vlasti koje su u određenoj dr-  
žavi nadležne za sport (Darby, 2002; te-  
matski broj revije *Transitions*, 2005; Cha,  
2008; Sam, 2003, 2005; Green, 2004;  
Green i Houlihan, 2004; Enjolras i Wal-  
dahal, 2007; Bergsgard i Rommetvedt,  
2006; Kustec Lipicer, 2006).

Premda je institucionalni oblik pro-  
učavanja politike i sporta često usredoto-  
čen na vrhunski sport, poseban segment  
analiza, koji prvenstveno zanima djelo-  
vanje određenih sportskih institucija na  
lokalnom nivou ili u okviru zadovoljja-  
vanja određene vrste javnog interesa u  
sportu, pomiče se od proučavanja aspe-  
kata vrhunskog sporta k drugim potpod-  
ručjima. U tom je kontekstu zanimljiva  
studija povijesnog razvoja i uloge sporta  
u razvoju provincijskih krajeva, te broj-  
ne analize utjecaja sporta na lokalni, pa i  
međunarodni nivo (Collins i sur., 2005).

Kada govorimo o institucionalnom  
proučavanju politike i sporta dominant-  
ne su upravo međunarodne analize spo-  
menutog odnosa. Središnji je predmet  
tih analiza uloga koju država kroz sport  
preuzima u međunarodnom okruženju,

gdje je uloga sporta analizirana s različitih točaka gledišta, od pitanja međunarodne pomoći za razvoj do međunarodne ekonomije, diplomacije i jednakosti spolova (Levermore i Budd, 2003; Merkel, 2008).

Jedan od danas ključnih sadržaja (koji je ujedno i tijesno povezan sa sadržajem politike kao borbe za vlast) jest proučavanje međunarodne uloge sporta kao oruđa koje države upotrebljavaju u međunarodnim odnosima kao odraz vitalnosti nacije (Riordan i Krüger, 1999). Međutim treba priznati da se više puta došlo i do suprotnih nalaza, odnosno ustanovilo se da sport upotrebljava politiku kao oruđe za kreiranje svoje međunarodne uloge (Keys, 2006). Houlihan (1994) u tom smislu analizira razvoj i stupanj važnosti međunarodnih sportskih događaja, od Olimpijskih igara do igara Commonwealtha i Svjetskog prvenstva u nogometu. Ti su događaji na simboličkoj razini postali općenito najvažniji svjetski događaji (ne samo u kontekstu sporta), koji državama pobjednicama donose veliku dozu simboličke moći. Posljedica takve percepcije spomenutih događaja bila je formulacija ne samo jakih struktura vlasti unutar sportskih organizacija nego i progresivnost već spomenutog sve većeg interesa države za te događaje, što je opet vidljivo u povećanoj financijskoj podršci zemalja koje sudjeluju na tim događajima, te u formulaciji posebnih politika, koje kroz ideju opravdanu u svjetlu javnog interesa dominiraju pretežno na području vrhunskog sporta (De Boscher i sur., 2008).

Takav stav prema ulozi sporta objašnjava postojanje racionalne i na širokom javnom interesu utemeljene podjele u pozornosti države spram vrhunskog natjecateljskog sporta i rekreacijskog

sporta ili sporta za sve skupine građana. Bergsgard i sur. (2007) međunarodnom komparativnom institucionalnom analizom amaterskog sporta, vrhunskog sporta i programa sporta za sve dolaze do spoznaje da takvo stanje omogućavaju sadržajno oskudni kriteriji vezani uz pitanje stvarnog javnog interesa u sportu i s njime povezanim legitimnim nadležnostima politike da djeluje u polju sporta (i obrnuto). Budući da ne postoje sustavni i objektivni pokazatelji, različite institucije dolaze u priliku da prilagode javne interese sporta – pri čemu je najvažnije da su ti interesi vidljivi u mogućnosti državnog sufinanciranja sporta – svojim osobnim interesima, odnosno potrebama.

Ni u okviru ove kategorije odnosa sporta i politike kao institucionalne strukture na prostoru bivše Jugoslavije ne nalazimo politološki relevantne studije. Djelomice bi se u taj okvir mogla uvrstiti studija iz 1993. godine (Šugman, Žvan i Bergant, 1993) koja se bavi proučavanjem stanja i odnosa između vladinih organa zaduženih za sport i nevladinih organizacija europskih država. Razlog za nedostatak (u prvom redu empirijskih) studija s tog područja trebalo bi prvenstveno tražiti u često pogrešnom, negacijskom odnosu znanstvenika spram činjenice da su političke strukture u sportu već prisutne i da je zbog toga potrebno proučavati njihov utjecaj (Koković, 1987).

### **3. Priroda povezanosti politike i sporta: pokušaj politološke tipologizacije međusobnih odnosa**

Pregled proučavanja odnosa politike i sporta koji smo prethodno dali neosporno govori o znanstveno relevantnoj povezanosti dvaju pojmova, koja se sustavno analizira već više od pola stoljeća.

Jednako tako moglo se vidjeti da u tim analizama znanstvenici s prostora bivše Jugoslavije – polazeći od socijalističke tradicije razumijevanja države i njezine sveobuhvatne uloge u društvenom životu – nipošto nisu negirali važnost proučavanja odnosa politike i sporta, o čemu nam svjedoče brojni navedeni radovi. Tradicija proučavanja tih odnosa održala se i nakon proglašenja neovisnosti bivših federalnih jedinica, odnosno nakon uspostave demokratskih političkih sustava, premda se čini da, u usporedbi sa svjetskim znanstvenim trendovima, politološki intonirani aspekti analize politike i sporta, usporede li se s kineziološkim i sociološkim pristupima, još uvijek poprilično zaostaju. To se da vidjeti iz pregleda postojeće literature o temi politike i sporta, koju u pravilu pišu znanstvenici koji ne dolaze iz političke znanosti, pa se definiranje znanstveno relevantnog razumijevanja politike i političkog često shvaća odveć općenito i apstraktno. Posljedica su nedovoljno razrađene i teorijski nedovoljno utemeljene studije odnosa politike i sporta, koje u pravilu ne uključuju temeljne politološke dimenzije proučavanja tih odnosa,<sup>9</sup> kao što su interesi i motivi za intervenciju struktura vlasti (Bergsgard i Rommetvedt, 2006; Kustec Lipicer, 2005, 2007). Veoma se često u proučavanju tih odnosa koriste izrazi nastali unutar znanstvene grane javnih politika, poput izraza zagovaranje politika (*policy advocacy*) (Parrish, 2003; Houlihan, 2005; Green i Houlihan, 2004), pa čak i teorije tzv. modela “kante za smeće” (*garbage-can model*) i *policy*-prozora (García, 2007; King, 2009). Takve vrste spoznaje predstavlja-

<sup>9</sup> O tome više vidi u radovima nastalim u okviru teorija i koncepata *policy*-mreža. V. Marsh i Rhodes, 1992; Van Waarden, 1992; Daugbjerg, 1998; Enjolras i Waldahl, 2007.

ju važan motivacijski faktor i priliku za politološki relevantna proučavanja odnosa politike i sporta u budućnosti. U tu svrhu u nastavku ovog poglavlja nudimo neku vrstu alternativnog interpretativnog okvira koji bi mogao biti polazište u proučavanju odnosa politike i sporta.

Već na osnovi uvodnog poglavlja, u kojem smo nabrojili potencijalne veze politike, odnosno fenomena političkog i sporta, da se zaključiti da veze između sporta i politike/političkog nisu samo neka vrsta jednoznačne, puke realnosti, nego su po svom sadržaju veoma različite i mogu imati različite vrste pojava oblika. To nas vodi do zaključka da su razlozi politike da kroči u svijet sporta ili obrnuto, interesi sporta da kroči u svijet politike, po svom sadržaju potencijalno različiti.<sup>10</sup> Razloge takvim razlikama svakako treba tražiti u faktorima motivacije i interesima zbog kojih politika intervenira u sport ili obrnuto. Nadalje, potrebno je uzeti u obzir da se te intervencije kreću po kontinuumu od obostrano prihvatljivog do neprihvatljivog, te da je inicijativa za intervenciju ponekad ponuđena od strane politike, a ponekad od strane sporta (Koković, 1987). Imajući na umu ponuđena objašnjenja, u ovom poglavlju najprije povezujemo, a potom povezujemo oba aspekta pro-

<sup>10</sup> Pritom moramo naglasiti kako smo svjesni činjenice da u vezi s nekim izabranim primjerima iz prvog poglavlja postoji opravdana sumnja u to je li zaista objektivno moguće potvrditi povezanost sportskih događaja s političkim motivima. Kao opravdanje svjesnog izbora usprkos navedenim ograničenjima dodatno naglašavamo cilj ovog članka da prikazane, što raznovrsnije primjere iz prakse upotrijebimo kao konkretne primjere prepletanja politike i sporta. U nastavku te primjere pokušavam postaviti u različite grupe njihovih odnosa.

učavanja fenomena politike i sporta s postojećim znanstveno-istraživačkim rezultatima, dajući na taj način jedan od mogućih, veoma jednostavan tipološki pogled na tri temeljne vrste tih odnosa.

Idealtipski možemo razlikovati tri moguće skupine dominantnih odnosa između politike i sporta:

1) **suradnju**, koja je uglavnom odraz pozitivne obostrane poželjnosti ili markat slaganja oko uspostave odnosa između politike i sporta. Sa stanovišta političkog djelovanja takav se tip odnosa može uočiti isticanjem ciljeva postizanja zajedničkih interesa, javnog dobra, kojima se na jednak način tretiraju različite vrste i područja sporta, podržavajući ih u njihovu daljnjem razvoju i praćenju opće društvene koristi. S druge strane, takvo je stajalište prihvatljivo za sport, koji od svega toga očekuje poboljšanje uvjeta za svoje buduće funkcioniranje. Opisanoj vrsti odnosa najbliže je javnointeresno djelovanje politike na polju sporta, koje je usmjereno na proučavanje različitih (pod)područja sporta kao javnog interesa. Taj tip odnosa odlikuje otvorenost u težnji za povezivanjem s drugim područjima kao što su zdravlje, socijalna pitanja, obrazovanje;

2) **nezanimanje**, koje se očituje u nekoj vrsti indiferentnosti i očiglednosti obiju strana o postojanju njihovih međusobnih odnosa. Dakako, daleko od toga da ti odnosi nisu važni. Oni predstavljaju podršku, odnosno neke vrste veze koja omogućava nesmetano svakodnevno djelovanje i sporta i politike. O pitanju postojanja tih odnosa gotovo da i nema dvojbe, pa tako o njemu previše ne razmišljaju niti sport niti politika. Općenito je ta vrsta odnosa vidljiva u institucionalnom djelovanju politike u sportu – političke institucije predstavljaju most koji omogućuje provedbu sportske poli-

tike, a ujedno i adresu na koju se sport poziva, tražeći političku podršku. Te institucije mogu imati veoma važnu ulogu u smislu fibroznog tkiva, kao mehanizma za realizaciju javnointeresnog djelovanja sporta, iako to često zna prerasti u političku borbu za vlast. Premda obje strane tu vrstu odnosa shvaćaju kao posve očiglednu, često se događa, naročito u slučaju vrhunskog sporta, da politika i sport taj odnos ne razumiju jednako. To ima za posljedicu uzajamni monitoring u djelovanju obiju strana, kako politike tako i sporta;

3) **konflikt**, koji je, sudeći po do sada izvedenim analizama, najčešći tip odnosa. Za njega je karakteristično da obje strane slijede različite motive djelovanja. U nekim slučajevima različitost se može pokazati pozitivnom za kasniji prosperitet obiju strana, pa tako možemo govoriti i o pojavi konstruktivnog tipa konflikta. Međutim mnogo se češće u slučaju konfliktnog tipa odnosa politike i sporta na jednoj strani pojavljuju prilagođeni motivi i interesi, koji su suprotni interesima i potrebama druge skupine. U najgorem slučaju ti se suprotni interesi izigravaju, iskorištavaju ili negiraju djelovanje druge strane. Obično se opisanim svojstvima najviše približavaju prakse djelovanja politike kao borbe za vlast na polju vrhunskog sporta, u primjeru drugih oblika djelovanja na području sporta pa za političko-ideološke ciljeve.

Zbog neprekidnog razvoja, novonastalih odnosa te povezanosti politike i sporta naznačenu tipologizaciju potrebno je shvatiti kao "živu", odnosno otvorenu formu koju je po potrebi moguće dopuniti. Ona usto mora biti otvorena za nove vrste različitih faktora utjecaja ili nove vrste odnosa, ako i kada se ti odnosi pokažu relevantnima. U odnosima politike i sporta moguće je prepoznati



**Tablica 1.** Vrste politološki relevantnih odnosa između politike i sporta

Svojstvo/priroda političkog i sporta	Interes svakodnevne vlasti za uključivanje na područje sporta	Interes sporta za uključivanje politike	Oblik međusobnog uključivanja	Vrsta odnosa
<b>Politika kao borba za vlast</b>				KONFLIKT
a) vrhunski natjecateljski sport	velik	u pravilu ga nema	političko-centrični	
b) rekreativni sport za sve	postoji	u pravilu ga nema	političko-centrični	NEZANIMANJE
<b>Politika kao institucionalna struktura vlasti</b>				
a) vrhunski natjecateljski sport	postoji	postoji	obostrano prisutno	SURADNJA
b) rekreativni sport za sve	postoji	postoji	obostrano prisutno	
<b>Politika kao javnointeresno djelovanje vlasti</b>				SURADNJA
a) vrhunski natjecateljski sport	velik, ukoliko je dio javnog interesa	velik	sportsko-centrični	
b) rekreativni sport za sve	umjereno velik	umjereno velik	obostrano prisutno	

nekoliko takvih inovacija i stoga na kraju članka otvaramo nekoliko mogućih znanstvenoistraživačkih teza o proučavanju politike i sporta u budućnosti. One su više nego očigledne, ali im dosad u članku nismo posvetili dovoljnu pažnju.

#### 4. Vizija sporta i politike kroz prizmu budućeg politološkog istraživanja

Sport i politika te njihova međusobna povezanost neosporive su činjenice. Te su povezanosti svjesni svi koji makar i površno vode računa o društvenim fenomenima. Znatno je slabije određena i manje istražena analiza odnosa sporta i politike koja bi bila zasnovana na akademskim temeljima. To se osobito odnosi na politološki relevantne analize s prostora bivše Jugoslavije. Kada se govori o (ne)potrebi akademskog proučavanja odnosa politike i sporta, dolazimo

do spoznaje da su ti odnosi, gledano iz različitih kutova, od ključnog značaja i da su kao taki prepoznati u većini znanstvenoistraživačkih krugova u svijetu. U slučaju znanstvenika s prostora bivše Jugoslavije debate i analize o odnosima politike i sporta odvijale su se prvenstveno u okviru kineziološke ili sociološke znanosti te mnogo rjeđe unutar okvira politologije kao temeljne znanosti koja se bavi proučavanjem politike i političkog. Na osnovi pregleda dosadašnjih radova koje, općenito gledajući, odlikuje metodološka raznolikost, da se zaključiti da je većini tih analiza svojstven deskriptivan način opisivanja parcijalnih fenomena. Smisao poziva na proučavanje materije o kojoj se govori u članku tim je značajniji jer je riječ o brojnim transformacijama u posljednjih dvadeset godina koje su plod društvenog preobražaja što ga je donio val demokratizacije (Huntington,

1991); to je već dovelo do stanovite konsolidacije novih društvenih struktura. Te promjene predstavljaju važan element za razumijevanje važnosti i potrebe za proučavanjem odnosa politike i sporta.

Cilj ovog članka, dakako, nije otkrivanje zašto je tome tako (premda bi i to moglo biti vrlo zanimljivo), nego "samo" pokušaj da se opiše i na osnovi toga razumije trenutno stanje opsega problema na tom području, iz jednostavnog razloga što to do sada nije učinjeno na politološki sustavan način. U članku smo pokušali osmisliti predmet znanstvenog istraživanja, u kojem će spomenuti odnosi izazvati u prvom redu politološku struku da se u budućnosti s više elana (vidi prijedlog politološki relevantne tipologizacije odnosa između politike i sporta iz prethodnog poglavlja) prihvati proučavanja opisanih odnosa. Poznavanje odnosa neke (javne) politike u odnosu na sport u određenoj državi potencijalno je jedan od indikatora njezine demokratske zrelosti. Tamo gdje su vidljivi elementi jednostranog odnosa, primjerice, iskorištavanja sporta (u prvom redu vrhunskog) u interesu političke borbe za vlast, tamo je opća slika demokracije neosporno drukčija nego u slučajevima gdje je političko djelovanje usmjereno k javnom interesu i različitim skupinama građana, koji se bave sportom iz posve različitih motiva.

U vezi s tim valja napomenuti da bi bilo vrlo važno napraviti politološki relevantnu međunarodnu komparativnu studiju i analizirati prakse djelovanja pojedinih elemenata na relaciji sport-politika u starim i novim demokracijama, s namjerom evaluacije uloge i utjecaja iskustava iz prošlosti na današnje djelovanje struktura vlasti. Nadalje, sport se praktično od svog nastanka temelji na ideji globalnog povezivanja, u okvi-

ru čega bi se, gledano iz kuta političke znanosti, moglo istražiti i pitanje sportske globalizacije kroz prizmu politike i upravljanja (*governance*), institucionalne analize globalnih sportskih struktura vlasti i njihove relacije spram (sub)nacionalnih sportskih struktura. Sa sigurnošću bismo mogli pretpostaviti da taj utjecaj postoji i da je – u kontekstu povezanosti sa sveprisutnom globalnom idejom sporta (o tome npr. u djelima Allisona (2006), Giulianottija i Robertsona (2007), Giulianottia (2008) i Houlihana (2010)) – potencijalno velik i poželjan. Ali to nije tako očito, jer globalizacija političkog djelovanja sa sobom nosi mnogo novih i do sada neprovjerenih izazova. Kakvu će ulogu u odnosu spram sporta imati na novo uspostavljene globalne vlasti koje nastaju izvan granica nacionalnih država? Što će se dogoditi s postojećim državnim strukturama? Koje će nadležnosti dobiti nove nadnacionalne strukture vlasti, kakvu će ulogu imati i kako će utjecati na pitanja povezana sa sportom? Hoće li doći do promjene interesa, motiva i načina svakodnevnog djelovanja i razumijevanja javnog interesa globalnih struktura vlasti u sportu? Kako će različiti stupnjevi razvijenosti demokracije u nekadašnjim socijalističkim sistemima utjecati na sve što je prethodno navedeno?

Ukratko, nadamo se da je članak uspio ukazati na činjenicu da je za potpuno proučavanje sportske znanosti, u svjetlu najšire predstavljene definicije sporta (Mataja, 1984), potreban i element politološkog znanja. Ono naime uz razumijevanje različitih tipova i stupnjeva razvoja demokratskog društva u sport unosi ne samo relevantne teoretske temelje nego i mnogo novih inovativnih sadržaja važnih za proučavanje odnosa politike i sporta, i obrnuto.

## LITERATURA

- Allison, L. (2001) *Amateurism in Sport: An Analysis and Defence (Sport in the Global Society)*. London: Frank Cass.
- Allison, L. (2006) *The Global Politics of Sport (Sport in the Global Society)*. Abingdon, UK: Routledge.
- Ban, D. (1982) Oblici, sredstva i metode informisanja i propagande u sportskoj rekreaciji. *Fizička kultura* 36 (5), 448-453.
- Ban, D. (1984) Propagandne akcije u fizičkoj kulturi. *Fizička kultura* 38 (4), 286-289.
- Ban, D. (1985) Informacijski tok u sportskoj literaturi (II deo). *Fizička kultura* 39 (4), 218-225.
- Ban, D. (1987) Sportske knjige osamdesetih. *Fizička kultura* 41 (5), 156-162.
- Ban, D. (1990-1991) Časopis fizička kultura 1947-1989 – faktografija. *Fizička kultura* 44-45 (3), 110-114.
- Ban, D. (1990-1991a) Koliko se čuje glas stručnjaka. *Fizička kultura* 44-45 (4), 303.
- Ban, D. (1990-1991b) Sedam tehnoloških kondicija za reorganizaciju fizičke kulture u Srbiji. *Fizička kultura* 44-45 (1-2), 4-8.
- Ban, D. (1991) *Tela za sport evropskog saveta*. Beograd: JZFKMS.
- Ban, D. (1992) Državne ingerencije u potencijalnom sistemu fizičke kulture 1. *Fizička kultura* 46 (4), 278-280.
- Ban, D., Viskić-Štalec, N. (1987) Struktura sportske periodike. *Fizička kultura* 41 (5), 319-326.
- Bairner, A. (2007) Back to Basics: Class, Social Theory, and Politics. *Sociology of Sport Journal* 24 (1), 20-36.
- Bartoluci, M., Čalvek, N., ur. (2006) *Turizam i sport*. Zagreb: Školska knjiga.
- Berberović, Lj., Đurić, D. (1986) Marksiistički pristup analizi pojma "Fizička kultura". *Fizička kultura* 40 (3), 183-186.
- Bergsgard, N. A., Rommetvedt, H. (2006) Sport and Politics: The Case of Norway. *International Review for the Sociology of Sport* 41 (1), 7-29.
- Bergsgard, N. A., Houlihan, B., Mangset, P., Nodland, S. I., Rommetvedt, H. (2007) *Sport policy: a comparative analysis of stability and change*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Bibič, A., ur. (1997) *Kaj je politika?: kompendij sodobnih teorij politike*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Biti, O. (2008) The local and global in contemporary sport. *Nar. umjetn.* 45 (1), 183-197.
- Bodin, D., Robène, L., Héas, S. (2005) *Sport and Violence in Europe*. Council of Europe.
- Buzov, Ž. (1989) Neka socijalno-psihološka obilježja grupe ekstremnih sportskih navijača u Zagrebu. *Revija za Sociologiju* 20 (1-2), 221-227.
- Buzov, Ž., I. Magdalenić, B. Perasović i F. Radin (1988) Socijalni i psihološki aspekti nasilničkog ponašanja sportske publike. *Pitanja* 18 (5-6), 5-54.
- Cha, D. V. (2008) *Beyond the Final Score: The Politics of Sport in Asia*. New York [etc.]: Columbia University Press.
- Chaker, A. N. (1999) *Study on National Sports Legislation in Europe*. Council of Europe.
- Chaker, A. N. (2004) *Good Governance in Sport: A European Survey*. Council of Europe.
- Chappelet, J.-L. i Kübler-Mabbott, B. (2008) *International Olympic Com-*

- mittee and the Olympic System (IOC): The Governance of World Sport (Global Institutions)*. London, New York: Routledge.
- Coakley, J., ur. (2007) *Sports in Society: Issues and Controversies, Ninth Edition*. Boston, Mass.: McGraw-Hill Humanities.
- Coakley, J., Dunning, E., ur. (2003) *Handbook of Sports Studies*. London: Sage.
- Coalter, F. (2008) *Sport: A Wider Social Role?: Who's Keeping the Score?* New York: Routledge.
- Collins, M., Key, T. (2003) *Sport and Social Exclusion*. London, New York: Routledge.
- Collins, T., Martin, J., Lile, E. (2005) *The Encyclopedia of Traditional British Rural Sports*. New York: Routledge.
- Darby, P. (2002) *Africa, Football and FIFA: Politics, Colonialism and Resistance*. New York: Routledge.
- Daugbjerg, C. (1998) *Policy Networks under Pressure*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate.
- David, P. (2004) *Human Rights in Youth Sport (Ethics and Sport)*. New York: Routledge.
- De Bosscher, V., Bingham, J., Shibli, S., Von Bottenburg, M., De Knop, P. (2008) *The Global Sporting Arms Race: An International Comparative Study on Sports Policy Factors Leading to International Sporting Success*. Oxford: Meyer & Meyer Fachverlag und Buchhandel GmbH.
- Doupona Topič, M., Petković, K. (2007) *Šport in družba: sociološki vidiki*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Đorđević, I. (2006) Sport i nacionalni identitet. Fudbalska priča "nepostojeće nacije". *Antropologija* 1 (2), 22-34.
- Enjolras, B., Waldahl, R. H. (2007) Policy-Making in Sport: The Norwegian Case. *International Review for the Sociology of Sport* 42 (2), 201-217.
- Fink Hafner, D. ur. (2007) *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti in načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, D., D. Lajh i A. Krašovec (2005) *Politika na območju nekdanje Jugoslavije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Gardiner, P., Siekmann, R. (2009) *EU, Sport, Law and Policy: Regulation, Re-regulation and Representation*. Netherlands: Asser Press.
- García, B. (2007) From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/eslj/issues/volume5/number1/garcia/garcia.pdf> (9. 2. 2010).
- Girginov, V. (2004) Totalitarian Sport: Towards an Understanding of its Logic, Practice and Legacy. *Totalitarian Movements and Political Religions* 5 (1), 25-58.
- Giulianotti, R. (2008) *Sport, kritička sociologija*: Beograd: Clio.
- Giulianotti, R., Robertson, R. (2007) *Globalization and Sport*. London: Wiley-Blackwell.
- Green, M. (2004) Power, Policy, and Political Priorities: Elite Sport Development in Canada and the United Kingdom. *Sociology of Sport Journal* 21 (4), 376-397.
- Green, M., Houlihan, B. (2004) Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom. *International Review for the Sociology of Sport* 39 (4), 387-405.
- Grubiša, D. (2003) Le water-polo ou la guerre par d'autres moyens. *Courrier International* No. 660.

- Guttmann, A. (2003) Sports, Politics and the Engaged Historian. *Journal of Contemporary History* 38 (3), 363-375.
- Henry, I. P. (1997/2001) *The Politics of Leisure Policy (Public Policy and Politics)*. Houndmills [etc.]: Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (1999) *Political Theory. An Introduction*. Second Edition. Basingstoke, New York: Palgrave, Houndmills.
- Hill, J. (2003) Introduction: Sports and Politics. *Journal of Contemporary History* 38 (3), 355-361.
- Hoberman, M. J. (1984) *Sport and Political Ideology*. Austin: University of Texas Press.
- Horine, L., Stotlar, D. (2003) *Administration of Physical Education and Sport Programs with PowerWeb Bind-in Passcard*. New York [etc.]: McGraw-Hill.
- Houlihan, B. (1986) *Politics of Local Government – Topics in British Politics*. Essex, England: Longman Group United Kingdom.
- Houlihan, B. (1991) *The Government and Politics of Sport*. London: Routledge.
- Houlihan, B. (1994) *Sport and International Politics*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Houlihan, B. (1997) *Sport, Policy and Politics: A Comparative Analysis*. London, New York: Routledge.
- Houlihan, B. (2002) *Politics and Sport*, u: J. Coakley, E. Dunning, ur., *Handbook of sports studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 213-228.
- Houlihan, B., ur. (2003) *Sport and Society*. London, New York: Routledge.
- Houlihan, B. (2003a) *Dying to Win: Doping in Sport and the Development of Anti-doping Policy*.
- Houlihan, B. (2005) Public Sector Sport Policy: Developing a Framework for Analysis. *International Review for the Sociology of Sport* 40 (2), 163-187.
- Houlihan, B. (2010) Sport and globalisation, u: D. Karen, R. E. Washington, ur., *The sport and society reader*. London, New York: Routledge, str. 292-305.
- Houlihan, B., White, A. (2002) *The Politics of Sport Development*. London, New York: Routledge.
- Houlihan, B., Green, M. (2007) *Comparative Elite Sport Development: systems, structures and public policy*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Houlihan, B., Green, M. (2009) *Elite Sport Development: Policy Learning and Political Priorities*. London, New York: Routledge, cop. 2005.
- Howlett, M., Ramesh, M. i Perl, A. (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. P. (1991) *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman, London: University of Oklahoma Press.
- Hylton, K., Branham, P. (2007) *Sports Development, 2nd edition: Policy, Process and Practice*, New York: Routledge.
- Ilić, M. (1986) Sve više političara a manje politike. *Fizička kultura* 40 (4), 241-242.
- Ilić, M., Ban, D. (1983) Ipak se okreće. *Fizička kultura* 37 (3), 93-94.
- Inin, E. F., Turner, S. B., ur. (2003) *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.
- Ivanović, S. (1980) Usvojen zakon o fizičkoj kulturi. *Fizička kultura* 34 (3), 5-7.

- James, C. L. R. (1983) *Beyond a Boundary*. New York: Pantheon.
- Karen, D., Washington, R. E., ur. (2010) *The sport and society reader*. London, New York: Routledge.
- Kasapović, M. ur. (2001) *Hrvatska politika 1990. – 2000.: izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Katunarić, V. (2003) *Sporna zajednica. Nove teorije o naciji i nacionalizmu*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Kerković, A. (1983) Neki sociološki aspekti nasilja u sportu. *Fizička kultura* 37 (5), 349-351.
- Keys, B. (2003) Soviet Sport and Transnational Mass Culture in the 1930s. *Journal of Contemporary History* 38 (3), 413-434.
- Keys, B. (2006) *Globalizing Sport: National Rivalry and International Community in the 1930s*. Cambridge: Harvard University Press.
- King, N. (2009) *Sport policy and governance: local perspectives*. Jordan Hill, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Koković, D. (1987) Sociologija sporta – razvoj i područja proučavanja. *Gledišta* 28 (5-6), 5-26.
- Koković, D. (1990) *Doba nasilja i sport*. Novi Sad: OKO: Sport's World.
- Koković, D. (2000) *Sociologija sporta*. Beograd: Sportska akademija.
- Kustec Lipicer, S. (2005) *Dileme o poseganju države v civilno družbo: primer državne regulacije na področju dopinga v vrhunskem športu v Sloveniji: doktorska disertacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, S. (2006) Sistem vladanja v slovenski politiki športa. *Družboslovne razprave* 22 (52), 67-84.
- Kustec Lipicer, S. (2007) *Cena uspeha: evalvacijska analiza javne politike boja proti dopingu v vrhunskem športu v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec Lipicer, S. (2009) Šport in politika: (ne)lagodno partnerstvo, u: M. Velionja, P. Stanković, G. Starc, ur., *Kalejdoskop športa: uvod v športne študije*. Maribor: Aristej, str. 249-265.
- Lalić, D. (1993) *Torcida: pogled iznutra*. Zagreb: AGM.
- Lalić, D., Biti, O. (2008) Četverokut sporta, nasilja, politike i društva: znanstveni uvid u Europi i u Hrvatskoj. *Politička misao* 45 (3-4), 247-272.
- Large, D. C. (2007) *Nazi Games: The Olympics of 1936*. New York, London: W. W. Norton & Co.
- Levermore, R., Budd, A. (2003) *Sport and International Relations: An Emerging Relationship*. New York: Frank Cass.
- Lukšič, I. (2002) Fair play kot način življenja. *Šport* 50 (4), 18-22.
- Marjanović, R. (1987) Sport ili mladost, umesto: sport i mladost. *Gledišta* 28 (5-6), 27-53.
- Marković, V. (1988) *Ponašanje sportske publike*. Beograd: IIC SSO Srbije.
- Marsh, D., Rhodes, R. A. W. (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mason, T. (1993) *Only a Game?: Sport in the Modern World (Modern World Issues)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mataja, Željko (1984) Prilog određanju društvene funkcije športa. *Pogledi – časopis za društvena pitanja* 14 (3), 39-47.
- McComb, G. D. (2004) *Sports in world history*. New York: Routledge.

- McLean, I. (1996) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- McLean, I., McMilan, A., ur. (2009) *Politics. The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press. Oxford Reference Online, 3 July 2009. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e1042> (3. 7. 2009).
- Merkel, U. (2008) The Politics of Sport Diplomacy and Reunification in Divided Korea. *International Review For The Sociology of Sport* 43 (3), 289-311.
- Mester, J., ur. (1995) *Images of Sport in the World*. Conference Proceedings. Köln: Deutsche Sportschule.
- Mihajlović, S. (1987) Sport i društvo (paradigma odnosa građana prema olimpijskim igrama). *Gledišta* 28 (5-6), 54-70.
- Monnington, T. (1993) *Politicians and Sport: Uses and Abuses*, u: A. Lincoln, ur., *The Changing Politics of Sports*. Manchester: Manchester University Press, 125-151.
- Mrđen, I. (1983) Tema za sve dnevne redove. *Fizička kultura* 37 (5), 341-345.
- Nacionalni program športa v Republiki Sloveniji /NPS/ (2000) *Uradni list RS*, br. 24/2000 (31/2000 popravak).
- Nicholson, M., Hoye, R., ur. (2008) *Sport and Social Capital*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Park, C.-H. (2001) *Sports Politics in the Modern Society*. Berlin: Mensch-und-Buch.
- Parrish, R. (2003) *Sports Law and Policy in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Pavić, I. (1987) Vrhunski sport danas, jučer, sutra. *Socijalizam* 30 (9), 122-127.
- Perasović, B., Bartoluci, S. (2007) Sociologija sporta u hrvatskom kontekstu. *Sociologija i prostor* 45 (1), 105-119.
- Petrović, K. (1983) Kritički osvrt na sadašnji razvoj sociologije sporta. *Fizička kultura* 37 (5), 346-349.
- Petrović, K. (1984) Nasilje u sportu – segment nasilja u suvremenom svijetu. *Pogledi* 14 (3), 79-110.
- Petrović, K. i Jasnič, Lj. (1986) Šport, nacionalistični izpadi in reprimtivizacija življenja. *Teorija in praksa* 23 (4-5), 227-233.
- Petrović, D., Stefanović, V. (1980) Problemi samoupravnog organizovanja i slobodne razmene rada u oblasti nauke u fizičkoj kulturi. *Fizička kultura* 34 (3), 7-10.
- Piggin, J., Jackson, S. J., Lewis, M. (2009) Knowledge, Power and Politics: Contesting 'Evidence-based' National Sport Policy. *International Review for the Sociology of Sport* 44 (1), 87-103.
- Polley, M. (2009) *Sports History: A Practical Guide*. New York: Palgrave Macmillan.
- Riordan, J. i Krüger, A. (1999) *International Politics of Sport in the 20th Century*. London, New York: Spon Press.
- Robinson, L. (2003) *Managing Public Sport and Leisure Services*. London, New York: Routledge.
- Sam, M. P. (2003) What's the Big Idea? Reading the Rhetoric of a National Sport Policy Process. *Sociology of Sport Journal* 20 (3), 189-214.
- Sam, M. P. (2005) The Makers of Sport Policy: A (Task)Force To Be Reckoned With. *Sociology of Sport Journal* 22 (1), 78-100.
- Sam, M. P., Jackson, S. J. (2004) Sport Policy Development in New Zealand: Paradoxes of an Integrative Paradigm.

- International Review for the Sociology of Sport* 39 (2): 205-223.
- Scambler, G. (2005) *Sport And Society: history, power and culture*. Maidenhead: Open University Press.
- Senn, A. E. (1999) *Power, Politics, and the Olympic Games: [a history of the power brokers, events, and controversies that shaped the Games]*. Champaign (IL): Human Kinetics Publishers.
- Siekman, R., Soek, J., ur. (1998/2001) *Arbitral and Disciplinary Rules of International Sports Organisations*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Siekman, R., Soek, J., ur. (2005) *The European Union and sport: legal and policy documents*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Siekman, R., Soek, J., ur. (2007) *The Council of Europe and Sport: Basic Documents*. The Hague, The Netherlands: Asser Press.
- Steuer, M. (2002) *The Scientific Study of Society*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Sugden, J., Tomlinson, A. (1998) *FIFA and the Contest for World Football: Who Rules the Peoples' Game*. Cambridge: Cambridge, Polity Press.
- Štakić, Đ. (1986) Nacionalizam u sportu. *Fizička kultura* 40 (3), 187-189.
- Šugman, R. (1982) *Latentna struktura nekaterih demografskih, socialnih in političnih značilnosti funkcionarjev na področju tekmovalnega športa v SR Sloveniji, doktorska disertacija*. Zagreb: Fakultet za fizičku kulturu.
- Šugman, R. (1987) Uvesti nove vrednosti sporta u sredstva javnog informisanja. *Fizička kultura* 41 (2), 95-96.
- Šugman, R. (1995) Relationships between governmental sports institutions and non-governmental sports organizations after political change in Europe, u: B. Svoboda, A. Rychtecký, ur., *Physical activity for life: East and West, South and North: the proceedings of 9th Biennial Conference of International Society for Comparative Physical Education and Sport at the Charles University, Faculty of Physical Education and Sport, Prague, Czech Republic [July 2-7, 1994]*. Aachen: Meyer&Meyer Verlag, 304-308.
- Šugman, R. (1997) *Zgodovina svetovnega in slovenskega športa. Tretja, razširjena izdaja*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Šugman, R. (1998) *Organiziranost športa doma in v svetu. Druga, razširjena izdaja*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Šugman, R. (1998a): *Slovenski šport v mednarodnem prostoru po letu 1991*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Šugman, R. (1999) Modeli športa v svetu in poddržavljanje športa pri nas, u: Ludvik Horvat, Tomo Levovnik, Adolf Rajtmajer, Aleš Remih, Rajko Šugman, Matej Tušak, Aleks L. Vest, Milan Žvan, *Stanje, odnosi in vrednote v slovenskem športu: ("Ne glejte v ogledalo, pogledajte skozi okno", P. Kotler)*. Ljubljana: Ljubljana OKS-ZŠZ, 9-21.
- Šugman, R. (1999a) *Prelomno obdobje slovenskega športa 1998-1994 (prispevki za zgodovino slovenskega športa)*. Ljubljana: Fakulteta za šport.
- Šugman, R., M. Žvan i I. Bergant (1993) *Stanje in odnosi med športnimi vladnimi organi in športnimi nevladnimi organizacijami v evropskih državah = The conditions and relationships between governmental and non-governmental sports organizations in the European states*. Ljubljana: samozal.
- The Oxford Dictionary of Sports Science & Medicine (2007) *Kinesiology*. Oxford: The Oxford University Press.



- Oxford Reference Online, <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t161.e3805> (3. 7. 2009).
- Thomas, N., Smith, A. (2009) *Disability Sport: Policy and Society: An Introduction*. Oxon, New York: Routledge.
- Tomlinson, A., ur. (2007) *The Sport Studies Reader*. London, New York: Routledge.
- Tomlinson, A., Young, C. (2006) *National identity and global sports events: Culture, politics and spectacle in the Olympics and the football World Cup*. Albany: State University of New York Press.
- Torkildsen, G. (2005) *Leisure and Recreation Management*. London, New York: Routledge.
- Transitions*, tematski broj *Organisation et politique du sport dans les PECO après 1989*. Ur. Jean-Michel De Waele & Alexandre Husting, 47-1 (5/2007).
- Ungerleider, S. (2001) *Faust's Gold: Inside The East German Doping Machine*. New York: St. Martin's Press.
- Van Warden, F. (1992) Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 22 (1-2), 29-52.
- Velikonja, M., Stanković, P., Starc, G., ur. (2009) *Kalejdoskop športa: uvod v športne študije*. Maribor: Aristej.
- Von Krockow, C. G. (1980) *Sport, Gesellschaft, Politik*. Munich: Piper.
- Vrcan, S. (1984) Ponovno o sportu i politici. *Pogledi – časopis za društvena pitanja* 14 (3): 58-67.
- Vrcan, S. (1990) *Sport i nasilje danas u nas i druge studije iz sociologije sporta*. Zagreb: Naprijed.
- Vrcan, S. (1993) *Nasilje u nogometu danas: teorijski središnja prijeporna pitanja*. Split: Pravni fakultet.
- Vrcan, S. (2002) The Curious Drama of the President of a Republic Versus a Football Fan Tribe. A Symptomatic Case of the Post-Communist Transition in Croatia. *International Review for the Sociology of Sport* 37 (1): 59-77.
- Waddington, I. (2000) *Sport, Health and Drugs: A Critical Sociological Perspective*. London, New York: Routledge.
- Weed, M., Bull, C. (2004) *Sports Tourism. 2e: Participants, policy and providers*. Butterworth Heinemann: Elsevier.
- Zakon o fizičkoj kulturi SR Bosne i Hercegovine. *Službeni list SR BiH*, br. 24/1991.
- Zakon o fizičkoj kulturi SR Srbije. *Službeni list SRS*, br. 5/1990.
- Zakon o sportu Crne Gore. *Službeni glasnik CG*, br. 14/1994.
- Zakon o sportu Republike Makedonije (Законот за спортот на Република Македонија). *Službeni vestnik na Republika Makedonija*, br. 7/1996, 51/1999, 29/2002, 66/2004.
- Zakon o sportu Republike Srbije. *Službeni list RS*, br. 52/1996.
- Zakon o sportu u BiH. *Službeni glasnik BiH*, br. 27/2008.
- Zakon o športu Republike Hrvatske. *Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske*, br. 60/1992, 25/1993, 11/1994, 77/1995, 111/1997, 13/1998, 24/2001, 71/2006.
- Zakon o športu /Zspo/. *Uradni list RS*, br. 22/1998, br. 97/2001-ZSDP, 27/2002 Odl.US: U-I-210/98-32, 110/2002-ZGO-1, 15/2003-ZOPA.
- Zakon o slobodni menjavi dela na području telesne kulture. *Uradni list SRS*, br. 35/1979.
- Zakon o telesnokulturnih skupnosti. *Uradni list SRS*, br. 20/1973.

- Živanović, Ž. (1983) Marks i fizička kultura. *Fizička kultura* 37 (3), 175-183.
- Žugić, Z. (1996) *Uvod u sociologiju sporta: sport kao znanstveni i društveni fenomen*. Zagreb: Fakultet za fizičku kulturu.
- Žugić, Z. (2000) *Sociologija sporta*. Zagreb: Fakultet za fizičku kulturu.
- Žvan, M. (1983) Delovanje socijalne diferencijacije na sport i u sportu. *Fizička kultura* 37 (5), 352-354.

### Interplay Between Politics and Sport in Political Science Theories

**SUMMARY** Times when relations between politics and sports did not exist – be it in everyday practices or within scientific research – is definitely long gone, if they ever even existed. Nevertheless, it seems today that, especially within scientific research, these relations do not receive appropriate attention in the territories of former socialist sports superpowers, being *a priori* denied and considered as unimportant. That is why the key motive of this article is to initiate a discussion about the relevance of knowledge and research of the relations between politics and sport from two perspectives – the existing world-wide political science research experiences gained so far and already conducted researches in the territory of former Yugoslavia. In doing so, we first theoretically define the context of sports and politics, and then with the use of the literature review method analyse their mutual connectivity in the world and, more narrowly, within the work of the scientific community in the region of former Yugoslavia. Based on the gained conclusions which confirm a tight and constant, but also often abstract and flat-rate understood interplay between both analysed phenomena, a special typology for their in-depth and political-science-focused study is delivered. It is believed that distinctions between political, polity and policy approaches to sport decisively influence the mode of their future interplay.

**KEYWORDS** politics, sports, policy, state, public interest, democracy, former Yugoslavia

# HISTORIJSKI RAZVOJ ODNOSA CRKVE I DRŽAVE U VELIKOJ BRITANiji: KLJUČNE PREKRETNICE I METAMORFOZE "DRŽAVNE CRKVE" U MULTIKULTURNOM DRUŠTVU

**Hrvoje Špehar**

*Fakultet političkih znanosti,*

*Sveučilište u Zagrebu*

*Centar za europske studije*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2010.

**Sažetak** Autor prikazuje historijski razvoj odnosa crkve i države u Velikoj Britaniji od engleskog crkvenog raskola 1534. godine sve do suvremenih promjena. U skladu s pristupom historijskog institucionalizma, rad nastoji identificirati ključne prekretnice u odnosima crkve i države, koje su u bitnome određivale stvaranje suvremenog britanskog modela odnosa države i crkve. Budući da se u prikazima odnosa crkve i države u Europi britanski model često simplificirano opisuje kao model "državne crkve", ovaj rad nastoji prikazati neke od ključnih karakteristika pravno-političkog uređenja odnosa prema crkvama te društvene promjene koje dovode do modifikacija idealtipskog modela "državne crkve". Pri tome se posebno značajnom čini debata o multikulturnom društvu u Velikoj Britaniji, kao i mogućnosti i ograničenja različitih teorija multikulturalizma. Budući da je britanski model odnosa crkve i države reprezentativan za slične modele u skandinavskim zemljama, vrijednost istraživanja može se proširiti i na europsku razinu pronalaženja jedinstvenog zajedničkog pristupa dijalogu s crkvama, vjerskim zajednicama i zajednicama ateističkih i agnostičkih uvjerenja.\*

**Ključne riječi** Velika Britanija, crkva i država, državna crkva, multikulturalizam

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Politički sustav EU, europska politika i europeizacija Hrvatske" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

## 1. Engleski crkveni raskol

Historijski razvoj odnosa države i crkve u Velikoj Britaniji može se promatrati iz šireg historijskog konteksta, u kojem je svakako ključna prekretnica engleski crkveni raskol iz vremena Henrika VIII. (1509-1547). Kako ističe A. Franzen, za razliku od protestantske reformacije engleska se reformacija zasnivala na crkveno-političkim, a ne na dogmatskim pitanjima (usp. Franzen, 1993: 250). Henrik VIII. je isprva bio veoma odan papinskoj vlasti i osuđivao je Lutherovu reformaciju. Tako je 1521. godine dao sastaviti spis *Assertio septem sacramentorum*, u kojem staje u obranu sakramentalne dogmatike, zbog čega mu papa Lav X. (1475, papa od 1513. do 1521) daje naslov *fidei defensor* (usp. Franzen, 1993: 250).

Budući da se Henrik VIII. odlučio nakon osamnaestogodišnjeg drugog braka rastaviti i oženiti ljubavnicom Anom Boleyn, izbio je spor s papom Klementom VII. (1478, papa od 1523. do 1534) koji je tražio očuvanje crkvenog braka i zabranio parlamentu, zaprijetivši mu ekskomunikacijom, da razriješi kraljev brak s Katarinom Aragonskom. Međutim kralj nije poslušao papine zahtjeve te se 1533. godine oženio Anom Boleyn. Jednako tako, Aktom o supremaciji (*Act of Supremacy*) 1532. godine Henrik VIII. proglasio se vrhovnim poglavarom crkve u Engleskoj, što će 1534. godine potvrditi engleski parlament. Od podanika je očekivao da polože supremacijsku zakletvu (*Succesion Act* i *Treason Act*), te je time nastao engleski crkveni raskol (usp. Iserloh i sur., 2004: 272-272; Franzen, 1993: 251). Mučeni su i smaknuti mnogi koji su se opirali kraljevoj samovolji, među njima i biskup J. Fisher i bivši lord-kancelar Th. Morus. Međutim kralj se i dalje opirao reformacijskim utjecajima, te je 1539. godine u tzv. *Krvavom statutu*

(*Bloody Statut*) objavio *Šest članaka vjere* (*Six Articles*), u kojima se osuđuju na smrt oni koji niječu "transupstancijaciju u svetoj misi, pričest pod jednakom prilikom, misu za pokojnika, osobnu ispovijed, svećenički celibat i obaveznu snagu redovničkog zavjeta" (usp. Franzen, 1993: 252).

Protestantizam je u Engleskoj započeo tek za vrijeme kralja Eduarda VI. (1547-1553), kada iz Njemačke dolazi reformator Martin Butzer (1491-1551) te drugi protestanti i kalvinisti (usp. Franzen, 1993: 252). M. Butzer sastavlja novu vjeroispovijest, a 1549. godine, zajedno s Th. Cranmerom (1489-1556), priređuje novi molitvenik (*Book of Common Prayer*). Th. Cranmer, lider engleske reformacije i nadbiskup Canterburyja za vrijeme Henrika VIII. i Eduarda VI, pomogao je da se prvi razvede od Katarine Aragonske, podržavao je načelo kraljevske supremacije i bio je odgovoran za reforme Engleske crkve u pitanjima euharistije, svećeničkog celibata, reforme liturgijskih mjesta i štovanja svetaca. Jednako tako, pomogao je brojnim vjerskim disidentima koji su iz kontinentalne Europe došli u Englesku.

Promjena se dogodila s kraljicom Marijom "Katoličkom" (1553-1558), koja je progonila protestante, dok je Elizabeta I. (1558-1603) ponovno vratila protestantizam i progonila katolike (usp. Franzen, 1993: 252). Elizabeta I. je novim zakonom o supremaciji i uniformnosti, 1559. godine, ponovno stavila na snagu deset crkvenih zakona Henrika VIII. i Eduarda VI, kao i *Prayer Book* iz 1552. godine, koje je kraljica Marija bila dokinula (usp. Iserloh, 2004: 277). Trideset i devet članaka vjere formuliranih na skupu klera 1563. godine zapravo je bilo obrada Cranmerova četrdeset i dva članka iz 1552. godine, a "odisali su reforma-

torskim, ne luterovskim, duhom” (Iserloh, 2004: 278). Jednako tako, J. Jewel je 1562. godine sastavio *Apologiju Engleske crkve* (*Apologia ecclesiae Anglicanae*), u kojoj brani novi vjerski poredak, dok je R. Hooker u djelu *Laws of Ecclesiastical Polity*, 1593. godine, iznio osnove prava Engleske crkve (usp. Iserloh, 2004: 278). Na taj je način u vrijeme Elizabete I. formirana Engleska (Anglikanska) crkva koja će ostati ključna crkva u Engleskoj i Velikoj Britaniji sve do danas.

## 2. Varijacije pravnog uređenja odnosa crkve i države u Velikoj Britaniji

N. Doe ističe da pravni aranžmani odnosa crkve i države u Velikoj Britaniji, često kontradiktorno, variraju:

- 1) od identifikacije države i crkve do odvajanja crkve i države,
- 2) od indiferentnosti i neutralnosti države u vjerskim pitanjima do preferiranja određene crkve i diskriminacije drugih,
- 3) od odsutnosti interveniranja u crkvena pitanja do državnog upletanja u crkvene poslove (usp. Doe, 1999: 185).

Isti autor ističe da tako konfuzna politika prema crkvama vlada još od početka 19. st., pa i prije. Prije engleskog crkvenog raskola 1534. godine, prema *common law* Katolička je crkva bila državna crkva. Od raskola s Rimom i reforme koja je uslijedila pod utjecajem protestantskih i luterantskih krugova Engleska crkva postaje državnom crkvom.

N. Doe razdoblje do početka 20. st. u odnosima crkve i države opisuje s tri ključna procesa:

- 1) diskriminacija rimokatolika i ekstremljivih protestanata (*Dissenters*), u razdoblju od 1530. do 1689. godi-

ne: postojala je obaveza prihvaćanja kraljevske supremacije (*royal supremacy*), obaveza prisustvovanja bogoslužju Engleske crkve, zabrana građenja crkava drugih vjerskih zajednica;

- 2) proces vjerske tolerancije koji počinje 1689. godine Aktom o toleranciji (*Toleration Act*), kojim je prestala rigorozna diskriminacija pripadnika drugih crkava: omogućeno im je građenje crkava i bogoslužje; ipak, dozvolu za vršenje obreda morao je odobriti biskup Engleske crkve na svojem teritoriju;
- 3) nastanak načela opće vjerske slobode, u periodu od 1800. do 1919. godine (usp. Doe, 1999: 188).

Pravna pozicija Engleske crkve nije se mijenjala od njezina nastanka engleskim crkvenim raskolom sve do 19. st. Ipak, unutarnji odnosi prema Engleskoj crkvi dijelom su mijenjani:

- 1) parlament je postao glavni zakonodavni organ crkve, poglavito u pitanjima discipline klera i u tumačenjima zakona;
- 2) parlamentarni statut *Matrimonial Causes Act* iz 1857. godine oduzeo je kompetentnost crkvenim sudovima u pitanjima braka i nasljednog prava te je ustanovio civilni razvod;
- 3) reforma s kraja 19. st. proizvela je pravni korpus koji je 1919. godine oblikovao *Church of England Assembly (Powers) Act* (usp. Doe, 1999: 188-189).

Reformom iz 1970. godine kompetencije skupštine (*Assembly*) povjerene su Općoj sinodi Engleske crkve, te su legislative i jednog i drugog tijela trenutno iste snage kao parlamenta (usp. Doe, 1999: 189). Tijekom 19. st. crkveni i svjetovni suci razvili su ideje prema kojima

svaka osoba koja živi na teritoriju neke župe i biskupije ima pravo na krštenje, svetu euharistiju, brak i sprovod. U 19. st. postojala je obaveza svjetovnih vlasti da se brinu o crkvama, što se u suvremenim prilikama izgubilo. Jednako tako, postoji obaveza da kralj prihvaća i čuva nauk crkve i da treba biti u crkvenom zajedništvu, kao i da je ovlast imenovanja biskupa u rukama vladara te da su neki biskupi članovi Doma lordova (ukupno 24; usp. Doe, 1999: 189).

Dok je 1707. godine Aktom ujedinjenja (*Acts of Union*) stvoreno Kraljevstvo Velike Britanije (ili Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije), za vrijeme kraljice Ane, spajanjem Kraljevine Engleske i Kraljevine Škotske, 1800. godine novim je Aktom ujedinjenja (*Acts of Union*) stvoreno Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Irske, koje je 1922. godine, nakon Englesko-irskog ugovora (*Anglo-irish treaty*) promijenilo ime u Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske. Današnje Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske sastavljeno je dakle od četiri države: Engleske, Škotske, Walesa i Sjeverne Irske. Istovremeno s ujedinjenjem s Irskom Engleska je crkva parlamentarnim odlukama stavljena u uniju s Irskom (anglikanskom) crkvom (usp. Doe, 1999: 189). Tako je Irska crkva postala Engleska crkva u Irskoj, koja danas djeluje u Republici Irskoj i u Ulsteru (unutar dvije crkvene pokrajine).

Parlamentarnom odlukom iz 1869. godine prestala je unija između Engleske i Irske crkve (*Irish Church Act*) te je englesko crkveno pravo u Irskoj prestalo biti važeće (usp. Doe, 1999: 189). Slično se 1920. godine dogodilo i u Walesu, u kojem je prestala postojati Engleska crkva. Aktom iz 1914. godine (*Welsh Church Act*) Anglikanska je crkva odvo-

jena od države, dok je istim aktom ustanovljena Velška crkva. Tako su crkve u Irskoj i u Walesu postale dio privatnog prava, a ne javnog prava (usp. Doe, 1999: 190).

Škotska crkva je reformirana, protestantska i prezbiterijska crkva, koja je nastala različitim statutima između 1560. i 1570. godine. Od 1834. do 1843. postojao je konflikt između države i Škotske crkve (*Ten Years Conflict*; usp. Doe, 1999: 190-191). Suprotstavile su se dvije koncepcije uređenja unutarcrkvenih pitanja, poglavito imenovanja crkvenih službenika. Spor je završio konačnim dogovorom tek 1921. godine, kada je *Church of Scotland Act* odredio da se u različitim pitanjima poštuje postupak usuglašavanja te je Škotska episkopalna crkva izašla izvan poimanja državne crkve (usp. Doe, 1999: 191).

Početak 20. st. tako su definirane pozicije različitih crkava u Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske. Ključna je karakteristika velika razlika između različitih crkava, veoma dezintegrirano crkveno vodstvo – velika samostalnost pojedinih crkava i različit tretman u Engleskoj, Walesu, Škotskoj i Sjevernoj Irskoj. Što se tiče crkava proizašlih iz engleskog crkvenog raskola, ključna je krovna institucija Anglikanska zajednica (*Anglican Communion*) koja je međunarodna asocijacija nacionalnih i regionalnih anglikanskih crkava, bez zajedničkog pravnog autoriteta, što znači da svaka crkva uživa punu autonomiju. Anglikanska zajednica jest zajednica crkava koje su u zajedništvu s Engleskom crkvom, kao “crkvom majkom”, a posebno s canterburyjskim nadbiskupom kao primasom. Iako dijele istu dogmatiku i ekleziologiju, razlikuju se u pojedinim pitanjima. Budući da je Engleska crkva (*Church of England*) sredi-

šte Anglikanske zajednice, njezina je historija usko vezana uz nastanak drugih crkava. Poglavar (*Supreme Governor*) Engleske crkve je kralj, Engleska crkva je državna crkva, a na čelu je canterburyjski nadbiskup koji je ujedno i predsjednik Generalne sinode Anglikanske crkve (Lambethska konferencija; usp. *Opći religijski leksikon*, 2002: 36).

Katolička crkva u Velikoj Britaniji tek je u 19. st. počela uživati određena vjerska prava. Tako je 1828. godine *Catholic Relief Act* dopustio otvaranje katoličkih škola i crkava, dok je 1832. godine *Roman Catholic Charities Act* dopustio stvaranje katoličkih karitativnih ustanova (usp. Doe, 1999: 191). Jednako tako, 1850. godine ponovno je uspostavljeno kanonsko pravo među katolicima u Velikoj Britaniji, te je 1871. godine *Ecclesiastical Titles Act* dopustio katoličku crkvenu hijerarhiju, uz kraljevsku dozvolu (usp. Doe, 1999: 191). Katolička crkva u Velikoj Britaniji djeluje kao dobrovoljna asocijacija te ima jednak status kao i ostale nedržavne crkve, za razliku od Republike Irske gdje je od 1937. do 1972. Katolička crkva imala poseban ustavni status (usp. Doe, 1999: 192).

Od Akta o toleranciji 1689. godine disidenti Engleske crkve (*Non-Conformists*) počeli su dobivati određene vjerske slobode, kao i Židovi od 1858. godine te ateisti od 1888. godine. Uslijed svih promjena tijekom 19. st. unutar britanske jurisprudencije počela se razvijati teorija vjerske slobode kao temeljnog načela *common lawa*.

Na području odnosa države i crkve u Velikoj Britaniji, kako primjećuje P. Avis, trenutno postoji veoma šarolika slika. Radi se o miješanom modelu u kojem uz državnu crkvu postoje veoma različiti pravno-politički aranžmani priznavanja različitih drugih crkava i vjer-

skih zajednica. Unutar četiri britanske nacije (engleske, škotske, velške i sjevernoirske) postoje različite povezanosti između crkava i državnih vlasti (usp. Avis, 2002: 230). Odnosi Katoličke crkve i državnih vlasti u Velikoj Britaniji određeni su važnošću i brojnošću pripadnika Katoličke crkve te njezinim utjecajem na društveni život. Unutar Velike Britanije djeluju tri katoličke biskupske konferencije. To su Biskupska konferencija Engleske i Walesa, Biskupska konferencija Škotske i Biskupska konferencija Irske (koja obuhvaća i Republiku Irsku; usp. Avis, 2002: 230). Iako je za vrijeme Henrika VIII. papinska vlast u Engleskoj bila prekinuta, crkvena je djelatnost nastavljena unutar različitih tada formiranih župa, dijeceza i samostana (usp. Avis, 2002: 230).

Unatoč različitim pritiscima državnih vlasti, kako je već spomenuto, 1829. godine dolazi do emancipacije Katoličke crkve u Velikoj Britaniji, koja tada uživa sva vjerska prava. Jednako je tako 1850. godine reafirmirana hijerarhija Katoličke crkve u Engleskoj, te se otada uspostavlja redovna crkvena djelatnost kao i u ostalim europskim zemljama u kojima djeluje Katolička crkva. Englesko pravo od 16. st. posjeduje zabranu papinske vlasti u Engleskoj, te zabranjuje primjenu papinskih odluka na engleske sudove (usp. Avis, 2002: 231). Može se reći da od 19. st. Katolička crkva u Velikoj Britaniji uživa tretman slobodne vjerske prakse koja uključuje sve djelatnosti koje promiče Katolička crkva diljem Europe i svijeta.

Osim Katoličke crkve i druge crkve imaju jednaka prava i važan utjecaj na britansko društvo. To su, u prvom redu, tzv. Slobodne crkve (*The Free Churches*), čija je tradicija u razlikama naspram državne crkve (usp. Avis, 2002: 231). Među

njima je Baptistička crkva, koja je nastala iz redova anabaptista i engleskih crkvenih separatista u 16. st., a koja je danas tako formirana da različite baptističke crkvene zajednice (većinom) čine Baptističku uniju Velike Britanije.

Među slične crkvene zajednice valja ubrojiti i kongregacionaliste, koji su se 1972. godine ujedinili s engleskim prezbiterijancima u Ujedinjenu reformiranu crkvu (usp. Avis, 2002: 231).

Uz baptiste veoma važnu ulogu u britanskom društvu i odnosu između crkve i države imaju i metodisti, koji su po nauku i organizacijskim oblicima mnogo bliži Anglikanskoj crkvi. Iz tih je razloga 2003. godine došlo do zbližavanja dviju crkava (Metodističke i Anglikanske), te one trenutačno veoma usko surađuju u zajedničkim pitanjima i angažmanima unutar civilnog društva (usp. Avis, 2004: 232).

Osim na navedene tri ključne crkvene zajednice koje nisu državne crkve u Velikoj Britaniji britanska politika odnosa crkve i države veoma je usredotočena na odnose s državnim crkvama. Tako je Škotska crkva, kao državna crkva, veoma važna za politički i društveni život Škotske. Za razliku od Engleske crkve Škotska crkva nije dio anglikanske crkvene tradicije, već je nastala na reformacijskoj i kalvinističkoj tradiciji (usp. Avis, 2004: 232). Upravo zbog svoje reformatorske tradicije Škotska crkva rijetko se naziva državnom crkvom, već prije koristi naziv nacionalne crkve. Takav se naziv koristi od 1921. godine (*Articles Declaratory*), kada se željela u bitnome razlikovati od Anglikanske crkve.

Često se, kako ističe P. Avis, termin *državna crkva* koristi gotovo isključivo za Anglikansku crkvu, kada je riječ o Velikoj Britaniji (usp. Avis, 2004: 233). Radi se naime o tome da je Anglikanska

crkva (prije svega Engleska crkva, njezina središnja crkva) ključna crkva za Veliku Britaniju te da je njezina tradicija ključna za odnose države i crkve. Upravo zato što Škotska crkva nije na jednak način državna crkva, veoma je teško poistovjetiti njihove statuse jednakim terminima. P. Avis ističe da je jednak slučaj sa skandinavskim crkvama, koje uživaju veoma različite statusne državnih crkava (usp. Avis, 2004: 233).

Za razliku od Engleske crkve Škotska crkva nije pod presudnim utjecajem države kada su posrijedi unutarcrkvena pitanja, država ne imenuje crkvenu hijerarhiju, njezini službenici ne sjede u Domu lordova britanskog parlamenta (za razliku od predstavnika Engleske crkve), već je organizirana na način teritorijalne, nacionalne crkve, koja je veoma neovisna o državi (usp. Avis, 2004: 233). Ipak, simbolička važnost leži u povezanosti s krunom, jer monarh sudjeluje u obredima Škotske crkve kada se nalazi u Škotskoj te može prisustvovati Općoj skupštini Škotske crkve (usp. Avis, 2004: 233).

I, na koncu, za odnose države i crkve u Velikoj Britaniji ključna je državna crkva: Engleska crkva. Iako tijesno povezana s državom, budući da je monarh poglavar crkve te budući da 26 biskupa sjedi u Domu lordova, Engleska je crkva neovisna o državi u vjerskim pitanjima, prije svega u pitanjima pastorala i djelovanja unutar biskupija i župa (usp. Avis, 2004: 233). Upravo stoga Engleska crkva uživa prava da sama uređuje liturgijska, doktrinarna i disciplinska pitanja.

Iako premijer Velike Britanije ima ovlast da monarhu predloži imenovanje biskupa Engleske crkve između dva imena koja mu preporuči komisija Opće sinode Engleske crkve, u pravilu se radi o veoma malom utjecaju državne vlasti na



unutarcrkvene odnose (usp. Avis, 2004: 234). Prema P. Avisu, ključna odrednica državne crkve u slučaju Engleske crkve jest u njezinu teritorijalnom organizacijskom okviru, prema kojem se crkveni službenici Engleske crkve zadužuju za sve stanovnike određenog područja, s obzirom na to da svi na njihovu području imaju pravo zatražiti njihove vjerske usluge (usp. Avis, 2004: 235).

Ipak, s vremenom različitih društvenih promjena, prije svega industrijske revolucije, i promjenom društvenog života u gradovima, došlo je i do velikih promjena u odnosu građana prema crkvi. Stoga se u posljednje vrijeme u engleskom društvu sve značajnije mjesto daje ekumenskim inicijativama, koje omogućavaju crkveno djelovanje u mnogo širim okvirima negoli ih može ponuditi samo jedna crkva (usp. Avis, 2004: 235).

Uz Englesku crkvu bivšim se državnim crkvama mogu smatrati i Velška crkva te Irska crkva. One su uživale veoma sličan status kao i Anglikanska crkva, međutim s vremenom su izgubile status državnih crkava. Irska je crkva prestala biti državnom crkvom 1870. godine, a Velška 1920. godine (usp. Avis, 2004: 235-236). Ipak, unatoč formalnom statusu P. Avis ističe da mnogi smatraju kako su obje kvazidržavne crkve, jer još uvijek uživaju stanovite utjecaje i ulogu u nacionalnim okvirima (usp. Avis, 2004: 236).

Zaključno, odnosi crkve i države u Velikoj Britaniji od 1800. do 1921. godine donijeli su ove promjene:

- 1) prijenos matrimonijalne jurisdikcije na *common law*,
- 2) Engleska crkva ima jednaku legislativnu važnost u donošenju zakona kao i parlament u crkvenim pitanjima,

- 3) odvajanje crkve i države u Sjevernoj Irskoj i Walesu te djelomično u Škotskoj,
- 4) ponovno uspostavljanje katoličke crkvene hijerarhije i kanonskog prava,
- 5) razvoj priznavanja drugih crkvenih zajednica kao dijela dobrovoljnih asocijacija,
- 6) prijelaz s prava religijske tolerancije na pravo vjerske slobode i vjerske autonomije (usp. Doe, 1999: 192-193).

### 3. Laicizacija i suvremeni odnosi države i crkve u Velikoj Britaniji

A. Prescott ističe da britanski parlament održava svakodnevnu praksu tradicionalne molitve prije zasjedanja, koju u Domu lordova predvodi biskup Anglikanske crkve (usp. Prescott, 2006: 137). Isti autor primjećuje kako je molitva za kraljicu i za savjestan rad parlamenta potpuno nediskutabilna u modernoj britanskoj politici. Jednaka je praksa 1999. godine uvedena i u škotski parlament, uz veliku podršku većine. A. Prescott primjećuje da britanska politička scena nema potrebu za laicizacijom političkog života na simboličkoj razini te da u religijskim simboličkim praksama ne vidi ništa sporno. To potvrđuje i veoma afirmativnim odgovorom na molbu jednog muslimanskog zastupnika u britanskom parlamentu koji je tražio da se uvede i multikonfesionalna molitva prije zasjedanja (usp. Prescott, 2006: 137).

Takav afirmativni stav proizlazi iz historijske pozicije Engleske crkve nakon engleskog crkvenog raskola, koja se tijekom stoljeća izgradila u državnu crkvu, s kraljem ili kraljicom na čelu, uz sudjelovanje biskupa u radu Doma lordova. Uz ostalo, britanski premijer nominira biskupe nakon što kraljevska komisija za nominiranje predstavi dva kandidata

za ispražnjeno mjesto. Od dvojice predstavljenih premijer izabire jednog kojeg potvrđuje suveren (usp. Prescott, 2006: 138). Crkvena dobra i crkveni kapital pod kontrolom su neovisne komisije koja svoja izvješća podastire parlamentu, koji ima vlast čak i nad usvajanjem novih liturgijskih tekstova (usp. Prescott, 2006: 138). Unatoč navedenoj praksi veoma bliskih odnosa između države i crkve u Velikoj Britaniji, A. Prescott primjećuje kako većina autora drži da je britansko društvo velikim dijelom sekularizirano.

Ipak, budući da se procesi sekularizacije (društvena razina) i laicizacije (politička razina) ne mogu poistovjetiti, važno je primijetiti kako je u britanskom slučaju unatoč izostanku radikalne laicizacije društvena sekularizacija možda najviše napredovala.

Naime većina autora laicizaciju smatra procesom kojim društvene, a pogotovo političke institucije nisu pod utjecajem različitih komunitarizama (ne samo religijskih). S druge strane, na društvenoj se razini može promatrati proces sekularizacije, koji označava sve manji utjecaj religije u društvenom životu. A. Prescott drži da se proces laicizacije može uočiti, ovdje sasvim ispravno, na primjeru poziva Tonyja Benna (1925-), jednog od eminentnih laburističkih *leadera*, koji se 1983. godine zalagao za denacionalizaciju crkve (usp. Prescott, 2006: 138). Temeljni argument T. Benna na temelju kojeg se zalagao za denacionalizaciju crkve nije bio u tome da "institucionalizacija crkve kompromitira laički karakter države, već u tome da uvodi suptilnu korupciju koja sprečava crkvu da se angažira u društvenim pitanjima" (Prescott, 2006: 138). Ta inicijativa nije naišla na širi odjek, te je proglašena potpuno nevažnom za crkveni i politički život Velike Britanije.

A. Prescott nalazi da su za ovu materiju veoma instruktivne riječi princa Charlesa iz 1994. godine. Naime princ se u svom govoru založio za to da suveren ne bude branitelj vjere (*defensor fidei*), već branitelj vjerovanja, jer sve religije mogu ponuditi brojne "lijekove" za društvene probleme i time činiti društveni život kvalitetnijim (usp. Prescott, 2006: 138). Promjena je očigledna: umjesto deklarativno državne crkve (Engleske crkve) u Britaniji je na djelu sasvim različita vjerska politika. Riječ je o multikulturalnoj, multikonfesionalnoj politici. Stoga A. Prescott i zaključuje kako "ono što danas zaokuplja britansko društvo nije odvajanje crkve i države, već, naprotiv, način na koji moderna država može u potpunosti zaštititi i održati različite oblike religijskih vjerovanja" (Prescott, 2006: 139).

Valja istaknuti da je britanska politika slijedila tu praksu i u obrazovanju. Tako je ministarstvo obrazovanja devedesetih zahtijevalo da se religijsko obrazovanje učini što više multikonfesionalnim te da se ne podučava samo jedna vjerska doktrina (usp. Prescott, 2006: 139). Jednako je tako 2003. godine britanski ministar vanjskih poslova J. Straw bio protiv spominjanja kršćanske baštine u Ustavu za Europu, smatrajući da o tom pitanju postoje veoma različiti stavovi (usp. Prescott, 2006: 139). Kako ističe A. Prescott, J. Straw je dolazio iz izbornog okruga u kojem velik dio populacije čine muslimani, te je smatrao kako je zadaća vlade da stvara prostor u kojem su prava i različitost osoba svih vjeroispovijesti zaštićeni te takav pravni sustav u kojem će se svi građani osjećati jednakima (usp. Prescott, 2006: 139). Isti autor drži da je proces laicizacije, koji je u Francuskoj bio veoma izražen krajem 19. i početkom 20. st., u Velikoj Britani-

ji već odavno proveden. Razlika u procesima laicizacije u Velikoj Britaniji jest u tome da su se promjene događale postupno, već s engleskim crkvenim raskolom, parlamentarnom kontrolom crkve, prenošenjem judikature na svjetovne sudove, toleriranjem različitih religijskih zajednica i sl.

Kao što je spomenuto, budući da je Ujedinjeno Kraljevstvo pravno sastavljeno od tri države (Engleska i Wales, Škotska i Sjeverna Irska), svaka od njih posjeduje vlastiti pravni sustav unutar kojega su uređena i pitanja odnosa crkve i države (usp. McClean, 2008: 597). To se posebno odnosi na Škotsku, koja od 1999. godine nakon 292 godine ponovno ima vlastiti parlament (usp. McClean, 2008: 597). Ipak, za pitanja odnosa crkve i države važan je Parlament Ujedinjenog Kraljevstva koji ima nadležnost nad pitanjima nepisanog ustava, krune i unije između Engleske i Škotske (usp. McClean, 2008: 597). Kao i Škotska i Wales od 1999. godine ima vlastiti parlament, ali s mnogo manje ovlasti od škotskog. Unatoč tome što je pravna situacija odnosa crkve i države relativno jednostavna, prvenstvo u određenjima toga odnosa ima položaj Engleske crkve kao državne crkve te položaj Škotske crkve. Kršćanstvo je dominantna religija u Ujedinjenom Kraljevstvu, a kršćanske crkve dijele različite postotke unutar populacije.

Iako je crkva u Engleskoj prije engleskog crkvenog raskola uživala stanovitu samostalnost u pojedinim pitanjima (npr. postojanje engleske sinode, usp. McClean, 2008: 602), nakon raskola uslijedila je znatna promjena u odnosima države i crkve, obilježena miješanjem krune i političkih vlasti u crkvena pitanja. Kada je Anglikanska crkva za vrijeme Eduarda VI. (1547-1553) provela brojne reformacijske mjere, nastala

je posebna anglikanska teologija i u određenom dijelu crkvenih pitanja Anglikanska se crkva počela razlikovati od Katoličke crkve. Otada se Anglikanska crkva "naslanja na Augsburgsku i Wittenberšku vjeroispovijed, ali s mnogim kalvinističkim (predestinacija, euharistija) i episkopalnim elementima (biskupi, svećenici, đakoni)" (*Opći religijski leksikon*, 2002: 36).

Jednako tako, nakon što je provedena reformacija, Anglikanska je crkva zadržala stanovite elemente katoličke tradicije, kao što su hijerarhija i apostolska sukcesija (usp. *Opći religijski leksikon*, 2002: 36). U takvim unutarcrkvenim odnosima bilo je jasno da će se i odnosi crkve i države kreirati prema tradiciji koja je u određenoj mjeri slična katoličkoj tradiciji, posebno s obzirom na pitanja kao što su odnos prema monarhiji, podložnost vladaru, opravdanje kraljevske vlasti koja potječe od Boga i sl.

#### 4. Statusi crkava i vjerskih zajednica u Velikoj Britaniji

Pravni status crkava u Velikoj Britaniji može se podijeliti na tri sustava (usp. McClean, 2008: 603). U prvom redu, na sve crkvene zajednice (s izuzetkom Engleske crkve i Škotske crkve) primjenjuje se opće pravo, prema kojem su crkve definirane kao dobrovoljna udruženja i ne pridaje im se poseban pravni status (usp. McClean, 2008: 603). Ipak, s obzirom na javno pravo koje uređuje crkvena pitanja postoje određene razlike između Engleske i Škotske. Kako ističe D. McClean, *General Assembly Act* iz 1592. godine predstavlja temeljni dokument prezbiterijanskog karaktera Škotske crkve, koja se obično naziva *the Kirk* (usp. McClean, 2008: 603). Prilikom ujedinjenja Engleske i Škotske škotski je parlament 1706. godine usvojio *Protestant*

*Religion and Presbyterian Church Act*, kojim je u pravni sustav unio garancije koje omogućavaju tradiciju reformacije Škotske crkve (usp. McClean, 2008: 603). Jednako tako, *Church of Scotland Act* iz 1921. godine, ujedinjujući Škotsku crkvu s različitim slobodnim crkvama Škotske, donosi slobodu crkvenog djelovanja u pitanjima eklezijalne naravi, te posebno ističe slobodu vlastitog izbora (usp. McClean, 2008: 604).

Posebno je važno da D. McClean ističe kako se pravna pozicija odnosa države i crkve može smatrati devijantnim slučajem, jer se Škotska crkva (*Kirk*) može smatrati državnom crkvom, ali je istovremeno navedenim dokumentom (*Church of Scotland Act* iz 1921. godine) određena visoka razina samoodređenja pri izboru vjere koja uvelike odgovara poziciji koja se naziva odvajanje crkve i države (usp. McClean, 2008: 604-605). Ta primjedba D. McCleana veoma je važna za ukupnu ocjenu odnosa crkve i države u Velikoj Britaniji. Naime iako se obično Velika Britanija uzima za primjer modela državne crkve, važno je primijetiti kako se unutar kompleksnog političko-pravnog sustava Velike Britanije može razlikovati više različitih pravnih sustava koji međusobno uređuju odnose crkve i države.

Iako je unutar Engleske i (dijelom) Walesa moguće odrediti da se Velika Britanija može svrstati u model državne crkve, s brojnim interpretacijama toga pojma, primjer Škotske pokazuje kako je Škotska crkva u ambivalentnoj poziciji prema takvoj interpretaciji. Upravo zbog toga modelsko razumijevanje odnosa crkve i države u velikim, tradicionalnim demokracijama počiva na brojnim simplifikacijama koje sa sobom donose često sasvim pogrešne interpretacije političkog sustava. Iako je u Engleskoj

Engleska crkva doista državna crkva, različitim modifikacijama njezine uloge tijekom historijskih perioda moguće je pratiti društveno-politički razvoj koji uvelike ne korespondira s tradicionalnim shvaćanjima modela državne crkve. Kako ističe D. McClean, Engleska je crkva tijesno povezana s javnim vlastima, što se ogleda u već spomenutoj zastupljenosti u Gornjem domu parlamenta i različitim pitanjima oko izbora biskupa te dužnosti crkve u odnosu prema naciji (usp. McClean, 2008: 605). Ipak, ne postoji jedinstven sustav konkordata ili ugovora koji bi na poseban način regulirao odnose crkve i države. Može se stoga tvrditi da je odnos države i crkve u Engleskoj model državne crkve upravo zbog pravnog položaja kanonskog prava Engleske crkve koje predstavlja integralni dio engleskog prava (usp. McClean, 2008: 605).

Naime bilo bi veoma teško odrediti da je u Engleskoj na snazi model državne crkve samo s obzirom na tradiciju koja vlada u britanskom parlamentu ili u odnosu prema poziciji britanske krune. Sadržaj modela državne crkve mora podrazumijevati takav sustav nadležnosti prema kojem su za dio crkvenih pitanja nadležne državne vlasti, te su efektivno uključene u unutarcrkvena pitanja.

Za razliku od modela odvojenosti crkve i države, u kojem su državna i crkvena pitanja odvojena i uređena na razini različitih vrsta ugovora, kod modela državne crkve radi se o dijelom povezanoj nadležnosti državnih i crkvenih vlasti u pojedinim pitanjima, iako se ne može govoriti o cezaropapizmu kao krajnjoj monističkoj slici odnosa države i crkve. Kako ističe *Opći religijski leksikon*, cezaropapizam radikalno označava podložnost crkvene vlasti carskoj vlasti, a u širem smislu "svako objedinjavanje

svjetovne i duhovne vlasti u osobi državnoga poglavara” (*Opći religijski leksikon*, 2002: 143).

Ipak, valja naglasiti kako je u demokratskim društvima važna razlika između modela državne crkve i cezaropapističkih tendencija koje mogu postojati u fundamentalističkim društvima. Odnosno, kako ističe K. Armstrong, “fundamentaliste ne interesira demokracija, pluralizam, vjerska tolerancija, očuvanje mira, sloboda govora i odvojenost crkve od države” (Armstrong, 2007: XIII). Upravo zato što je u demokratskim društvima fundamentalizam kontrakultura, njegov utjecaj na politički sustav može biti samo periodičan i parcijalan. U osnovi, engleski politički sustav ne može se okarakterizirati obrascima fundamentalističkog pristupa, te je time onemogućena interpretacija modela državne crkve u Engleskoj kao fundamentalističkog cezaropapizma.

Pravno-politička povijest pokazuje ključnu karakteristiku razvoja engleskog modela odnosa države i crkve. Veliku većinu legislative koja se odnosi na crkvena pitanja od 16. do početka 20. stoljeća donio je parlament, te je stoga njegova ingerencija nad crkvenim pitanjima bila izrazito značajna (usp. McClean, 2008: 605).

Ključna prekretnica nastaje početkom 20. stoljeća, kada se ovlasti donošenja crkvenog zakonodavstva prenose na Opću sinodu, čime je model državne crkve pretrpio još jednu transformaciju (usp. McClean, 2008: 605). Važnost Opće sinode za Englesku crkvu, ustanovljene dokumentom *Church of England Assembly (Powers) Act* iz 1919. godine, ne leži samo u njezinu crkveno-državnom karakteru ključne prekretnice. Ona ujedno označava i ključnu pre-

kretnicu za unutarnje crkvene odnose u Engleskoj crkvi.

Naime Opća sinoda se sastoji od tri doma: doma biskupa, doma klera i doma laika (usp. McClean, 2008: 605). Važnost koju je Opća sinoda dala laicima pokazuje i crkvenu transformaciju Engleske crkve, koja se od 1919. godine mnogo više okreće različitim oblicima unutar-crkvene demokracije. Jednako kao i dom laika, dom klera je biran demokratskim putem, te svaki od ta dva doma broji oko 250 predstavnika. Ključna prekretnica za Englesku crkvu, prije svega u demokratizaciji crkvenih institucija, ogleda se i u konsenzualnom obliku usvajanja pojedinih dokumenata o kojima na jednak način odlučuju sva tri doma. Ipak, kako ističe D. McClean, parlament je zadržao određene ovlasti nad odlukama Opće sinode. Naime parlament može odbaciti određene mjere koje je usvojila Opća sinoda, ali nema pravo mijenjati predloženi tekst. Jednako tako, Opća sinoda nema pravo podnositi zakone monarhu, već je to isključivo pravo parlamenta (usp. McClean, 2008: 606).

Demokratski iskorak Engleske crkve 1919. godine predstavlja dakle ključnu prekretnicu u odnosima crkve i države ne samo u Engleskoj nego i u cijeloj Velikoj Britaniji upravo zato što se, za razliku od Škotske, Engleska posebno do 1919. godine mogla definirati modelom državne crkve. Dvostruka ključna prekretnica koja je učinjena 1919. godine u Engleskoj i 1921. godine u Škotskoj označava sasvim novi i drugačiji smjer odnosa države i crkve. Za razliku od ključne prekretnice tijekom prve polovice 19. stoljeća, prve godine nakon Prvog svjetskog rata donijele su bitne izmjene u odnosu prema Engleskoj i Škotskoj crkvi. Time je Velika Britanija postala model državne crkve u kojem koegzistiraju

različite razine suradnje između države i crkve, uz sve prošireniju demokratizaciju crkvenih institucija. Jednako tako, budući da je kanonsko pravo Engleske crkve usvojeno bez protivljenja parlamenta, te da je vlast monarha ograničena samo na intervencije u kanonskom pravu koje su u suprotnosti s engleskim pravom, ostvarena je sve labavija povezanost između tijela javne vlasti i crkve.

Treći nivo britanskog pravnog sustava vezanog uz crkvena pitanja odnosi se na položaj crkava i vjerskih zajednica unutar pravno-političkog sustava s obzirom na stanje nepisanog ustava. Kako ističe D. McClean, budući da ne postoji pisani ustav, ne postoji niti ustavno pravo koje bi pokrivalo vjersku slobodu (usp. McClean, 2008: 606).

##### **5. Europeizacija britanskog modela državne crkve**

Godine 1998. u britanski pravni sustav integrirane su odredbe Europske konvencije o ljudskim pravima, čiji je jedan od prvih potpisnika Velika Britanija (usp. McClean, 2008: 606). Značenje integriranja odredbi Europske konvencije o ljudskim pravima leži u mogućnostima koje se pružaju sudovima da odlučuju na temelju normativnih odredbi Konvencije. Zakonom *Human Rights Act* iz 1998. godine omogućeno je dakle da se čl. 9 Europske konvencije o ljudskim pravima, koji govori o vjerskoj slobodi, harmonizira s drugim britanskim zakonodavnim odredbama te da postane ključna odrednica britanskog političkog sustava koji ne posjeduje pisani ustav (usp. McClean, 2008: 606).

Takav status Europske deklaracije o ljudskim pravima u britanskom pravnom sustavu omogućuje da se derogiraju one pravne odredbe u britanskom pravnom sustavu koje bi bile suprotne čl.

9 Europske konvencije o ljudskim pravima, te se time redefinira onaj dio korpusa pravnog sustava koji se odnosi na crkveno-državna pitanja, kao i na pitanja koja se tiču vjerske slobode i različitih drugih prava koja proizlaze iz navedenog. Ipak, kako ističe D. McClean, u pogledu onih odredbi koje je donijela Opća sinoda Engleske crkve, samo je Opća sinoda nadležna za njihove promjene (usp. McClean, 2008: 606). Time je zadržana autonomija legislative Opće sinode Engleske crkve u unutarcrkvenim pitanjima, pogotovo u onim područjima koja se tiču kanonskog prava Engleske crkve.

Potrebno je naglasiti kako se inkorporacija Europske konvencije o ljudskim pravima može označiti kao ključna prekretnica u odnosima države i crkve. Uz sve iznimke vezane uz provedbu Europske konvencije o ljudskim pravima u nacionalnim pravnim sustavima, pokazuje se da je u britanskom pravnom sustavu njezina implementacija proizvela određene učinke promjene na razinama koje nisu zabilježene u sličnim slučajevima. Iako se valja ograditi od rezolutnog stajališta kako je riječ o nesumnjivo ključnoj prekretnici, svakako se treba složiti s interpretacijom da se radi o značajnom historijskom momentu za položaj crkveno-državnih pitanja. U tom pogledu važno je primijetiti brojne razlike koje postoje na nacionalnim razinama u odnosima crkve i države (usp. Torfs, 1996; 1999), koje rezultiraju neujednačenom politikom odnosa između crkve i države na europskoj razini. Ipak, postoje stano-viti elementi približavanja koji omogućuju da se, prema načelu "minimalnog zajedničkog nazivnika", odnosi crkve i države u Europi opišu jedinstvenim modelom. Naime europeizirajući pravni sustav, Velika Britanija sve više postaje dio

zajedničkog europskog modela, koji se može definirati *eurolaičnošću* (usp. Massignon, 2002). *Eurolaičnost*, kao poseban model koji promoviraju različite europske institucije, kao i europski sudovi u područjima koja su vezana za pitanja vjerske slobode, označava takav odnos između crkve i države koji garantira osobnu slobodu izbora ili neizbora vjeroispovijesti, te jedinstvenu javnu sferu koja ne smije biti privatizirana privilegiranjem bilo koje od konfesija ili ateističkih svjetonazora. U britanskom slučaju to znači da se, iako je još uvijek na snazi model državne crkve (uza sve navedene modifikacije), teži novom društveno-političkom odnosu prema crkvama, vjerskim zajednicama te različitim vrstama ateizma ili agnosticizma, odnosno prema institucionalnim ili neinstitucionalnim oblicima vjerske prakse. Upravo se integracijom odredbi Europske konvencije o ljudskim pravima Velika Britanija pridružila procesu europeizacije pravnog i političkog sustava koji u konačnici podrazumijeva temeljnu pretpostavku "minimalnog označitelja", kojeg ovdje nazivamo *eurolaičnost*.

Europska konvencija o ljudskim pravima potpisana je 4. studenoga 1950. godine u Rimu, a ima za cilj "u državama članicama osigurati temeljna ljudska prava, zaštitu osobnih sloboda, pravo na postupak zajamčeno mehanizmima pravne države, posebna prava i slobode te pravo na brak i obitelj" (Weidenfeld i Wessels, 2005: 80). Budući da se radi o veoma važnom europskom dokumentu, prvom dokumentu Vijeća Europe, uvjet za članstvo u Vijeću Europe jest potpisivanje te konvencije. Upravo zbog važnosti Europske konvencije o ljudskim pravima građani mogu podnošenjem žalbe stalnom Sudu za ljudska prava u Strasbourgu tražiti pravni lijek (usp. Weidenfeld i Wessels, 2005: 80).

Budući da je europeizacija nacionalnih pravnih sustava u prvom redu donijela mogućnost individualnog pristupa europskim institucijama, otvorena je mogućnost da se sukladno Europskoj konvenciji o ljudskim pravima ujednače različita nacionalna zakonodavstva u pitanjima slobode savjesti i vjeroispovijesti. Ostaje otvorenim u kojoj je mjeri Europska konvencija o ljudskim pravima utjecala na britanski politički sustav, unatoč iznesenim argumentima D. McCleana.

## **6. Pojedina problematizirana područja odnosa države i crkve u Velikoj Britaniji**

Iako, kako je već naglašeno, druge crkve i vjerske zajednice ne uživaju posebna prava, već su dio slobodnih udruženja, njihovo kanonsko pravo (primjerice Kanonsko pravo Katoličke crkve) ima snagu važenja u dobrovoljnom pristanku članova crkvenih zajednica (usp. McClean, 2008: 607). Financijska pitanja uređena su tako da se upravljanje dobrima crkava povjerava "fiducijarnom administratoru" ili *trustu*, što je veoma čest instrument upravljanja u britanskom pravnom sustavu (usp. McClean, 2008: 607). Važno je naglasiti, kako ističe D. McClean, da pojam crkve kao javnopravne institucije u britanskom pravnom sustavu nema nikakvog smisla, jer ne postoji niti jedna odredba koja bi bilo kojoj crkvi ili vjerskoj zajednici dodjeljivala javnopravni status (usp. McClean, 2008: 607). Iako su određene kao dobrovoljna udruženja i nisu dio javnog prava, registracija crkava nije potpuno slobodna. Naime u slučajevima registracije Scijentološke crkve i nekih drugih humanističkih udruženja *Court of Appeal* je odlučio da ne zadovoljavaju nužne uvjete da bi bili registrirani kao crkve. U

obrazloženju stoji kako je za crkvu nužno da "okupljeni žele častiti Boga ili vrhovno biće ili božanstvo" (usp. McClean, 2008: 608).

Ta presuda pokazuje kako je, unatoč slobodnom definiranju vjerskih zajednica kao slobodnih udruženja, ipak zadržana praksa da se različitim crkvama i vjerskim zajednicama ne priznaje jednak status pri registraciji. Iako se može činiti da je formalna procedura registracije neke crkve ili vjerske zajednice manje važan javnopravni postupak, on može dovesti do većih političkih posljedica. Naime u društvima koja su obilježena različitim kulturnim identitetima, različitim imigrantskim kulturama i višestrukim identitetima veoma je osjetljivo postaviti oštre standarde koji omogućavaju registraciju vjerskih zajednica.

Iako je britanska praksa u definiranju statusa crkve veoma široka, kao što je navedeno, ipak postoje stanoviti problemi u vezi s priznavanjem statusa. Slična je situacija sa svim humanističkim i filozofskim udruženjima koja se u Velikoj Britaniji ne mogu registrirati kao crkve. Može se postaviti pitanje trebaju li se navedena udruženja svrstati na istu razinu na kojoj se nalaze i crkve, što je dijelom slučaj u Belgiji, s obzirom na karakter njihova djelovanja i ciljeva radi kojih nastaju. Ipak, s obzirom na jednak položaj u pitanjima djelovanja koja su slična djelovanjima vjerskih zajednica (npr. vjeronauk u javnim školama i sl.), relevantno je smatrati kako njihov status zaslužuje pažnju.

Uz probleme koje imaju pri registraciji vjerske zajednice u Velikoj Britaniji nisu lišene različitih utjecaja koje politička vlast ima nad određenim postupcima.

Tako je već spomenuti slučaj parlamentarne procedure zakonodavstva

koje usvoji Opća sinoda Engleske crkve jedan od primjera izravnog utjecaja što ga javna vlast ima nad crkvenim pitanjima. Kao što ističe D. McClean, to se pitanje posebno jasno očitivalo na primjeru ređenja žena za svećenice Engleske crkve, kada je tijekom parlamentarne procedure došlo do razilaženja u pogledu ispravnosti odluka Opće sinode (usp. McClean, 2008: 609).

Naime diskutabilna je bila odredba prema kojoj je Opća sinoda nadležna i za pitanja koja nisu povezana samo s tradicionalnim djelovanjem Engleske crkve. Kada je 1992. godine usvojena odredba Opće sinode Engleske crkve prema kojoj je ženama dopušteno da se zarede za svećenice, parlamentarna je procedura omogućila da se od Visokog suda (*High Court*) zatraži mišljenje o tome dopušta li *Enabling Act* iz 1919. godine takvo pravo Općoj sinodi (usp. McClean, 2008: 609). Sud se izjasnio pozitivno o pitanju nadležnosti Opće sinode da uređuje disciplinarna pitanja Engleske crkve, smatrajući kako to nisu pitanja takve razine koja zadire u javna pitanja. Ipak, kako stoji u presudi, sud je primijetio da parlament i dalje ima pravo da o pojedinoj pravnoj normi koju mijenja ili usvaja Opća sinoda Engleske crkve donese svoje pozitivno ili negativno mišljenje (usp. McClean, 2008: 609).

Sporni utjecaj što ga javna vlast ima na crkvena pitanja u Velikoj Britaniji može se očitovati i u imenovanjima biskupa od strane monarha, a na prijedlog premijera Velike Britanije. Budući da se radi o veoma važnom pitanju koje zadire u crkvene odnose, prije svega u eklezijsku dinamiku pojedine crkvene zajednice, imenovanja biskupa od državnih vlasti uvijek su bila problematična. Kontroverza oko laičke investiture ili postavljanja biskupa od strane svjetovnih vlasti



bila je jedna od ključnih problematičnih točaka srednjovjekovnog odnosa crkve i države. Prema *Općem religijskom leksikonu*, svjetovna je investitura u feudalnom pravu "investitura kojom je sizeren predajom nekog simbola (željezno žezlo) uvodio vazala u feudalni posjed; to je uvođenje sizeren (vladar) obavljao i na crkvenim vazalima (biskupi i opati) podjeljujući im i duhovnu investituru" (*Opći religijski leksikon*, 2002: 919). Svjetovna investitura koju je zadržala Engleska crkva dijelom je modificirana. Iako monarh, budući da je istovremeno i državni i crkveni poglavar, ima pravo imenovati biskupa, to pravo konzumira s obzirom na veoma preciznu proceduru. Prije svega, ključnu ulogu u procesu izbora biskupa ima premijer, koji na temelju kraljevske komisije za nominacije, sastavljene od 14 članova, bira između dvojice kandidata. Kraljevska komisija za nominacije sastavljena je od dva biskupa, tri klerika i tri laika, izabranih na Općoj sinodi Engleske crkve, te od šest članova koje je izabrala dijeceza koja očekuje imenovanje biskupa (usp. McClean, 2008: 609). Na koncu, premijer predlaže monarhu jednog od dvojice kandidata.

Navedena praksa posebno je kritizirana sa stanovišta uloge premijera u procesu donošenja odluke, s obzirom na to da je moguće, sukladno demokratskoj tradiciji, da premijer ne bude član Engleske crkve ili da uopće nije vjernik. Jednako tako, kritičari smatraju kako je izbor biskupa unutarcrkveno pitanje i da bi odluku o imenovanju biskupa trebale donijeti isključivo dijeceze o kojima je riječ. Takvo stanovište blisko je tradicionalnom koncilijarističkom shvaćanju prema kojem crkvena zajednica u općim pitanjima prethodi papinskom ili biskupskom primatu (u radikalnoj inači-

ci koncilijarizma). Ipak, unatoč kritikama praksa imenovanja biskupa Engleske crkve očuvana je, te ne predstavlja odstupanje od engleske tradicije povezano sti crkvenih i državnih pitanja.

## 7. Društvene promjene u Velikoj Britaniji: multikulturalno društvo

Unatoč veoma značajnim teorijama multikulturalizma, u koje svakako spadaju radovi B. Parekha, Ch. Taylora ili W. Kymlicke, brojni kritički osvrti u bitnome su ostavili traga na temeljnim pozicijama "prvotnog" multikulturalizma. Tako su A. Schlesinger, A. Schmidt, M. Novak, N. Glazer, B. Berry i brojni drugi preispitali teorijske pozicije koje su za multikulturalizam uglavnom podrazumijevale simplificiranu društvenu koegzistenciju različitih kulturnih obrazaca (usp. Mesić, 2006). Između navedenih autora, "utemeljitelja" teorije multikulturalizma, B. Parekh zauzima posebno mjesto, pogotovo s obzirom na interpretacije britanskog društva i religijski utemeljenog multikulturalizma. Tematizirajući politike identiteta, B. Parekh otkriva značajnu ulogu religijske pripadnosti, povezane s problemima fundamentalizma, kao odlučujuće momente u multikulturalnim društvima kakvo je britansko (usp. Parekh, 2008). Iako je značaj B. Parekha i drugih istraživača za problematiziranje britanskog multikulturalizma izrazit, ovaj se rad nastoji ograničiti na doprinose koje su u diskusiju o multikulturalizmu u Velikoj Britaniji unijeli B. Barry i W. Kymlicka. Naime unatoč snažnim teorijama multikulturalizma valja primijetiti i značajne doprinose koje su donijeli i kritičari multikulturalizma.

Tako B. Barry, nastojeći izložiti kritiku multikulturalizma, smatra da je problematična "politizacija grupnih iden-

titeta” koja se obično naziva “politika različitosti, politika priznavanja ili, najpopularnije multikulturalizam” (usp. Barry, 2006: 6). B. Barry drži da je “pretpostavka da je jednak tretman različit od pravičnog tretmana”, kao glavna pretpostavka multikulturalizma, u bitnome pogrešna (usp. Barry, 2006: 12). Uska povezanost religije i kulture u bitnome određuje karakter političkoga društva, pa je sukladno tome izrazito važno prihvaća li se polazište kako je nemoguće ostvariti jednak tretman za sve pripadnike političke zajednice.

Upravo stoga što je “svrha liberalnih institucija s obzirom na religiju samo to da različitim religijama pruži šansu da se razvijaju pod jednakim uvjetima”, postavlja se pitanje je li moguće da postoji takav oblik kulturnog pluralizma koji ne bi utjecao na ostvarivanje komunitarnih prava (usp. Barry, 2006: 27).

M. Mesić ističe da je veoma važno terminološki razlikovati nekoliko sličnih pojmova koji se u obilju literature o multikulturalizmu međusobno miješaju, a radi se o kulturnom pluralizmu, interkulturalizmu i plurikulturalizmu (usp. Mesić, 2006: 55). Navodeći da je pojam multikulturalizam novijeg podrijetla, te da se pridjev *multikulturalan* prvi put nalazi 1976. godine u *The Oxford Supplement*, koji napominje kako se pojam multikulturalizam prvi put pojavio 1941. godine, M. Mesić tvrdi da je tek 1990. u klasifikaciji Kongresne biblioteke u Washingtonu pojam definiran kao “uvjet u kojoj etničke, vjerske i kulturne grupe koegzistiraju unutar jednoga društva” (usp. Mesić, 2006: 56).

Primjena pojma multikulturalizam u političkom diskursu veže se, tvrdi M. Mesić, uz kanadsku politiku reguliranja međuetničkih odnosa od 1960-ih godina (usp. Mesić, 2006: 56). Multikultu-

ralizmom se nastoji objasniti politički pogled na društvo koje uvažava kulturu kao “nužan i neizbježan kontekst ljudskog života” (usp. Mesić, 2006: 59). Međutim veoma različiti i često oprečni pristupi definiranju multikulturalizma mogu proizvesti različite interpretacije, sve do “skliskog označitelja” koji omogućava “različitim grupama da projektiraju svoje nade i strahove” (usp. Mesić, 2006: 60). Stoga se valja složiti s M. Mesićem kada tvrdi da se “sve moderne države suočavaju s problemima multikulturalizma, čak i onda kada su daleko od toga da ga priznaju relevantnom političkom agendom, a kamoli službenom politikom; one ne mogu više izbjeći konfliktne zahtjeve društvenih grupa s formiranim zajedničkim identitetima i kulturnim praksama, što ih razlikuje od većine u državama čiji su dio; razlozi različitosti su složeni i višestruki: postkolonijalizam, globalizacija, međunarodne migracije, reafirmacija nacionalnih manjina, osvješćivanje domorodačkih naroda, politika identiteta i dr.” (Mesić, 2006: 60).

U suvremenom, globaliziranom društvu koje unutar sebe razvija sve širu interakciju na različitim razinama, multikulturalizam se nameće kao jedino rješenje društvenih odnosa. Definirajući se kao polazište prema kojem se svaki grupni entitet može legitimirati kao specifičan i neovisan, multikulturalizam dopušta da društvo na političkoj razini dozvoli različite razine komunitarnih prava, različitih specijalnih pravnih aranžmana, izuzetaka od općih pravila te mnoštvo posebnih politika koje vode zadovoljenju grupnih očekivanja. Multikulturalizam, načelno, ne zadire u problem demokratskog određenja političke zajednice, već afirmira ideju povezivanja u različite udružene akcije ili stvaranje

višerazinskog demokratskog i pluralnog društva.

U multikulturalnoj viziji društva različite vjerske ili etničke razlike mogu imati vodeću ulogu u ostvarivanju pojedinačnih političkih prava, na temelju kojih pojedinac može "konzimirati" svoj udio u političkoj zajednici. M. Mesić spominje da Ch. Iglis ispravno razlikuje tri različita multikulturalizma: demografsko-deskriptivni, ideološko-normativni i programsko-politički (usp. Mesić, 2006: 63).

Za politički pristup multikulturalizmu ključni su stoga uvjeti koji omogućuju njegovu provedbu i problemi koji nastaju formiranjem različitih komunitarnih prava, a koji (sukladno svojem temeljnom smislu) negiraju ideju da je moguće ostvariti takvo egalitarno društvo u kojem svi uživaju jednaka prava. Stoga je veoma instruktivno stajalište Ch. Taylora, koji pokušava objasniti multikulturalizam "politikom različitosti", koja "fuzionira egalitarijansku retoriku s naglaskom na autentičnost i odbijanje zapadnog univerzalizma, na kojeg gleda kao na lažno homogenizirajuću moć iza dimne zavjese" (usp. Mesić, 2006: 64).

Naspram multikulturalizma, koji B. Barry definira kao "politički program *politike različitosti* ili, točnije, za niz programa koji nisu nužno konzistentni", različiti autori prihvaćaju interkulturalizam kao odgovor na "esencijalističko podržavanje kulturne zatvorenosti, pa čak i izolacije i segregacije tih istih grupa, kao i konzerviranje njihovih unutar-njih, često neliberalnih odnosa" (usp. Barry, 2006: 27; Mesić, 2006: 67). Interkulturalizam naglašava da se kulture međusobno prožimaju, da su otvorene i da mogu mijenjati svoje obrasce

sve do stanovitog oblika transkulturalizma (usp. Mesić, 2006: 67). Unatoč naglašavanju kulturne interakcije interkulturalizam ne mora nužno biti opozicija multikulturalizmu. Interpretacija političke uporabe multikulturalizma veoma je fluidna i često dopušta veoma različite političke uporabe. Stoga je važno da se definiraju oblici u kojima se multikulturalizam provodi kao politika, za razliku od onih političkih pristupa koji naglašavaju istaknuti egalitarizam u društvenim i političkim odnosima. Upravo zato multikulturalizam u političkom diskursu doživljava kritike "desnice i ljevice". Kako tvrdi M. Mesić, "desnica multikulturalizam osporava zbog cijepanja nacije, a ljevica zbog cijepanja na krivi način – vertikalno duž etničkih, umjesto horizontalnih – klasnih linija" (usp. Mesić, 2006: 70).

Unatoč kritikama, kao što je i egalitarna kritika multikulturalizma B. Barryja, valja se složiti s M. Mesićem koji tvrdi da je multikulturalizam "pogled na svijet, koji ističe da su ljudska bića (i) kulturno određena, odnosno da njihova kulturna pripadnost uvelike uvjetuje njihove načine života i svjetonazore, pa ju valja priznati kao konstitutivni čimbenik njihovih (jednakih) ljudskih prava – čime, neizbježno, dolazi u sukob s vladajućim monokulturalizmom" (usp. Mesić, 2006: 70-71).

Britansko društvo u bitnome je određeno multikulturalizmom. Rezultat je to različitih povijesnih "ovisnosti o putu". Prije svega, Velika Britanija kao svjetska velesila upravljala je velikim dijelom svijeta te je, sukladno kolonijalnoj praksi, uvelike obogaćivala vlastito društvo različitim kulturnim utjecajima, a poslije i velikim migracijama stanovništva u Veliku Britaniju. Kako ističe W. Kymlicka, postoje dvije vrste kulturne raznovrsno-

sti koje uzrokuju politiku multikulturalizma.

Prva je kulturna raznovrsnost koja nastaje "iz korporacije prethodno samoupravljujućih, teritorijalno koncentriranih kultura u veću državu", pri čemu "ove inkorporirane kulture (nacionalne manjine) po pravilu nastoje da se održe kao posebna društva pored većinske kulture i zahtijevaju različite vidove autonomije ili samouprave kako bi osigurala svoj opstanak kao posebna društva" (usp. Kymlicka, 2004: 21).

Drugi je primjer kada kulturna raznovrsnost nastaje "kao rezultat individualne ili obiteljske migracije", pri čemu nastaju "labave asocijacije (etničke grupe) koje žele da se integriraju u šire društvo i da budu prihvaćene kao njegovi punopravni članovi", te im stoga cilj nije da "postanu separatne i samoupravljujuće nacije unutar šireg društva, već da modificiraju institucije i zakone matičnog društva kako bi ih prilagodili kulturnim razlikama" (usp. Kymlicka, 2004: 21-22).

To je slučaj u Velikoj Britaniji, gdje su različiti postkolonijalni faktori utjecali na formiranje suvremenog britanskog društva u kojem različite etničke i vjerske grupe nastoje modificirati političku praksu kako bi ona u određenoj mjeri bila prilagođena njihovim potrebama. To se osobito događalo nakon Drugog svjetskog rata, kada su mnoge europske zemlje koje su imale svoje kolonije prihvatile velik broj imigranata iz bivših kolonija. U prvom redu radi se o Velikoj Britaniji i Francuskoj, ali i o Belgiji i Nizozemskoj. Zahtjev za polietničkim pravima, kako tvrdi W. Kymlicka, ide za tim da se politika odrekne monokulturne paradigme u političkoj agendi te da, kako ističe M. Walzer, "politika bude odvojena od nacionalnosti onako

kao što je već odvojena od religije" (usp. Kymlicka, 2004: 50).

Kako ističu K. Purdam, R. Afkhami, A. Crockett i W. Olsen u svom istraživanju o religiji u Ujedinjenom Kraljevstvu, Velika Britanija danas je možda primjer religijski najrazličitije populacije u Europskoj Uniji (usp. Purdam i sur., 2007: 148). Tako se prema istraživanju iz 2001. godine 71,6% građana Ujedinjenog Kraljevstva izjašnjava kršćanima, 2,7% muslimanima, 1% budistima, 0,6% sikhima, 0,5% Židovima, 0,3% budistima i 0,3% pripadnicima drugih religija (usp. Purdam i sur., 2007: 149). Uzevši zajedno, 76,8% građana Ujedinjenog Kraljevstva smatra se pripadnicima određene religijske zajednice, dok se nereligioznima izjasnilo 15,5% građana.

Jednako tako, 7,3% građana nije se izjasnilo pripadaju li ili ne pripadaju nekoj od religijskih zajednica (usp. Purdam i sur., 2007: 149). Kako sugeriraju navedeni istraživači, sukladno poznatoj definiciji G. Davie o "vjerovanju bez pripadanja" i stajalištima D. Voasa i A. Crocketta kako se britansko društvo s obzirom na religiju nalazi u procesu opadanja i vjerovanja i pripadanja, može se govoriti o važnoj, ali ne i presudnoj ulozi kršćanstva u britanskom društvenom i političkom životu (usp. Purdam i sur., 2007: 149; Voas i Crockett, 2005).

Prema istom istraživanju građani Sjeverne Irske u najvećem se postotku izjašnjavaju religioznima (86%), dok su postoci za Englesku i Wales (77%) te za Škotsku (67%) nešto niži (usp. Purdam i sur., 2007: 149). Iz navedenih je podataka jasno da je britansko društvo u bitnome određeno multireligijskom dimenzijom te da je značajna prisutnost različitih religijskih zajednica.

Teza o sekularizaciji, koja je bitno određena radovima P. L. Bergera, kao i

recentnijim radovima P. Norrisa i R. Ingleharta, polazi od pretpostavke da jednom izrazito religiozno društvo s vremenom pridaje sve više društvenih značenja religiji, pri čemu opada i participacija u vjerskim zajednicama i osobno vjerovanje (usp. Berger, 1999; Inglehart i Norris, 2007). Za razliku od P. L. Bergera, koji je revidirao svoju teoriju sekularizacije, R. Inglehart i P. Norris tvrde da se sekularizacija može razumjeti na osnovi teze o egzistencijskoj sigurnosti. To znači da, kako ističu navedeni autori, sekularizacijska teorija počiva na dva aksioma. Prvi je aksiom sigurnosti, tj. "pretpostavka da se bogate i siromašne nacije diljem globusa oštro razlikuju po razini održiva ljudskog razvitka i društveno-ekonomske nejednakosti, te također i po osnovnim životnim uvjetima ljudske sigurnosti i osjetljivosti na razlike", iz čega proizlazi da ekonomski i socijalno stabilnija društva imaju veću šansu da postanu sekularna (usp. Inglehart i Norris, 2007: 26). S druge strane, R. Inglehart i P. Norris tvrde da se uz aksiom sigurnosti valja poslužiti i aksiomom kulturne tradicije u istraživanjima sekularizacijske teorije. Aksiom kulturne tradicije znači da "različiti svjetonazori koji su izvorno bili povezani s religijskim tradicijama trajno uobličuju kulturu svake nacije", što znači da se različite vrednote "prenose na građane čak i ako nisu nikada kročili u crkvu, hram ili džamiju" (usp. Inglehart i Norris, 2007: 28). Ako navedene premise vrijede u slučaju britanskog društva, valja se složiti da je ono jedno od društava u procesu sekularizacije. Iz navedenih aksioma R. Inglehart i P. Norris izvode četiri hipoteze:

1. ako je sve drugo jednako, iskustvo odrastanja u manje sigurnim društvima povećat će važnost religijskih vrednota, dok će je iskustvo sigurnijih uvjeta umanjiti,

2. unatoč tome što je religijsko naslijeđe ostavilo trag u kulturi, sa sekularizacijom dolazi do opadanja uloge religije u društvenim i kulturnim odnosima,
3. opadanje važnosti religijskih vrednota smanjuje religijsku participaciju,
4. religijska participacija potaknut će političko i društveno angažiranje (usp. Inglehart i Norris, 2007: 28-31).

Sukladno navedenim hipotezama autori su u istraživanju pokazali kako se sekularizacija događa u društvima koja su razvijenija i egzistencijski sigurnija te da se na svjetskoj razini može promatrati sve veći jaz između "svetoga i svjetovnoga", iz čega proizlaze ozbiljne posljedice (usp. Inglehart i Norris, 2007: 34).

Tako se u istraživanju navodi kako je britansko društvo jedno od najmanje religioznih, na temelju *World Values Survey* od 1981. do 2001. godine (usp. Inglehart i Norris, 2007: 61, 82). Slično tvrde i D. Voas i A. Crockett u svojem istraživanju, u kojem istražuju religijsku pripadnost, sudjelovanje i vjerovanje (usp. Voas i Crockett, 2005: 14-27). Prema tome, slično kao i francusko i njemačko društvo, britansko društvo pokazuje sve veću sekulariziranost i sve veći religijski pluralizam. Na temelju toga nastaju sasvim novi oblici u kojima djeluju i tradicionalne crkve kao i novi vjerski pokreti.

Unatoč ograničenjima iznesenih teorija R. Ingleharta, P. Norrisa, D. Voasa i A. Crocketta valja primijetiti određenu vrijednost na područjima istraživanja procesa sekularizacije i desekularizacije. Iako su značajni radovi J. Casanove pokazali važnost javne religije u suvremenom svijetu, što je u suprotnosti sa zaključcima teorije sekularizacije uz ak-

siom egzistencijske sigurnosti, debata o opravdanosti teorije sekularizacije i/ili desekularizacije u društvenim znanostima ni izdaleka nije dovršena.

## 8. Zaključak

Sukladno tezi o mekdonaldiziranom društvu (usp. Ritzer, 1999), potreba za religijom mijenja svoje oblike i pojavljuje se na različitim nivoima. Uslijed sve veće društvene promjene odnosi države i crkve u Velikoj Britaniji mijenjaju svoj karakter, iako zadržavaju stanovite tradicionalne forme. Upravo zbog izmijenjene društvene razine uloge religije, utjecaja europeizacije na nacionalne politike te sve većeg utjecaja posve različitih religijskih zajednica i vjerovanja teško je govoriti o modelu državne crkve.

Naime u klasičnom poimanju državne crkve radi se o veoma zatvorenom sustavu u kojem je jedna dominantna crkva posjednik "vjerskog tržišta", te ima stanoviti "monopolski položaj" u odnosu na druge (tolerirane ili netolerirane)

vjerske zajednice. Možda je o modelu državne crkve moguće govoriti u onim zemljama koje imaju još uvijek zatvorene političke sustave, a na društvenoj su razini "zatvorena društva", kako ih naziva K. R. Popper (usp. Popper, 2003). Naime u modelu državne crkve, koji je demokratska opozicija teokraciji, nastoje se sačuvati tradicionalni odnosi između države i crkve na način otvorenog privilegiranja jedne crkve.

Budući da se u Velikoj Britaniji od 19. st. radi o ključnoj prekretnici u odnosima prema drugim crkvama, a od Drugog svjetskog rata o prekretnici prema različitim novim vjerskim pokretima, može se govoriti samo o simboličkoj ulozi državne crkve. Upravo iz tih razloga model državne crkve u Velikoj Britaniji ustupa mjesto multikulturnom modelu odnosa između države i crkve, nadopunjenom sekulariziranim i mekdonaldiziranim društvenim odnosima. U tako određenom britanskom društvu crkve ostvaruju različite utjecaje na kulturu, mnogo više negoli na politički život.

## LITERATURA

- AAVV (2002) *Opći religijski leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod "Miroslav Krleža".
- Armstrong, Karen (2007) *Bitka za Boga. Fundamentalizam u judaizmu, kršćanstvu i islamu*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Avis, Paul (2002) Church, State, and Establishment in the United Kingdom, *Studies in World Christianity* 8 (2): 228-243.
- Barry, Brian (2006) *Kultura i jednakost. Egalitarna kritika multikulturalizma*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Bedouelle, Guy (1967) L'Anglicanisme est-il une force politique en Grande-Bretagne?, *Revue française de science politique* 19 (4): 807-831.
- Berger, Peter L. (1999) The Desecularization of the World. A Global Overview, u: Berger, Peter L., ur., *The De-*

- secularization of the World. Resurgent Religion and World Politics.* Washington: Ethics and Public Policy Center, str. 1-18.
- Davie, Grace (1999) Europe: The Exception That Proves the Rule?, u: Berger, Peter L., ur., *The Desecularization of the World. Resurgent Religion and World Politics.* Washington: Ethics and Public Policy Center, str. 65-83.
- Davie, Grace (2006) Is Europe an Exceptional Case?, *The Hedgehog Review* 8 (1): 23-34.
- Doe, Norman (1999) Les îles Britanniques (1800-1920), u: Basdevant-Gaudemet, Brigitte i Messner, Francis, ur., *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne.* Paris: Press Universitaires de France, str. 187-193.
- Fetzer, Joel S., Soper, Christopher J. (2005) *Muslims and the State in Britain, France, and Germany.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Franzen, August (1993) *Pregled povijesti Crkve.* Zagreb: Kršćanska sadašnjost.
- Inglehart, Ronald, Norris, Pippa (2007) *Sveto i svjetovno. Religija i politika u svijetu.* Zagreb: Politička kultura.
- Iserloh, Erwin i sur. (2004) *Reformacijska. Katolička reforma. Proturreformacijska,* u: Jedin, Hubert, ur., *Velika povijest crkve.* Zagreb: Kršćanska sadašnjost. Sv. IV.
- Kymlicka, Will (2004) *Multikulturalizam. Multikulturno građanstvo.* Podgorica – Zagreb: CID i Naklada Jesenski i Turk.
- Massignon, Bérengère (2002) Les relations des organismes européennes religieuses et humanistes avec les institutions de l'Union européenne : logiques nationales et confessionnelles et dynamiques d'europanisation, u: AAVV (Commissariat Général du Plan, Institut universitaire de Florence, Chaire Jean Monnet d'études européennes), *Croyances religieuses, morales et éthiques dans le processus de construction européenne.* Paris: La Documentation française, str. 23-40.
- McClellan, David (2008) État et Églises au Royaume-Uni, u: Robbers, Gerhard, ur., *État et Églises dans l'Union européenne.* Baden-Baden: Nomos Verlag, str. 597-624.
- Mesić, Milan (2006) *Multikulturalizam. Društveni i teorijski izazovi.* Zagreb: Školska knjiga.
- O'Donovan, Oliver (2004) "Establishment". State-Church Relations in England, u: Kress, Hartmut, ur., *Religionsfreiheit als Leitbild. Staatskirchenrecht in Deutschland und Europa im Prozess der Reform.* Münster: LIT Verlag, str. 275-292.
- Parekh, Bhikhu C. (2008) *Nova politika identiteta. Politička načela za međuočvisni svijet.* Zagreb: Politička kultura.
- Popper, Karl Raimund (2003) *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji.* Zagreb: KruZak.
- Prescott, Andrew (2006) Laïcité et sécularisation en Grande-Bretagne, u: Dierkens, Alain i Schreiber, Jean-Philippe, ur., *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne.* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, str. 137-149.
- Purdam, Kingsley i sur. (2007) Religion in the UK: An Overview of Equality Statistics and Evidence Gaps, *Journal of Contemporary Religion* 22 (2): 147-168.
- Ritzer, Geogre (1999) *Mekdonaldizacija društva. Istraživanje mijenjajućeg karaktera suvremenog društvenog života.* Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

- Torfs, Rik (1996) Church and State in France, Belgium, and the Netherlands: Unexpected Similarities and Hidden Differences, *Brigham Young University Law Review* 4: 945-973.
- Torfs, Rik (1999) Les traditions d'Églises d'État ou d'Églises établies. Introduction, u: Basdevant-Gaudemet, Brigitte i Messner, Francis, ur., *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne*. Paris: Press Universitaires de France, str. 171-176.
- Torfs, Rik (2007) Experience of Western Democracies in Dealing with the Legal Position of Churches and Religious Communities, *Religious Studies Review* 1 (1): 67-73.
- Voas, David, Crockett, Alasdair (2005) Religion in Britain: Neither Believing nor Belonging, *Sociology* 39 (1): 11-28.
- Weidenfeld, Werner i Wessels, Wolfgang, ur. (2005) *Europa od A do Ž. Priručnik za europske integracije*. Zagreb: Konrad-Adenauer-Stiftung.

**The Historical Development of the Relation  
Between the Church and the State in Great Britain:  
Key Milestones and Metamorphoses  
of the "State Church" in a Multicultural Society**

**SUMMARY** The author discusses historical development of the relation between the Church and the State in Great Britain from the separation from the Roman Catholic Church in 1534 to contemporary changes. In accordance with the premises of historical institutionalism, the paper tries to identify milestones in the relation between the Church and the State which have decisively shaped the creation of the contemporary British model of the relation between the two. Since the British model has often been simplified to the model of the "State Church" in different overviews of the relation between the Church and the State in Europe, the paper aims to present some of the key characteristics of regulation of the Church-State relation and social changes which result in modifications to the ideal type of the "State Church". In this respect, it is noteworthy to examine the debate on the multicultural society in Great Britain, as well as possibilities and limitations of the numerous theories of multiculturalism. Bearing in mind the fact that the British model of the relation between the Church and the State stands representative for similar models found in other Scandinavian countries, the application of this research can be extended to the European level in the process of finding a common approach to the dialogue with different Churches, religious communities and communities of atheistic and agnostic beliefs.

**KEYWORDS** Great Britain, Church and State, State Church, multiculturalism



# POLITIKA I POLITIČARI – GLAVNA TEMA I GLAVNI JUNACI TELEVIZIJSKIH VIJESTI

**Viktorija Car**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: srpanj 2010.

**Sažetak** Članak problematizira odnos televizije kao medija te politike i političara kao sadržaja televizijskih vijesti u Hrvatskoj. U prvom dijelu objašnjeni su modeli "logike medija", "sljedbeničke logike" i "stranačke logike". U drugom dijelu izloženi su rezultati istraživanja koje je autorica provela na reprezentativnom uzorku središnjih informativnih emisija *Dnevnik HTV-a* za razdoblje od 1991. do 2009. godine te *Dnevnik Nove TV* i *Vijesti RTL-a* za razdoblje od 2005. do 2009. godine. Zadaća istraživanja bila je pokazati u kojoj su mjeri političke teme zastupljene u središnjim informativnim emisijama te u kojoj su mjeri političari istaknuti kao glavni junaci vijesti. Rezultati pokazuju kontinuiran pad navedenih sadržaja u korist crne kronike i zabave, te da građani i njihovo mišljenje djelomično preuzimaju mjesto političara, stručnjaka i znanstvenika. Komparirajući vijesti javne i komercijalnih televizija, autorica objašnjava koji procesi i promjene unutar samog medija dovode do tih trendova te uvodi termin "logike moći" kao koncept kojim objašnjava proces izbora i uređivanja vijesti na hrvatskim televizijama.\*

**Ključne riječi** televizija, javni medijski servis, televizijske vijesti, politika, političari, HTV, Nova TV, RTL

## 1. Uvod – Mediji u demokratskom društvu

U suvremenom društvu mediji su preduvjet, ali ne i jamac ostvarivanja njegove demokratske funkcije. U de-

mokracijama oni su nositelji političke komunikacije koja nadilazi izravnu komunikaciju licem u lice. Neosporna je njihova zadaća da politiku čine vidljivom, a javnosti osiguraju informacije i analize, otvarajući pritom mjesto za

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Metaforizacije političke zajednice u javnom diskursu: Hrvatska i Europska unija", provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

raspravu. Institucionalna paradigma u masovnim komunikacijama, koju Elihu Katz naziva još i političkom ili kognitivnom, promatra ulogu medija kao prenositelja informacija u političkom sustavu (Katz, 1987: 28). Istraživanja u toj tradiciji promatraju moć i utjecaj medija s obzirom na njihovu mogućnost da definiraju teme za javnu raspravu (*agenda setting*), da daju prednost nekim temama pred drugima (*priming*) i da stvaranjem okvira za interpretaciju događaja i procesa utječu na njihovo razumijevanje te prihvaćanje ili odbijanje (*framing*) (Weaver, 2007). Na taj način mediji bi mogli ostvariti funkciju širenja demokratske kulture, odnosno razvoja političke kulture u društvu. Ipak, mediji ponekad ostvaruju upravo suprotnu funkciju – umanjuju vrijednost političke kulture u društvu te tako utječu na smanjenje razine demokratske kulture uopće.<sup>1</sup> Međutim, s ciljem ideološke dominacije, nemoguće je izbjeći konfrontaciju političke komunikacije i medija. John Thompson je zato upozorio da ideološki aparat države i ideološki protuaparati (političke opozicije) moraju potvrđivati svoju legitimnost u javnosti. Posebice masovni mediji moraju reflektirati mišljenja, stavove i interese različitih struktura pluralističke javnosti i u njoj tražiti legitimnost svoga opstanka. Zbog toga se otkrivaju posve novi odnosi između ideološke dominacije vladajućih sila i stvarne distribucije moći u društvu (Thompson, 1984: 11).

Preduvjet pouzdanog i odgovornog ispunjavanja te važne funkcije svakako su autonomnost i profesionalnost novinara i urednika. U novinarstvu su ured-

nici dugo vremena smatrani *gatekeeperima*, onima koji profesionalno odlučuju koje će vijesti biti objavljene, koliko će prostora dobiti i na koji će način biti zapakirane. Međutim pitanje je koliko je to idealiziranje profesije uopće bilo objektivno i koliko je zaista bilo slobodno, istinito, provjereno i pošteno to “zlatno doba novinarstva”. Današnje kritike upućene urednicima vrlo jasno naglašavaju da na njihove odluke u selekciji i opremi vijesti ne utječu profesionalni novinarski kriteriji, već interes vlasnika, oglašivača ili političkih elita.

Upravo zbog čestog neodgovornog prenošenja i neprikladnog pakiranja informacija, zbog neprofesionalnosti i neetičnosti mediji su danas izloženi kritici većoj nego ikada. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i agencija Media Metar 2009. godine proveli su istraživanje “Povjerenje u medije”.<sup>2</sup> Rezultati istraživanja pokazali su da građani u Hrvatskoj najviše vjeruju Crkvi (3,44), potom znanstvenicima, obrazovnim institucijama, zatim vojsci, uglednim intelektualcima, lideru preferirane stranke, a tek onda domaćim medijima (2,78) i novinarima (2,73). 45,7% ispitanika složilo se da su mediji u Hrvatskoj pod izrazitim utjecajem politike, a čak 79% građana izjavilo je da treba zabraniti medij koji objavljuje neistine. I dok mediji i dalje ostaju “ponajveća povijesna sila”, kako ih naziva Peter Dahlgren

<sup>1</sup> John Keane napisao je izvrsnu knjigu o krhkosti demokracije, “The Life and Death of Democracy” (2009).

<sup>2</sup> Istraživanje je provedeno na reprezentativnom, proporcionalno stratificiranom i probabilističkom uzorku od 1000 punoljetnih ispitanika u Hrvatskoj. Korištena je Likertova ljestvica s pet stupnjeva: 1 = nimalo, 2 = malo, 3 = osrednje, 4 = puno i 5 = izrazito puno. Rezultati istraživanja nisu objavljeni kao zasebna publikacija, a dostupni su u tajništvu Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

(2009: 3), njihova neovisnost, samostalnost i objektivnost pregažene su utjecajem raznih interesnih politika: od osobne novinarske i uredničke preko uskih interesa političkih elita, oglašivača i vlasnika pa sve do politike koju diktira globalni kapital.

Mediji su sastavni dio civilnog društva, a ono se našlo u složenoj krizi. Robert Hassan uzročnike krize vidi u neoliberalnoj globalizaciji s jedne te ICT-revoluciji<sup>3</sup> s druge strane (2004: 100). Pritom valja naglasiti da svi mediji, i tradicionalni i novi, ne djeluju kao združena društvena sila, već su složeni skup institucija, različitih po načinu djelovanja, po zastupanju te komunikacijskim mogućnostima koje nude. Određeni su unutrašnjom organizacijom, ekonomskim i tehnoloških činiteljima te vanjskim društvenim uvjetima. Neosporno je da mediji ne mogu djelovati izvan sfere politike, ali ni politika ne može djelovati bez medijskog posredovanja. U modernoj politici mediji su postali moćan igrač. Političari su uglavnom svjesni činjenice da je medijska pažnja ključna za njihov izborni uspjeh i buduću karijeru. U ovom radu zadržat ćemo se na tradicionalnome mediju koji je obilježio 20. stoljeće, a to je televizija.

## 2. Televizija – medij 20. stoljeća

### 2.1. Svijet kao globalno selo gledano kroz mali ekran

Televizija je medij koji je stvorio globalnu publiku nekom događaju. Ratovi, teroristički napadi, prirodne katastrofe, predsjednički izbori u SAD-u i sl. postali su, zahvaljujući izravnim televizijskim prijenosima, dio svakodnevice stanov-

<sup>3</sup> ICT je kratica za *information and communication technology*. Riječ je o revoluciji koju je izazvao razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije.

ništva cijelog svijeta. Pridajući globalnu važnost događajima, temama i problemima, televizija je približila ljude, zemlje i kulture, poništila fizičke udaljenosti među njima. Globalni publicitet koji je događajima dan prijenosima uživo nesumnjivo je utjecao kako na ponašanje aktera i protagonista tih događaja tako i na ponašanje gledatelja, neovisno o tome tiče li ih se taj događaj neposredno ili samo posredno. U tom smislu, televizija ima važan utjecaj u konstrukciji svjetskoga javnoga mnijenja. Iz navedenoga slijedi kako sudjelovanje televizije u događajima zapravo briše granicu između društvene i medijske stvarnosti (Car, 2006b: 70).

Riječ o je kružnoj uzročno-posljedičnoj sprezi, pa tako valja naglasiti da su upravo društveno-političke, gospodarske, tehnološke, ideološke i kulturne promjene na globalnoj razini utjecale na razvoj i mijenu televizije kao medija. Primjerice, razvoj tržišne ekonomije u Europi za posljedicu je imao pojavu komercijalnih televizija, dok je promjena političkog sustava u postkomunističkim i postsocijalističkim zemljama utjecala na demokratizaciju i liberalizaciju medija u tim zemljama i na njihovu sve veću usmjerenost na svjetske trendove.

U ovom će radu kasnije više prostora biti posvećeno zadaćama i odgovornosti javnog medijskog servisa. Ostvarujući ulogu nositelja pozitivne globalizacije – čija je zadaća obogatiti informacijski siromašne zemlje i narode te im tako pomoći u bržem razvoju, ali i pružiti informacijsku podršku razvijenim zemljama – javni servis trebao bi biti jedan od ključnih promotora globalnoga društvenog razvoja. Njegova je trajna zadaća očuvanje i promocija vrijednosti političkih, pravnih, ekonomskih i društvenih struktura demokratskoga društva. Stoga je zada-

ća samoga društva poduprijeti očuvanje političke i ekonomske nezavisnosti javnog servisa kao temeljnih i nužnih uvjeta za njegov uspješan opstanak.

## 2.2. Televizija i politika

Televizija je institucija koja je sastavni dio društvenog, kulturnog i političkog sustava. Za nju ćemo reći da je medij 20. stoljeća koji primat medijske moći zadržava i u prvom desetljeću 21. stoljeća, a djeluje istovremeno i kao poluga demokracije i kao glavni kanal političke demagogije. Kada objašnjava političku, odnosno demokratsku funkciju televizije, Geza Stantić (2003) ponajprije misli na dijelove ili aspekte programskog sadržaja koji pojedincima mogu pomoći pri formiranju političke orijentacije i odlučivanja. Televizija pritom ispunjava tri temeljne funkcije. Prva, informativna, gledateljima pomaže da prepoznaju svoje interese, da koriste demokratske ustavne procedure, da razumiju gospodarski, povijesni, socijalni i politički kontekst pitanja i problema o kojima se raspravlja ili odlučuje te da se dostatno obavijeste o postupcima i težnjama svih aktera političkoga procesa, sve kako bi mogli u njemu kompetentno sudjelovati kao birači, aktivni sudionici građanskih inicijativa ili članovi političkih stranaka (Stantić, 2003: 9-10). Druga je funkcija televizije osigurati prostor za javni forum u kojem se angažirano raspravlja o aktualnim, važnim i relevantnim društvenim pitanjima i problemima. Ostvarenjem te funkcije televizija doprinosi slobodnom formiranju javnog mnijenja, ali i određivanju prioriteta pojedinih društvenih i političkih pitanja (*agenda setting*<sup>4</sup>). Treća je funkcija nadzor i kri-

tika vlasti – “važno obrambeno sredstvo demokracije od birokratske samovolje i korupcije” (Stantić, 2003: 10). Zadaća je televizije trajno i potpuno izvještavati o postupcima vlade te pozivati na odgovornost državne službenike. Biti na televiziji pitanje je političkog “života ili smrti”. Kada je Walter Mondale izgubio od Ronalda Reagana u predsjedničkoj kampanji u SAD-u 1984. godine, objavio je kako je glavni razlog njegova neuspjeha bila televizija koja se “nikad nije zagrijala za njega, niti se on zagrijao za nju” (Schudson, 1996: 121).

Još 1970-ih godina prošloga stoljeća televizija se analizirala isključivo u dva smjera. Prvi je bio “inženjerski”, usredotočen isključivo na to kako se televizija “događa” unutar elektroničkog spektra kojim upravljaju ekonomske sile. Drugi, vođen moralnim i društvenim dvojba-ma, izražavao je paniku zbog straha od utjecaja televizije na gledatelje. U SAD-u su posebno bili zabrinuti za očuvanje društvenih normi ponašanja, ali i političke stabilnosti zemlje (Miller, 2002). Moć televizije prepoznali su redom i svi američki predsjednici, počevši od Franklina Delana Roosevelta, koji je u povijest ušao kao prvi predsjednik koji se pojavio na televiziji. Bilo je to 1939. godine na otvorenju izložbe “Svijet sutrašnjice” u New Yorku. Međutim tek će se za Johna F. Kennedyja kazati kako je bio prvi televizijski predsjednik, jer je prvi na tiskovnim konferencijama znao iskoristiti moć televizije. Vješto odgovarajući na

---

imaju moć da građanima nametnu, ili makar sugeriraju, koje su teme važne. “Za razliku od teorija koje tvrde da mediji mogu oblikovati stavove građana i utjecati na njihovo ponašanje, ova teorija tvrdi da mediji ne utječu toliko na to što građani misle koliko na to o čemu misle” (Grbeša, 2005: 190).

<sup>4</sup> Temeljna postavka teorije *agenda-settinga* ili “nametanja dnevnog reda” jest da mediji

novinarska pitanja, duhovito eskivirajući ona na koja nije želio odgovoriti, bio je svjestan televizijskih kamera i pred njima je uvijek bio nasmijan i šarmantan. Činilo se da je isključiva zadaća kamera bila prenijeti ono što je Kennedy htio da Amerikanci čuju od njega.

Od tog vremena u analizama televizije i njezine moći postavlja se pitanje – koriste li političari televiziju ili televizija koristi njih? Drugim riječima, je li medijski interes za političare rezultat logike samog medija ili pak stranačke logike? Prema Davidu Altheideu i Robertu Snowu, koncept “logike medija” opisuje utjecaj djelovanja medija u suvremenom društvu tako što određuje “kako je sadržaj organiziran, stil kojim je prezentiran, fokus odnosno naglašavanje određenih karakteristika ponašanja te gramatiku komunikacije medija” (Altheide i Snow, 1979: 10), a izvještavanje o politici određeno je upravo kriterijima samog medija (Altheide i Snow, 1991). Kada je riječ o selekciji i prezentaciji politike u medijima, Gianpietro Mazzoleni (1987) slaže se da je tradicionalna “stranačka logika”, prema kojoj stranački politički motivi nameću teme o kojima će se govoriti ili pisati u medijima, postupno zamijenjena logikom medija. O konceptu “stranačke logike” medijski teoretičari imaju različita mišljenja. Jedni kažu da on ne favorizira jednu stranku ili ideologiju, već da je “vođen uravnoteženim i poštenim pristupom političkim akterima” (Semetko i sur., 1991), dok drugi ističu kako “stranačka logika” nameće ideološku ravnotežu koja ograničava novinarsku i uredničku slobodu (Mazzoleni, 1987).

Za razliku od stranačke “logika medija” vođena je kriterijem vrijednosti vijesti kao odlučujućim u izvještavanju o politici, političkim strankama i političarima. Isticanje vrijednosti vijesti kao

glavnog kriterija izbora vijesti proizlazi iz uvjerenja da je potrebno izvještavati samo o onome što je uistinu relevantno i zanimljivo javnosti (McQuail, 1993). O vrijednosti vijesti Johan Galtung i Mari Ruge pisali su još davne 1965. godine. Navode 12 vrijednosti u vijestima, a podijelili su ih u tri kategorije: utjecaj, identifikacija publike te svrhovitost medijskog izvještavanja.<sup>5</sup> Što više tih vrijednosti vrijedi za neki događaj, veća je i vjerojatnost da će taj događaj postati vijest.

Postoji još i “logika sljedbenika” koja je u mnogim zemljama zapadne Europe prethodila “stranačkoj logici” (Brants i Van Praag, 2006). Tako se primjerice u Italiji javni radio-televizijski servis RAI potkraj 1960-ih godina našao na meti oštrih kritika javnosti koja ga je optuživala da je postao instrument vladajuće Demokršćanske stranke. Javnost je demonstrialala i zahtijevala da se javna televizija oslobodi izravnog utjecaja vladajuće političke stranke. Godine 1975. uveden je sustav *lottizzazione* kojim su najvažnije političke stranke podijelile upravljanje kanalima javne televizije (Matković, 1995: 293-294). Demokršćani su tako dobili RAI1, čiji je program ostao opći, ali s naglaskom na vrijednosti obitelji i katoličanstva, a posebna se pozornost posvećivala papi i Vatikanu. RAI2 su dobili socijalisti, a kada je 1979. godine osnovan RAI3, povjeren

<sup>5</sup> Vrijednosti vijesti u kategoriji utjecaja jesu: prag, frekventnost, negativnost, neočekivanost i jednoznačnost; u kategoriju identifikacije publike ubrajaju se: personalizacija, značajnost, odnos prema elitnim narodima i odnos prema elitnim osobama, a vrijednosti vijesti u kategoriji svrhovitosti medijskog izvještavanja jesu: podudarnost, kontinuitet i struktura koju zadaju urednici (Galtung i Ruge, 1965).

je komunistima. Talijanski parlament tek je 1993. godine donio zakon kojim je ukinut taj sustav. Takav pristup "sljedbeničke logike" postojao je i u Nizozemskoj do kraja 1960-ih te u Belgiji do kraja 1970-ih godina (više u Aelst i sur., 2008). S vremenom je u većini zemalja zamijenjen pristupom "stranačke logike", gdje novinari ne podupiru stranke i političare, ali ih uvažavaju kao pokretače političkih novosti.

### 2.3. Televizija kao javni servis

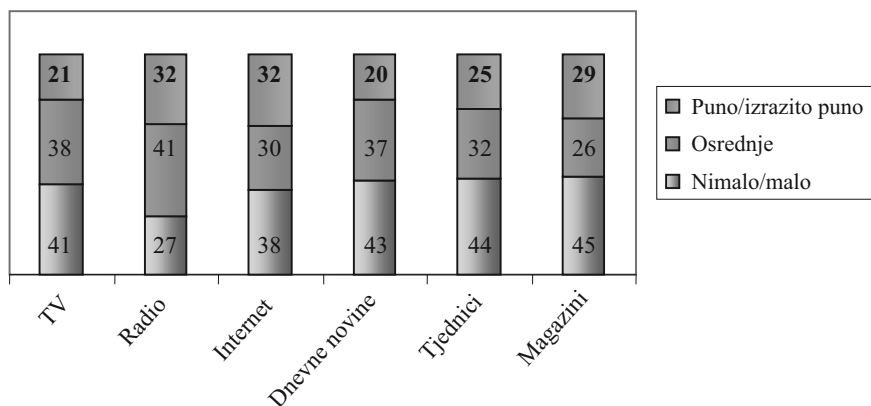
Govoreći o televiziji, poseban naglasak treba staviti na javni televizijski servis čija je zadaća ponajprije točno, nepristrano i pravovremeno informirati građane o svim novim, važnim ili zanimljivim događajima, pojavama, zakonima, vladinim odlukama, programima, idejama, mišljenjima itd. Posredovanjem raznovrsnih informacija građanima stvaraju se pretpostavke za oblikovanje kvalificirane (informirane) kritičke javnosti kao najvažnijeg čimbenika svake demokracije. Nadalje, stvarajući pretpostavke za sučeljavanje različitih ideja te za temeljitu i sveobuhvatnu kritičku javnu raspravu o općem dobru i javnim poslovima, zadaća je javne televizije gledateljima omogućiti razborit izbor između različitih opcija, što je temeljni preduvjet svakog društvenog razvoja i napretka. Uz to, javno razotkrivajući različite nedemokratske i nezakonite postupke vlade, zakonodavnih i pravosudnih organa ili pojedinaca, ukazujući na različite pojave i oblike zlouporabe političke moći i vlasti te kršenja zajamčenih ljudskih prava i sloboda, javna televizija budi kritičku javnost i oblikuje javno mnijenje (Car, 2007).

Hrvatska televizija (HTV) kao dio javnog radio-televizijskog servisa (HRT) od svog osnutka 1990. godine prošla je

kroz vrlo složen proces transformacije iz državne u javnu televiziju (Car, 2005). U razdoblju do 1990. godine kao Televizija Zagreb te dio Jugoslavenske radio-televizije (JRT) razvijala se unutar decentralizirane paradigme, jer su se tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća u Jugoslaviji decentralizirali i mediji u sklopu prenošenja političke moći sa središnjih organa federacije na republike i autonomne pokrajine. Međutim bez obzira na dotičnu činjenicu koja je televiziju u Jugoslaviji bitno razlikovala od televizija u Rumunjskoj ili u SSSR-u, ipak je bila riječ o državnoj televiziji čiji je program obilježavalo služenje jednoj političkoj opciji, ne ostavljajući pritom prostora alternativni. Država kao jedini i isključivi vlasnik televizije njezinu ulogu nije vidjela niti u služenju javnom interesu niti u stvaranju profita. Jedini joj je cilj bila kontrola nad objavljenim sadržajima, pripisujući pritom televiziji funkciju podrške vladajućoj eliti, promidžbe ideologije te jačanja režima. Time je televizija, iako unutar decentralizirane paradigme, predstavljala tek sredstvo političke manipulacije bez prostora slobodnog i profesionalnog djelovanja njezinih novinara i urednika (Car, 2006a: 88-89).

Izdvajanjem iz JRT-a 1990. godine i promjenom naziva u HRT započelo je razdoblje transformacije državnog RTV-servisa u javni. Pokazalo se da novo demokratsko zakonodavstvo i liberalizacija medijskog tržišta nisu dovoljni za oslobađanje televizijske strukture od utjecaja političkih elita. Centraliziran i neefikasan organizacijski sustav s prekomjernim brojem zaposlenih, bez proaktivnog vodstva kuće i strategije razvoja, kao i bez definirane misije javnog servisa još su više usporavali transformaciju. Do 2000. godine, iako zakonski definiran

**Grafikon 1.** Povjerenje u hrvatske medije kada izvještavaju o politici



Izvor: *Povjerenje u medije*, Fakultet političkih znanosti i Media Metar, Zagreb, 2009.

kao javni servis, HRT je bio pod izravnim utjecajem vlasti jer su u Programskom vijeću kao glavnom nadzornom tijelu HRT-a sjedili i saborski zastupnici. Tek je Zakon o HRT-u iz 2001. godine<sup>6</sup> zabranio da članovi Programskog vijeća budu aktivni političari. Međutim i poslije te zabrane političari su uvijek pronalazili način kako utjecati na urednike te kako dobiti televizijske minute za osobnu i stranačku promidžbu partikularnih političkih interesa.

Tijekom dva desetljeća postojanja u programu HRT-a kontinuirano se mogao iščitati utjecaj vladajućih političkih elita (vidi Thompson, 1995; Turković, 2000; Stantić, 2003; Krištofić, 2004; Car, 2010). Zanimljivi su rezultati istraživanja predizbornog izvještavanja na hrvatskim televizijama o kampanji za hrvatske parlamentarne izbore 2007. godine, posebice oni koji se odnose na izvor predizborne agende. Istraživanje Zrinke Peruško (2008) pokazalo je da su političke stranke i kandidati koji su sudje-

lovali na izborima generirali najmanje predizbornih vijesti. Većinu predizbornih priloga generirali su akteri izvan politike: Crkva, državno izborno povjerenstvo, predsjednik države i mediji sami. Katolička crkva bila je na izborima za Hrvatski sabor 2007. godine najvažniji nestranački akter u predizbornom izvještavanju, pojedinačno generirajući najveći broj priloga (Peruško, 2008: 30). S obzirom na te podatke nameće se zaključak da koncept "stranačke logike" nije primjenjiv na hrvatski primjer, te da ne možemo govoriti ni o klasičnoj "medijskoj logici". Riječ je o kombinaciji utjecaja institucija, društvenih elita i pojedinaca u hrvatskom društvu, čiji se utjecaj temelji ili na ekonomskoj snazi ili je izgrađen na tradicionalnim društvenim vrijednostima.

U prilog teorijskoj raspravi da televizija ne reflektira stvarnost, već je konstruirala ideje i činjenice da se u Hrvatskoj vrlo slabo vjeruje televizijskom izvještavanju o politici. Već spomenuto istraživanje FPZ-a i Media Metra (v. *grafikon 1*) pokazuje da građani u Hrvatskoj naj-

<sup>6</sup> *Narodne novine* 17/01.

više vjeruju radiju, zatim internetu, a tek onda televiziji i tiskanim medijima.

Taj podatak suprotstavljen je činjenici da je televizija desetljećima gradila kredibilitet vjerodostojnosti ponajprije zahvaljujući živoj slici, jer je slika kao snimka nekog događaja uvjerljivija od pisanih ili radijskih izvještaja, gdje se vjerodostojnost oslanja isključivo na novinarsku i uredničku profesionalnost. Promjene koje su se dogodile odnose se na manipulacije prilikom snimanja i montaže televizijskih priloga, biranje kuta izvještavanja odnosno na cjelokupno pakiranje sadržaja u smjeru podupiranja teze ili poruke koju novinar/novinarica ili urednik/urednica žele poslati. Motivirana podrškom političke elite, povećanjem gledanosti ili pak stjecanjem većeg prihoda od oglašavanja, i javna televizija postaje sklona stvaranju konstruiranih vijesti odnosno pseudo-događaja (Boorstin, 2006), što u konačnici rezultira urušavanjem njezina kredibiliteta.

### 3. Informativna funkcija televizijskih vijesti

#### 3.1. *Televizijske vijesti – politički žanr?*

Temeljna zadaća javnog televizijskog servisa jest osigurati građanima točne, nepristrane i pravovremene informacije. "Javni medijski servis mora osigurati cjelovito i nepristrano informiranje građana o događajima, pojavama i osobama čije je djelovanje od javnog interesa. Njegova je zadaća neprestano podupirati slobodu izražavanja te njegovati najviše profesionalne i etičke standarde novinarske struke" (Car, 2007: 115). Informacijska dimenzija televizije odnosi se na zadovoljavanje potrebe za donošenjem činjenica o političkim temama i pitanjima te događajima relevantnim gledatelju u kontekstu društvene aktivnosti.

Upravo su emisije televizijskih vijesti specifičan format namijenjen isključivo informiranju gledatelja. Za razliku od vijesti kao novinarske vrste, televizijske vijesti kao informativnu emisiju David McQueen (2001) definira kao poseban televizijski žanr, misleći pritom na emisiju koja se sastoji od više vijesti, odabranih, oblikovanih i prezentiranih gledateljima prema posebnim kriterijima. Središnje informativne emisije koje se emitiraju u udarnom večernjem terminu<sup>7</sup> svoju ulogu središnjeg informatora imaju još od početaka televizijskog emitiranja, odnosno značajnije od 1950-ih godina.

Klaus Bruhn Jensen (1990) definira televizijske vijesti kao politički žanr koji komunicira unutar određenog povijesnog konteksta i o njemu. Jensen je gledanje vijesti kategorizirao kao nešto što pripada raznim dnevnim zadacima te kao aktivnost kojoj se mora posvetiti vrijeme prije opuštanja ili izlaska. Gledanje vijesti sve donedavno je imalo svoje mjesto u kontekstu večernjeg života i bilo je običaj unutar dnevne rutine. Istraživanje koje je proveo u SAD-u pokazalo je da su vijesti kanal kroz koji gledatelji mogu ispuniti svoju društvenu dužnost, tj. biti informirani. Međutim biti informiran ne znači i politički djelovati, a na narkotičku disfunkciju medija upozorili su još 1948. godine Paul Lazarsfeld i Robert Merton (2004), istaknuvši kako biti izložen medijskim sadržajima ne znači i participirati u političkom životu. Jensen publiku televizijskih vijesti definira kao "primatelje činjeničnih informacija o političkom životu i ekonomskim pitanjima" (1990: 58). Naglašava kako tekst

<sup>7</sup> U Hrvatskoj je udarni termin na televiziji između 18 i 22 sata (v. Zakon o elektroničkim medijima, *Narodne novine* 159/09).



vijesti može biti mišljen kao izvještaj o određenim političkim događajima i pitanjima kojem je zadaća trajno i aktualno informirati gledatelje kao zainteresirane građane i birače. Na taj način vijesti djeluju kao čimbenik reprezentativne demokracije, dokumentirajući, ali istovremeno i legitimizirajući demokratske političke procese. S druge strane, vijesti ponekad mogu biti izvor informacija čiji je učinak veći od jednostavnog poticanja participativne demokracije. U idealnom smislu informacija može postati temelj političke aktivnosti i intervencije, pa čak i političke revolucije.

Pojam društvene korisnosti nadilazi većinu formulacija o korištenju i koristima koje gledatelji imaju od TV-vijesti (Blumler i Katz, 1974; Rosengren i sur., 1985) zbog inzistiranja na tome da je ne samo porijeklo već i zadovoljenje komunikacijskih potreba korištenjem medija izrazito kompleksan proces koji zauzima mjesto u točno određenom društvenom i kulturnom kontekstu. Mediji su integralni element samog konteksta u kojem se koriste, pa tako i obiteljskog odnosno šireg društvenog okruženja u kojem pomažu izdvojiti bitne informacije svakodnevice (Hobson, 1982; Morley, 1986; Lindlof, 1987; Lull, 1988). Gledatelji trebaju informaciju i kao korisnici i kao zaposlenici, ali povrh svega kao građani i birači.

#### 4. Politika u Dnevnicima HTV-a

Analizom sadržaja kao kvantitativnom znanstvenom metodom uobičajenom u društvenim znanostima moguće je analizirati medijski sadržaj i poopćavati podatke samo ukoliko je uzorak relevantan i ukoliko obuhvaća dovoljno široko razdoblje. Rezultati koji slijede nastali su sažimanjem rezultata triju različitih istraživanja koja su provedena u po-

sljednje četiri godine.<sup>8</sup> Istraživanjima su analizirane središnje informativne emisije javne televizije u razdoblju od 1991. do 2009. godine te komercijalnih televizija Nove TV i RTL-a u razdoblju od 2005. do 2009. godine. Ukupno je analizirano više od 3700 vijesti, izvještaja ili tematskih priloga.<sup>9</sup> Blok s vijestima iz sporta i vremenska prognoza nisu analizirani. Iako su istraživanja uključila gotovo 50 varijabli, za potrebe ovog rada analizirani su samo podaci koji se tiču glavnih tema i glavnih aktera u TV-vijestima.

Kao što je vidljivo iz *tablice 1* (na sljedećoj stranici), politika dominira najdugovječnijom informativnom emisijom u Hrvatskoj, a riječ je o *Dnevniku* HTV-a koji se emitira svakoga dana u 19:30. Jedino za vrijeme Domovinskog rata izvještaji s bojišnice i prilozi vezani za rat u Hrvatskoj bili su brojniji, čineći više od 40% ukupnog sadržaja *Dnevnika*. U svim razdobljima politike je bilo od oko 25%

<sup>8</sup> Rezultati za razdoblje 1991-2006. dio su sekundarne baze podataka iz istraživanja koje je autorica provela za potrebe izrade doktorske disertacije *Mythical Structures and Narratives in Croatian TV News*. Rezultati za razdoblje 2007-2008. dio su baze podataka iz istraživanja koje je Maja Medaković uz mentorstvo V. Car provela za diplomski rad *Komparativna analiza sadržaja središnjih informativnih emisija HTV-a, Nove TV i RTL televizije u 2007. i 2008. godini*. Oba su istraživanja provedena na slučajnom stratificiranom uzorku. Rezultati za 2008. (korišteni samo u *tablici 6*) te za 2009. godinu dio su istraživanja koje je autorica provela za Odjel za medije Matice hrvatske, a uzorak je uključio središnje informativne emisije HTV-a, Nove TV i RTL-a emitirane u razdoblju od 15. 9. do 15. 10. 2008. i 2009. godine.

<sup>9</sup> Analizirano je 1713 vijesti, izvještaja ili tematskih priloga iz *Dnevnika* HTV-a, 1091 iz *Dnevnika Nove TV* i 932 iz *Vijesti* RTL-a.

Tablica 1. Glavne teme u *Dnevniku* HTV-a

HTV						
TEMA	1991-1995.	1996-1999.	2000-2003.	2004-2006.	2007-2008.	2009.
<b>Domovinski rat i njegove posljedice, Sud u Hagu</b>	41,2 %	13,5%	11,7%	8,3%	6,8%	3,2%
<b>Politika</b>	34,5%	<b>36,6%</b>	<b>33,3%</b>	<b>30,7%</b>	<b>28,6%</b>	<b>23,1%</b>
Vanjska politika / međunarodni politički odnosi	23,3%	22,6%	11,7%	21,7%	17,4%	7,3%
Unutarnja politika	11,2%	14%	21,6%	9%	11,2%	15,8%
<b>Gospodarstvo / financije / poduzetništvo / privatizacija</b>	7,7%	22,3%	16,6%	12%	9,8%	13,9%
<b>Kultura i znanost</b>	4,7%	6,6%	8,9%	11,1%	9%	5,8%
<b>Zanimljivosti, zabava, poznati i slavni</b>	1,3%	0,7%	/	1%	5,8%	5,8%
<b>Crna kronika</b>	0,3%	0,9%	4,1%	10,3%	6,5%	4,3%
Ostalo	10,3%	19,4%	25,4%	26,6%	33,5%	20,8%
N	240	192	192	168	389	532

do 35%, s time što valja naglasiti postojanje kontinuiranog trenda njezina smanjenja. Od 2000. pa sve do 2004. godine, kada je HTV dobio stvarnu komercijalnu konkurenciju na nacionalnoj razini,<sup>10</sup> bilo je nešto više tema vezanih za gospodarstvo, ali i za razotkrivanje privatizacijskih afera iz 1990-ih godina. Gospodarstvo je kontinuirano na drugom mjestu, izuzmemo li razdoblje Domovinskog rata. Međutim s dolaskom komercijalne konkurencije udio politike intenzivnije

se počinje smanjivati u korist crne kronike i zabavnih tema, ponajprije zanimljivosti iz svijeta poznatih i slavni.

Zanimljivo je još uočiti razlike u omjeru unutarnje i vanjske politike. Samo u razdoblju vlasti koalicije lijevog centra od 2000. do 2003. te u 2009. godini čini se da se hrvatska politika više bavila političkim pitanjima u zemlji nego u svijetu (ukoliko *Dnevnik* možemo uzeti kao odraz događanja u hrvatskom društvu). U ostalim razdobljima važnije je bilo kako nas vide i kako surađujemo s drugima (ponajprije s Europskom Unijom i SAD-om), a najviše priloga vanjske politike bilo je za vrijeme i odmah poslije Domovinskog rata, kada je podrška stranih zemalja Hrvatskoj ponekad bila i od presudne važnosti. Zaključno, obuhvaćajući četvrtinu *Dnevnika*,

<sup>10</sup> U travnju 2004. godine počela je emitirati RTL televizija, a Nova TV tada je prešla u vlasništvo svjetske medijske korporacije *Central European Media Enterprises* (CME) te počela proizvoditi ozbiljnu središnju informativnu emisiju *24 sata* koja 2005. godine mijenja ime u *Dnevnik Nove TV*.

**Tablica 2.** Glavne teme u *Dnevniku Nove TV* i u *Vijestima RTL-a*

TEMA	Nova TV			RTL		
	2005-2006.	2007-2008.	2009.	2005-2006.	2007-2008.	2009.
<b>Crna kronika</b>	14,4%	14,2%	10,8%	12,9%	11%	<b>18,5%</b>
<b>Politika</b>	<b>20,9%</b>	<b>26,1%</b>	<b>19,9%</b>	<b>29,9%</b>	<b>22,3%</b>	15,4%
Vanjska politika / međunarodni politički odnosi	11,2%	11,2%	4,4%	9,9%	6,2%	4,8%
Unutarnja politika	9,7%	14,9%	15,5%	20%	16,1%	10,6%
<b>Gospodarstvo / financije / poduzetništvo / privatizacija</b>	13,5%	5,4%	9,9%	6,4%	8,6%	8,7%
<b>Kultura i znanost</b>	6,2%	2,9%	2,4%	4,3%	3,6%	2,5%
<b>Zanimljivosti, zabava, poznati i slavni</b>	6,2%	9,8%	6,8%	7,1%	8,7%	5%
Ostalo	38,8%	41,6%	30,3%	39,9%	45,8%	34,5%
N	120	405	566	120	330	482

politika i dalje ostaje dominantna tema, što u konačnici i očekujemo od središnje informativne emisije na javnom medijskom servisu, ali indikativno je da se njezin udio kontinuirano smanjuje, dok se istovremeno povećavaju udjeli crne kronike i zabave.

I na komercijalnim televizijama, izuzev u *Vijestima RTL-a* 2009. godine, dominira politika (v. tablicu 2). Ima je nešto manje nego na javnoj televiziji, od 15% do 30%, ovisno o razdoblju. Zanimljivo je da je na komercijalnim televizijama omjer unutarnje i vanjske politike uvijek u korist unutarnje (osim u *Dnevniku Nove TV* u razdoblju od 2005. do 2006. godine), što se dijelom može opravdati nepostojanjem mreže inozemnih dopisnika te manje dostupnom, odnosno komercijalno manje prihvatljivom razmjenom s europskim i svjetskim TV-kućama ili televizijskim agencijama.

Na komercijalnim televizijama vrlo visoko drugo mjesto s 10% do gotovo 20% udjela u sadržaju zauzimaju vijesti iz crne kronike s redovito negativnim sadržajem (prometne nesreće, ubojstva, razbojstva i sl.), a u *Vijestima RTL-a* te su vijesti 2009. godine izbile na prvo mjesto. Istraživanje mitoloških struktura u televizijskim vijestima (Car, 2009) pokazalo je da u Hrvatskoj dominiraju ponajviše žrtve te negativci i prevaranti, a najviše žrtava upravo je u vijestima iz crne kronike. Pridajući nastradalima status žrtve koja je izgubila život, imovinu, zdravlje i sl., novinari i urednici izdižu nesretn slučaj do razine žrtvovanja pojedinca za boljitak zajednice ili cjelokupnog društva, što nikako ne možemo nazvati profesionalnim novinarstvom. Takvo pakiranje vijesti formula je za povećanje gledanosti. U Hrvatskoj, nažalost, još nije provedena ozbiljna studija medijske

publike koja bi pokazala zašto su negativne vijesti gledanije od pozitivnih.

Nadalje, prilozi o zanimljivostima iz svijeta, a ponajviše o životima poznatih i slavni na komercijalnim televizijama ponekad i trostruko nadilaze udio vijesti iz kulture i znanosti. Iz tih podataka iščitava se težnja za trivijalizacijom sadržaja središnjih informativnih emisija sa svrhom povećanja gledanosti. Trivijalizaciju vijesti ne smijemo izjednačiti s popularizacijom, jer popularizacija se može odnositi i na obradu važnih, relevantnih tema na način koji je zbog pojednostavljanja rječnika i površnije analize prihvatljiviji široj, uglavnom slabije obrazovanoj publici. Međutim kada pojednostavljanje sadržaja ode u ekstrem, pa se pretvori u tabloidizaciju i voajerizam (zavirivanje u privatne živote javnih osoba), tada govorimo o trivijalizaciji, o temama koje ne zadovoljavaju niti jedan od profesionalnih kriterija selekcije vijesti: važnost, korisnost, zanimljivost, gledateljstvo, utjecaj, fizičku i psihičku blizinu, pravodobnost, prominentnost, neobičnost i sukob (Letica, 2003: 211-212).

Popularizacija, tabloidizacija i komercijalizacija (promoviranje oglašivača zapakirano u novinarske forme) trend su u novinarstvu u cijelom svijetu. Pritom se u pitanje dovodi relevantnost sadržaja, na što utječu njegova ekonomska isplativost, političke namjere odnosno razina atraktivnosti za publiku. U konačnici teme definiraju pristranost, bliski odnosi s političkim i gospodarskim elitama ili jednostavno nedostatno razumijevanje politike (Dahlgren, 2009: 41). Rezultat svega je smanjena uloga medija u razvoju demokracije. Novinarstvo, koje je oduvijek bilo kritično, u ovim novim, promjenjivim uvjetima postaje demoralizirano i nemoćno (Downie i Kaiser, 2003; Hachten, 2005; McChesney, 2007).

Zbog velikog udjela vijesti iz crne kronike i zabave možemo zaključiti da taj trend u ponešto umjerenijem obliku postoji na komercijalnim televizijama u Hrvatskoj, ali ono što posebno zabrinjava jest da se dotični trend, iako u manjem opsegu, može iščitati i na javnoj televiziji.

## 5. Glavni junaci televizijskih vijesti

Jedan od teorijskih prijedora u sklopu teorije o *agenda-settingu* jest onaj o subjektu – akteru koji definira javne teme. Jesu li to stranke i političari, mediji, javna sfera ili građani? Analizirajući središnje informativne emisije, zanimalo nas je tko su glavni junaci vijesti, kome novinari ustupaju najviše prostora, oko kojih se osoba grade televizijske priče.

Kao metodološki nedostatak istraživanja valja napomenuti da se rezultati za 2007. i 2008. godinu razlikuju od rezultata za ostala razdoblja stoga što su za potrebe originalnog istraživanja u matrici kodirane uključene osobe (pojedinačne osobe koje su u analiziranoj vijesti, izvještaju ili tematskom prilogu bile zastupljene slikom i/ili tonskom izjavom, ili su bile zastupljene u novinarskom tekstu). Za sva ostala razdoblja istraživanje je vrednovalo glavne junake vijesti, što znači da nije bilo dovoljno da se pojedinac samo pojavi u prilogu ili pak u tekstu, već je cijeli prilog trebao biti montiran tako da mu se dade mjesto glavnog junaka, bilo da se on posebno isticao među ostalim sudionicima priče bilo da se cijela priča temeljila na njemu kao pojedincu. Razlog što su rezultati za 2007. i 2008. godinu ipak uvršteni u ovu analizu jest taj što su indikativni za interpretaciju zastupljenosti političara i običnih građana u središnjim vijestima.

Na javnoj televiziji političari su u svim razdobljima izbili u prvi plan (v. ta-

**Tablica 3.** Glavni junaci u *Dnevniku* HTV-a

HTV						
GLAVNI JUNAK	1991-1995.	1996-1999.	2000-2003.	2004-2006.	2007-2008.*	2009.
Političar	28,3%	30,2%	21,4%	10,7%	27,4%	18,4%
Hrvatski vojnik	10,4%	3,6%	5,2%	4,8%	/	0,8%
Znanstvenik, stručnjak, umjetnik	5%	3,6%	5,2%	8,9%	1,9%	4,9%
Državni službenik / predstavnik javne institucije	3,3%	4,7%	4,7%	1,8%	11%	3,9%
Gospodarstvenik / poduzetnik	1,3%	6,3%	2,1%	1,8%	16,9%	1,9%
Običan građanin	1,3%	1%	0,5%	7,1%	21,1%	1,3%
Ostalo	9,6%	8,9%	11,9%	11,3%	21,7%	9,8%
Nema glavnog junaka	40,8%	41,7%	49%	53,6%	/	59%
N	240	192	192	168	389	532

\* uključene osobe, a ne glavni junaci.

*blicu* 3), zauzimajući primat u oko 20% do 30% vijesti. Sve ostale skupine nisu značajnije zastupljene, osim vojnika odnosno branitelja za vrijeme Domovinskog rata (10,4%). U razdoblju početka komercijalne konkurencije, od 2004. do 2006. godine, u 7% vijesti, izvještaja ili tematskih priloga građani su isticali u prvi plan te su kroz njihovu perspektivu gledateljima pojašnjavani određeni problemi ili teme. Međutim iako u *Dnevniku* HTV-a nisu odustali od uključivanja građana i njihova mišljenja (v. *tablicu* 3, rezultate za 2007. i 2008), ipak su odustali od daljnjeg isticanja građana kao glavnih junaka središnjih vijesti.

Značajno je da se na komercijalnim televizijama (v. *tablicu* 4 na sljedećoj stranici) uz političare kao glavni junaci vrlo često pojavljuju građani. Smještajući obične građane u prvi plan, gradeći priču oko pojedinca s kojim se gledatelji mogu lakše poistovjetiti, sadržaj se pri-

bližava široj publici odnosno popularizira se. Primjerice, ukoliko je riječ o zakonskim promjenama vezanim za roditeljski dopust, umjesto vijesti u kojima bismo čuli o kakvim je promjenama riječ, gledateljima je razumljivije kada im buduća majka iz vlastite perspektive ispriča kako će se nastale promjene odraziti na njezin život i život njezina djeteta. Posebno su indikativni podaci za 2007. i 2008. godinu, kada su građani na obje televizije činili trećinu od ukupno svih osoba koje su se pojavile u vijestima.

Komparativno gledajući, političari su češće zvijezde središnjih informativnih emisija na javnoj televiziji negoli na komercijalnim televizijama. HTV im daje više prostora i mogućnosti da javno promoviraju političku agendu. S druge strane, komercijalne televizije češće donose novosti iz kuta običnog čovjeka, koji je tek vrlo rijetko stručan govoriti o problemu ili temi o kojoj je riječ.

Tablica 4. Glavni junaci u *Dnevniku Nove TV* i *Vijestima RTL-a*

GLAVNI JUNAK	Nova TV			RTL		
	2005-2006.	2007-2008.*	2009.	2005-2006.	2007-2008.*	2009.
Političar	12,5%	19,8%	<b>16,1%</b>	21,7%	14%	<b>16,8%</b>
Znanstvenik, stručnjak, umjetnik	6,7%	2%	1,7%	10,8%	2,3%	0,8%
Državni službenik / predstavnik javne institucije	5%	12,2%	3,5%	4,2%	17,9%	1,9%
Gospodarstvenik / poduzetnik	2,5%	12,9%	1,4%	3,3%	14,7%	1,7%
Običan građanin	<b>13,3%</b>	<b>36,5%</b>	4,6%	7,5%	<b>32,5%</b>	7,5%
Ostalo	33,3%	29,5%	13,2%	30,8%	18,6%	13%
Nema glavnog junaka	26,7%	/	59,5%	21,7%	/	58,3%
N	120	405	566	120	330	482

\* uključene osobe, a ne glavni junaci.

Dahlgren ističe kako u posljednja dva desetljeća televizijsko novinarstvo sve više uključuje "osobno, intimno, senzacionalno, subjektivno i ispovjedno; razlikovanje novinarstva od ne-novinarstva postaje sve složenije" (2009: 128). Uključujući građane u vijesti, televizija im zapravo ne daje neko konkretno mjesto. Oni su predstavljeni kao uglavnom pasivni promatrači, vrlo često i žrtve sustava, institucija, zakona i sl. Građani u televizijskim vijestima uglavnom nemaju vlastita uvjerenja i stavove niti ih artikuliraju, te su vrlo rijetko prikazani kao angažirani građani koji nude odgovarajuće prijedloge za rješavanje političkih ili društvenih pitanja. Uglavnom ih vidimo kako izražavaju svoje emocionalne reakcije (strah, ljutnju, zabrinutost i sl.). Istraživanje više od 5600 izvještaja i tematskih priloga večernjih informativnih emisija u SAD-u i Velikoj Britaniji pokazuje da su u samo 4% televizijskih izvještaja prikazani građani koji govore o

politički promišljenim mjerama koje bi trebale biti poduzete u društvu (Lewis, Inthorn i Wahl-Jorgensen, 2005).

Iz takvog objašnjenja nameće se zaključak da javna televizija dajući više prostora političarima zadržava izvještavanje o aktualnim društveno-političkim temama na primjerenijoj razini. Međutim tek kvalitativnom analizom sadržaja i narativnom analizom mogli bismo preciznije ustanoviti koliko se poštuju profesionalni novinarski kriteriji neutralnog i poštenog informiranja. U *tablici 5* prikazani su podaci o selekciji izvora informacija u središnjim informativnim emisijama koje su emitirane u razdoblju od 15. 9. do 15. 10. 2009. godine na sve tri nacionalne televizije. Analizirajući izvore informacija u svakoj pojedinoj vijesti, izvještaju ili tematskom prilogu, ustanovljeno je da su se u visokih 57,9% na HTV-u, odnosno 62,2% na RTL-u novinari oslonili na samo jedan izvor informacija. Zlatno pravilo profesional-

**Tablica 5.** Selekcija izvora informacija u *Dnevniku HTV-a*, *Dnevniku Nove TV* i *Vijestima RTL-a*

selekcija izvora	HTV		NOVA TV		RTL	
	freq.	%	freq.	%	freq.	%
<b>jednostrano</b>	308	<b>57,9</b>	188	33,2	300	<b>62,2</b>
<b>dvostrano (pro et contra)</b>	145	27,3	248	<b>43,8</b>	106	22,0
<b>pluralno</b>	78	14,7	127	22,4	74	15,4
teško je odrediti	1	0,2	3	0,5	2	0,4
N	532	100,0	566	100,0	482	100,0

nog novinarstva kaže da vijest mora biti potvrđena iz najmanje dva međusobno nezavisna izvora. Primjerice, dva izvora iz iste političke stranke koja potvrđuju neki događaj ili iznose viđenje nekog događaja ili problema valja tretirati kao jedan izvor. Najviše dvostrano i pluralno obrađenih vijesti u tom je razdoblju emitirano na Novoj TV (oko 65%).

Ti rezultati potvrđuju veličinu mogućnosti televizijske manipulacije. Izborom sugovornika, izborom kuta iz kojeg će tema ili problem biti prikazani, pakiranjem priče te smještanjem određene političke teme ili političara u prvi plan televizija može pasivnom gledatelju podmetnuti jednostrano viđenje važnog društveno-političkog problema. Kada govorimo o izboru političara kao izvora informacija, podaci potvrđuju nadpredstavljenost političara na vlasti u usporedbi s političarima iz opozicije (v. tablicu 6 na sljedećoj stranici). Najviše prostora pojedinačnom političaru ili političarki urednici središnjih vijesti na sve tri televizije dali su premijeru Ivi Sanaderu u 2008. odnosno premijerki Jadranki Kosor u 2009. godini. Gledajući jednomjesečna analizirana razdoblja, oporba je značajno više prostora dobila u 2009. u usporedbi s 2008. godinom.

Međutim brojevi iz kvantitativne analize ne govore mnogo ako se ne stavu u kontekst s rezultatima kvalitativne analize sadržaja, a oni pokazuju da su političke teme u *Dnevniku Nove TV* u usporedbi s ostale dvije televizije najcjelovitije i najkritičnije obrađene. Obrađujući takve teme, novinari Nove TV najčešće konzultiraju dva ili više međusobno neovisnih izvora. Suprotstavljajući politička mišljenja o istoj temi, tražeći od stručnjaka ili znanstvenika da objasne ili komentiraju događaje, novinari angažirano pomažu građanima da dobiju cjelovitu informaciju, sagledanu iz različitih kutova, a konačni zaključak prepuštaju gledateljima. Iako bi HTV kao javni servis trebao biti primjer cjelovitog i neutralnog izvještavanja, to nije slučaj. Upravo se u *Dnevniku HTV-a* može iščitati suglasnost s vladajućom politikom, što je nedopustivo. *Vijesti* RTL-a zadržavaju kraće forme izvještavanja, uglavnom ne ulazeći u rasprave i analize. Kritika *Dnevniku Nove TV* je populariziranje sadržaja vijesti, što nije redovito loša me-

<sup>11</sup> Analiza sadržaja provedena je na uzorku središnjih informativnih emisija HTV-a, Nove TV i RTL-a u razdoblju od 15. 9. do 15. 10. 2008. te u istom razdoblju 2009. godine.

**Tablica 6.** Političari u *Dnevniku HTV-a*, *Dnevniku Nove TV* i *Vijestima RTL-a*<sup>11</sup>

	HTV				NOVA TV				RTL			
	2008.		2009.		2008.		2009.		2008.		2009.	
političari	freq.	%	freq.	%	freq.	%	freq.	%	freq.	%	freq.	%
glavni akter nije političar	433	88,4	434	81,6	425	90,8	475	83,9	354	90,5	401	83,2
Predsjednik RH	7	1,4	8	1,5	7	1,5	11	1,9	3	0,8	11	2,3
političari na vlasti	23	4,7	46	10,6	17	3,6	46	8,1	14	3,6	35	7,2
premijer	15	3,1	20	3,8	8	1,7	21	3,7	5	1,3	16	3,3
predsjednik Sabora	2	0,4	12	2,3	1	0,2	13	2,3	1	0,3	12	2,5
ministar	3	0,6	11	2,1	7	1,5	8	1,4	4	1,0	3	0,6
političar iz vladajuće koalicije, a nije 2, 3 ili 4	3	0,6	13	2,4	1	0,2	4	0,7	4	1,0	4	0,8
političar iz oporbe	9	1,8	30	5,6	2	0,4	31	5,5	1	0,3	32	6,6
strani političar	15	3,1	4	0,8	16	3,4	3	0,5	18	4,6	3	0,6
ostalo	3	0,6	0	0,0	1	0,2	0	0,0	1	0,3	0	0,0
N	490	100,0	532	100,0	468	100,0	566	100,0	391	100,0	482	100,0

tođa. Obrada važne i relevantne teme na jednostavniji, široj publici razumljiviji način ne znači i automatsku trivijalizaciju sadržaja. Međutim selekcija vijesti koja ide u pravcu većeg broja negativnih (crna kronika) i tabloidiziranih vijesti (zabava, poznate osobe iz svijeta *show businessa*) nešto je čemu ozbiljna komercijalna televizija ne bi smjela težiti.

## 6. Zaključak

U modernoj politici mediji su neizostavni u procesu komuniciranja s javnošću. Političari su uglavnom svjesni činjenice da je medijska pažnja krucijalna za njihov izborni uspjeh i buduću karijeru. Biti u vijestima stoga je pitanje političkog "života ili smrti".

Televizija, najmoćniji medij druge polovice 20. stoljeća, svoju dominaciju zadržava i početkom ovoga stoljeća ponajviše zbog najšire dostupnosti te atraktivnosti i vjerodostojnosti žive slike. Spregu politike i televizije u Hrvatskoj potvrdila su brojna istraživanja (Thompson, 1995; Stantić, 2003; Krištofić, 2004; Car, 2005; Peruško, 2008). Iako politika kontinuirano dominira kao glavna tema televizijskih vijesti na hrvatskim nacionalnim televizijama, s političarima kao glavnim junacima televizijskih izvještaja, posljednjih 10 godina uočen je kontinuiran pad političkih tema. Politiku iz televizijskih vijesti u Hrvatskoj istiskuju prije svega crna kronika i zabava, a mjesto glavnih junaka na



komercijalnim televizijama od političara polako preuzimaju obični građani – slučajni prolaznici, slučajni svjedoci nekog događaja, običan čovjek na čiji život itekako utječu političke odluke, izmjene zakona, gospodarske politike, tehnološke inovacije, globalni trendovi itd. Rezultati analize sadržaja središnjih informativnih emisija HTV-a, Nove TV i RTL-a pokazuju da je novinarski diskurs izvještavanja zavisao od složenog društveno-političkog i ekonomskog konteksta. Na selekciju vijesti utječu također i uređivački trendovi, koji su od 2005. godine pod sve snažnijim utjecajem komercijalnih televizija i opće popularizacije vijesti. Međutim sve veću prisutnost građana u središnjim vijestima potvrdili su i istraživači večernjih vijesti u Velikoj Britaniji i SAD-u (Lewis, Inthorn i Wahl-Jorgensen, 2005). Riječ je o globalnom trendu opće popularizacije televizijskih vijesti, a sve sa svrhom pojednostavljenja sadržaja i približavanja masovnoj televizijskoj publici.

Promjene koje se događaju u televizijskom novinarstvu obično su kritizirane kao stremljenje tabloidizaciji i marginalizaciji relevantnih tema u korist onih koje su zabavne i zanimljive široj publici, koja je uglavnom slabije obrazovana i informacijski manje zahtjevnja. Takva publika komercijalnim televizijama nameće izbor sadržaja, jer je gledanost jedini argument oglašivačima, a oni su preduvjet ostvarivanja jedine zadaće komercijalnih televizija – stjecanja profita. Na javnome medijskom servisu ne bi smjelo biti tako. Po definiciji, javna je televizija dužna stvarati program u interesu javnosti, a javnost je ta koja plaćajući RTV-pristojbu javnoj televiziji omogućuje stabilan i nezavisan položaj.

Postavlja se pitanje kojom se logikom služi televizija pri kreiranju političke agende u Hrvatskoj? Za *Jugoslavensku radio-televiziju* karakteristična je bila “sljedbenička logika”, jer je televizija bila u funkciji jednostranačkog sustava. U razdoblju od 1990. do 2000. godine možemo govoriti o “stranačkoj logici” na HTV-u, jer se sadržaj objavljivao uz konzultacije s političarima iz vladajućeg HDZ-a, dok je cenzura, iako zakonom zabranjena, bila sredstvo kontrole sadržaja (Thompson, 1995; Car, 2005). U posljednjih 10 godina očekivali bismo da će se televizija, a prije svega HTV, razvijati u pravcu “logike medija”. Međutim ta se logika tek rijetko može iščitati iz rukopisa pojedinih urednika. Uglavnom je riječ o “logici moći”, iza koje stoje interesi krupnog kapitala, odnosno interesi političkih ili društvenih elita motivirani stjecanjem materijalnih koristi, osobnim probitkom i povećanjem vlastitog ugleda, a time i ukupne moći.

U takvom konceptu novinarstvo kao struka više ne odgovara svojoj prvobitnoj definiciji, a posao novinara i urednika zapravo mogu preuzeti glasnogovornici i djelatnici raznih službi odnosa s javnošću. U uređivanju vijesti naglasak je s informiranja prešao na “pakiranje”, a priča preuzima prednost pred informacijom. Izborom vijesti urednici daju kredibilitet temama i događajima, a vrijeme koje pojedinci dobiju u vijestima proporcionalno utječe na recepciju njihovih poruka. Televizija, još uvijek najmoćniji medij, sadržajem svojih središnjih vijesti svakako utječe na jačanje ili pak redefiniranje postojećih društvenih vrijednosti, a time i na političku kulturu uopće.

## LITERATURA

- Aelst, P. van i sur. (2008) Politicians in the News: Media or Party Logic?: Media Attention and Electoral Success in the Belgian Election Campaign of 2003. *European Journal of Communication* (23) 2: 193-210.
- Altheide, D., Snow, R. (1979) *Media Logic*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Altheide, D., Snow, R. (1991) *Media Worlds in the Post Journalism Era*. Hawthorne, New York: Aldine de Gruyter.
- Blumler, J., Katz, E. (1974) *The Uses of Mass Communications: Current Perspectives on Gratifications Research*. Beverly Hills & London: Sage Publications.
- Boorstin, D. (2006) From News Gathering to News Making: a Flood of Pseudo-Events, u: G. S. Adam i R. P. Clark, ur., *Journalism: The democratic Craft*. Oxford/New York: Oxford University Press, 80-98.
- Brants, K., Van Praag, P. (2006) Signs of Media Logic: Half a Century of Political Communication in the Netherlands. *Javnost/The Public* 12 (1): 25-40.
- Car, V. (2005) *Transformacija državne televizije u javnu – komparativna analiza HRT-a i RTV Slovenije*, neobjavljeni magistarski rad. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti.
- Car, V. (2006a) Tko je kome uzor? Javna televizija u Hrvatskoj i Sloveniji – desetljeće i pol od izdvajanja iz JRT-a. *Međunarodne studije* 6 (2): 87-106.
- Car, V. (2006b) Televizija i globalizacija: Uloga javnog servisa, u: S. Malović, ur., *Utjecaj globalizacije na novinarstvo*. Zagreb: ICEJ i Sveučilišna knjižara, 59-72.
- Car, V. (2007) Konvergirani javni medijski servis. *Politička misao* 44 (2): 113-127.
- Car, V. (2009) *Mythical Structures and Narratives in Croatian TV News*, neobjavljena doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.
- Car, V. (2010) *O čemu i kako nas informiraju? – analiza sadržaja središnjih informativnih emisija HTV-a, Nove TV i RTL-a*. Zagreb: Matica hrvatska, [http://www.matica.hr/www/odjel\\_za\\_medije/O%20cemu%20i%20kako%20nas%20informiraju.pdf](http://www.matica.hr/www/odjel_za_medije/O%20cemu%20i%20kako%20nas%20informiraju.pdf)
- Dahlgren, P. (2009) *Media and Political Engagement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downie, L., Kaiser, R. (2003) *The News About the News*. New York: Vintage.
- Galtung, J., Ruge, M. (1965) The Structure of Foreign News. *Journal of Peace Research* 2 (1): 64-91.
- Grbeša, M. (2005) Kriza javnog komuniciranja i ideja građanskog novinarstva. *Političko obrazovanje* 1 (3): 184-196.
- Hassan, R. (2004) *Media, Politics and the Network Society*. New York: Open University Press.
- Hatchen, W. (2005) *The Troubles of Journalism*. Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum.
- Hobson, D. (1982) *Crossroads – The Drama of a Soap Opera*. London: Methuen.
- Jensen, K. B. (1990) The Politics of Polysemy: Television News, Everyday Consciousness and Political Action. *Media Culture Society* 12 (1): 57-77.

- Katz, E. (1987) Communication Research Since Lazarsfeld. *Public Opinion Quarterly* 51 (4-Part 2): S25-S45.
- Keane, J. (2009) *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- Krištofić, B. (2004) Televizija, u: *Izbori u medijima – Hrvatska 2003*. Zagreb: HHO.
- Lazarsfeld, P., Merton, R. (2004) Mass Communication, Popular Taste, and Organized Social Action, u: J. Peters i P. Simonson, ur., *Mass communication and American social thought: keytexts, 1919-1968*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Letica, Z. (2003) *Televizijsko novinarstvo*. Zagreb: Disput.
- Lewis, J., Inthorn, S., Wahl-Jorgensen, K. (2005) *Consumers or Citizens? What the Media Tell Us About Political Participation*. Maidenhead: Open University Press.
- Lindlof, T. (1987) *Natural Audiences*. Norwood: Ablex.
- Lull, J., ur. (1988) *World Families Watch Television*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Matković, D. (1995) *Televizija – igračka našeg stoljeća*. Zagreb: AGM.
- Mazzoleni, G. (1987) Media Logic and Party Logic in Campaign Coverage: The Italian General Election of 1983. *European Journal of Communication* 2 (1): 81-103.
- McChesney, R. (2007) *Communication Revolution: Critical Junctures and the Future of the Media*. New York: The New Press.
- McQuail, D. (1993) *Mass Communication Theory: An Introduction*. London: Sage.
- McQueen, D. (2001) *Television. A Media Student's Guide*. London: Arnold.
- Miller, T., ur. (2002) *Television Studies*. London: British Film Institute.
- Morley, D. (1986) *Family Television: Cultural Power and Domestic Leisure*. London: Comedia.
- Peruško, Z. (2008) (Ne)pristranost u predizbornoj kampanji na hrvatskim televizijama: ravnoteža i raznolikost. *Medijska istraživanja* 14 (2): 5-34.
- Povjerenje u medije*, Fakultet političkih znanosti i Media Metar, Zagreb, 2009. (neobjavljeni istraživački materijal)
- Rosengren, K. E., Wenner, L. A., Palmgreen, P., ur. (1985) *Media Gratifications Research: Current Perspectives*. Beverly Hills: Sage.
- Schudson, M. (1996) *The Power of News*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Semetko, H. A., Blumler, J., Gurevitch, M., Weaver, D. H. (1991) *The Formation of Campaign Agendas: A Comparative Analysis of Party and Media Roles in Recent American and British Elections*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Stantić, G. (2003) *Politika u programu HTV-a*. Zagreb: Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava.
- Thompson, J. (1984) *Studies in the Theory of Ideology*. Berkeley: University of California Press.
- Thompson, M. (1995) *Kovanje rata – Mediji u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*. Zagreb: Hrvatski helsinški odbor/Građanska inicijativa za slobodu javne riječi/ARTICLE 19.
- Turković, H. (2000) The Content Analysis of HRT News Programmes, u: N. S. Brunner i sur., ur., *Media & War*. Zagreb/Beograd: Centre for Transition and Civil Society Research/Agency Argument, 277-302.

- Weaver, D. (2007) Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication* 57 (1): 142-147.
- Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (2001). *Narodne novine* 17/01.
- Zakon o elektroničkim medijima (2009). *Narodne novine* 159/09.

### **Politics and Politicians – Main Topic and Main Characters on Television News**

**SUMMARY** The paper examines the relationship between television as a medium, and politics and politicians as the content of television news in Croatia. The first part of the paper explains the models of 'media logic', 'partisan logic' and 'party logic'. The second part of the paper presents the results of the research conducted on the representative sample of primetime news *HTV Dnevnik* for the period 1991-2009, and *Nova TV Dnevnik* and *RTL Vijesti* for the period 2005-2009. The goal of the research was to examine the presence of political topics on primetime news, as well to what extent politicians are presented as main characters. The results show a sustained decline of politics on the news and their simultaneous replacement by news on disasters and lifestyle. Further, citizens and their opinion become more important than opinions of politicians, experts and scientists. Comparing the news on public service television and on commercial televisions, the author elaborates on the internal processes and changes of the television medium and finally introduces the concept of 'power logic' to explain news selection and news editing on the Croatian TV channels.

**KEYWORDS** television, public service media, television news, politics, politicians, HTV, Nova TV, RTL

# GRAĐANSTVO I OBLICI POLITIČKE POTPORE: SLUČAJ JADRANSKE REGIJE

**Zoran Radman**

*Doktor političke znanosti,  
Biro za prostorno planiranje,  
urbanizam i zaštitu okoliša  
URBOS, Split*

Prethodno priopćenje  
Primljeno: travanj 2010.

**Sažetak** U članku razmatramo pitanje političke potpore u Hrvatskoj koja se odnosi na povjerenje i legitimitet spram autoriteta i institucija koje postoje u političkome sustavu. Dosadašnja istraživanja koja su se provodila u Hrvatskoj govore o relativno niskoj razini povjerenja u političke autoritete i institucije. U radu polazimo od Eastonovih dimenzija političke potpore: potpora autoritetu, potpora institucijama, potpora demokraciji i potpora zajednici. Svi ti oblici političke potpore subjektivne su orijentacije građana prema jedinicama političkog sustava. Odnos građana prema jedinicama političkog sustava otvara, s druge strane, pitanje građanstva. Na temelju različitih modela građanstva razmatramo odnos elemenata političkog sustava i različitih dimenzija političke potpore u specifičnom kontekstu jadranskih županija. Rezultati do kojih smo došli upućuju na to da se razina potpore povećava od nižih, specifičnih oblika potpore (potpora autoritetima i potpora institucijama), gdje je ona relativno niska, prema višim, difuznim oblicima potpore (potpora zajednici). U pozadini političke potpore, naročito potpore demokraciji, jesu performanse političkog sustava, odnosno potpora je više instrumentalno nego intrinzično utemeljena.\*

**Ključne riječi** povjerenje, legitimitet, politička potpora, modeli građanstva, jedinice političkog sustava

---

\* Rad se dijelom temelji na istraživanjima koja je autor proveo tijekom izrade doktorske disertacije "Utjecaj modela građanstva na rezultate politike upravljanja prostorom u jadranskim regijama". Disertaciju, izrađenu pod mentorstvom profesora Vladimira Vujčića, obranio je na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu 3. prosinca 2009.

## Uvod

Današnje spoznaje iz iskustva razvijenih demokracija pokazuju da je politička potpora političkom sustavu nužna za njegovo djelotvorno funkcioniranje. Na ovim prostorima, koji imaju obilježja tranzicijskih društava u kojima se demokracija još uvijek izgrađuje, pitanje povjerenja i legitimiteta prema pojedinim objektima političkog sustava iznimno je značajno. Dosadašnja istraživanja koja su se provodila u Hrvatskoj, a također i naše istraživanje na području jadranskih regija, govore o relativno niskoj razini povjerenja u političke autoritete i institucije. Možemo se složiti s tim da su u našem društvu prihvaćeni ideali demokracije kao najboljeg oblika vladavine, što su pokazala dosadašnja istraživanja, međutim zadovoljstvo načinom funkcioniranja političkih institucija, sustava i demokracije u cjelini, nisko je. Stoga možemo tvrditi da se i u našem slučaju potvrđuje "Dahlov demokratski paradoks" – da ljudi visoko cijene vrijednosti demokracije, ali su nezadovoljni načinom njezina funkcioniranja, što se vidi i iz podatka da 80 posto građana EU-a smatra demokraciju najboljim oblikom vladavine, a ujedno ih je oko 48 posto nezadovoljno time kako ona funkcionira (Vujčić, 2008: 220).

## 1. Tipovi političke potpore

Ne možemo govoriti o jednom općem pojmu "političke potpore", koja se kao takva i ne istražuje, nego se moramo usmjeriti na različite tipove političke potpore koji su kod nas već elaborirani. Vujčić (2001) ističe tri osnovna tipa političke potpore (identitet, legitimacija i povjerenje) koji odgovaraju trima jedinicama političkog sustava (političkoj zajednici, političkom poretku/režimu i autoritetima vlasti). Politički identitet ljudi (nacionalni identitet i nacionalni ponos) odnosi se na potporu zajednici i važan je za održavanje političke zajednice, bez koje nema ni poretka ni autoriteta. Politička legitimacija odnosi se na politički poredak (vladavinu u konkretnoj političkoj zajednici, op. Z. R.) i važna je za održavanje i funkcioniranje političkog poretka/režima, dok je političko povjerenje ključno za stabilno i uspješno funkcioniranje političkih autoriteta (institucija i aktera političke i administrativne vlasti).

Prikazani oblici političke potpore čine različite kategorije, ali međusobno povezane. Može se govoriti o "višim" i "nižim" jedinicama političkog sustava. Politički identitet (koji obuhvaća nacionalni identitet i ponos) najviša je kategorija političkog sustava, koji je apstraktna, normativna i afektivna prirode, dok

**Tablica 1.** Modeli političke potpore

Tipovi potpore	Politički sustav (jedinice sustava)		
	Zajednica	Politički režim	Politički autoriteti
Politički identitet	+		
Politička legitimacija		+	
Političko povjerenje			+

Izvor: Vujčić (2000: 115).

su niže kategorije, kao “političko povjerenje”, više usmjerene na empirijska, instrumentalna obilježja i performanse sustava.

Slično Vujčiću Easton (1965) analizirao je politički sustav kao skup političkih jedinica te prema njima i definirao različite oblike političke potpore. Političku zajednicu uzima kao najširu jedinicu političkog sustava i ujedno kao pretpostavku bilo kojeg oblika političkog poretka. Politički poredak uzima kao oblik vladavine na osnovi određenih ideala i principa, pravila i normi te institucija i autoriteta vlasti. Prema tim različitim jedinicama političkog sustava Easton razlikuje i oblike potpore – **difuzne** (općenitije i raširenije) oblike potpore i **specifične** oblike potpore prema nižim razinama sustava, kao što su institucije i autoriteti vlasti.

U osnovi, difuzni oblici potpore manje su ovisni o performansama sustava, a više su intrinzično utemeljeni, zasnovani na afektivnim vezama s političkom zajednicom, dok se, s druge strane, specifični oblici potpore više referiraju na performanse sustava, više su instrumentalnog karaktera. Važno je napomenuti da difuzni oblici potpore, koji su, mogli bismo reći, “nezavisni” od učinaka vlasti, čine i rezervu potpore, odnosno “rezervu legitimacije” koja se akumulira tijekom pozitivnih outputa i služi za održavanje poretka pri opadanju performansi. Međutim rezerva legitimacije ne može postojati na duže vrijeme, nju je potrebno obnavljati pozitivnim ishodima.

Eastonov teoretski model potpore testirao je Dalton (2004) služeći se podacima iz Svjetskog istraživanja vrednota (*World Values Surveys* od 1995. do 1998). Faktorskom analizom empirijskih podataka dobio je četiri dimenzije potpore: 1. potpora institucijama, 2. pot-

pora autoritetima, 3. potpora demokraciji i 4. potpora zajednici. U ovom radu te će nam dimenzije poslužiti za testiranje političke potpore na prostoru jadranskih regija.

## 2. Modeli građanstva

Svaka jedinica političkog sustava pretpostavlja određeni oblik odnosa građana prema njoj, što znači i određenu dimenziju političke potpore, bez koje ni jedna jedinica političkog sustava ne može opstati. Stavovi građana prema jedinicama političkog sustava govore nam o orijentacijama građana prema pojedinim objektima političkog sustava, odnosno o subjektivnim orijentacijama pojedinca prema političkom sustavu, procesima i načinu vladanja, o čemu su detaljno raspravljali Almond i Verba (2000). Koristeći parsonovski pogled, imamo tri vrste orijentacija: kognitivne, koje uključuju znanje o političkom sustavu i njegovim sastavnicama, afektivne, kao osjećaje emocionalne vezanosti, i evaluativne, kao sposobnost za prosuđivanje odnosa kulture kao značenja i normativnih i operativnih ili institucionaliziranih elemenata društva.

Te orijentacije građana prema političkim objektima dimenzije su političke kulture.<sup>1</sup> Orijetacije, odnos građana spram jedinica političkog sustava, otvaraju pitanje građanstva, koje je danas nezaobilazno u razmatranju funkcioniranja demokracije i političkog sustava. Raspravom različitih autora (filozofa i teoretičara politike) o pristupima građanstvu utvrđeno je da je riječ o odnosu pojedinca, individue, ili skupine individua, prema državi, vlasti, političkom autoritetu. Još od antičkih shvaćanja ne postoji neka jedinstvena teorija građanstva,

<sup>1</sup> O tome više vidi u Vujčić (2001).

ali kroz većinu pristupa provlače se prava, obveze, odnos građana i države, aktivan građanski status u zajednici i aktivno građanstvo, afirmacija građanstva, identiteti, pripadnost i slično, međutim svim pristupima građanstvu zajednička je svijest o građanskim pravima i obvezama.<sup>2</sup> Ta različita shvaćanja i pristupi građanstvu proizlaze iz dviju osnovnih koncepcija – teorije liberalizma i teorije komunitarizma. Recentne rasprave o liberalizmu i komunitarizmu nalazimo kod Kymlicke (2009). U liberalnoj teoriji naglasak je na interesima i pravima pojedinaca u pluralističkom društvu, dok je u komunitarizmu naglasak na političkoj zajednici, participaciji i općem dobru. Na temelju filozofskih pristupa liberalizma i komunitarizma, te na njima utemeljenih sociološko-politoloških teorija, izvršena je operacionalizacija kontekstualnih okvira u analitički prikladnije razine, odnosno u odgovarajuće modele građanstva pogodne za testiranje zastupljenosti građanstva. Britanski autori Pattie, Seyd i Whiteley (2004), u svom djelu *Citizenship in Britain*, u tim teorijama nalaze uporište za elaboriranje modela građanstva kojima se objašnjava razvijenost građanstva. Iz liberalnog pristupa i teorije temeljene na izboru izveli su **model kognitivnog angažmana** (temelji se na pristupu informacijama pojedinca i na njegovoj sposobnosti upotrebe tih informacija u procesu izbora, te na političkoj satisfakciji) i **model općih poticaja** (temelji se na poticajima i pozitivnim građanskim vrijednostima), a iz komunitarnog pristupa i strukturalne teorije nastala su dva modela: **model građanskog voluntarizma** (temelji se na društvenom statusu pojedinca, zani-

manju, obrazovanju, prihodima i raspoloživom vremenu)<sup>3</sup> i **model socijalnog kapitala** (temelji se na međusobnom povjerenju, udruživanju, vezanosti uz zajednicu).<sup>4</sup>

Analizom utjecaja odrednica modela građanstva pokušat ćemo objasniti i izvore političke potpore na području jadranskih regija. Dalton (2004) u svojem je istraživanju pošao od nekoliko pretpostavki u objašnjenju opadanja ili rasta pojedinih dimenzija političke potpore. Pretpostavio je da bi performansa sustava ili njegovi gospodarski uspjesi mogli pozitivno utjecati na zadovoljstvo građana, odnosno da bi slaba performansa sustava mogla izazvati nezadovoljstvo građana institucijama i političarima, a možda i demokracijom kao poretkom. Također je pretpostavio da bi vrijednosne promjene kod ljudi<sup>5</sup> mogle biti izvor opadanja povjerenja zbog procjene postmaterijalista da sustav ne ispunjava njihova očekivanja. Nadalje pretpostavlja da će razvoj civilnog društva (stvaranje udruga i uključivanje u njih) i interesno povezivanje i organiziranje građana reducirati važnost političkih stranaka i institucija sustava, što može dovesti do opadanja povjerenja u sustav i njegove jedinice. I, na kraju, pretpostavlja da će gledanje televizije povećati informiranost građana o političkom životu društva i tako utjecati na kritički odnos prema sustavu i na povjerenje u njegove sastavnice (Vujčić, 2008: 225).

<sup>3</sup> O modelu građanskog voluntarizma više u Verba, Schlozman i Brady (2001).

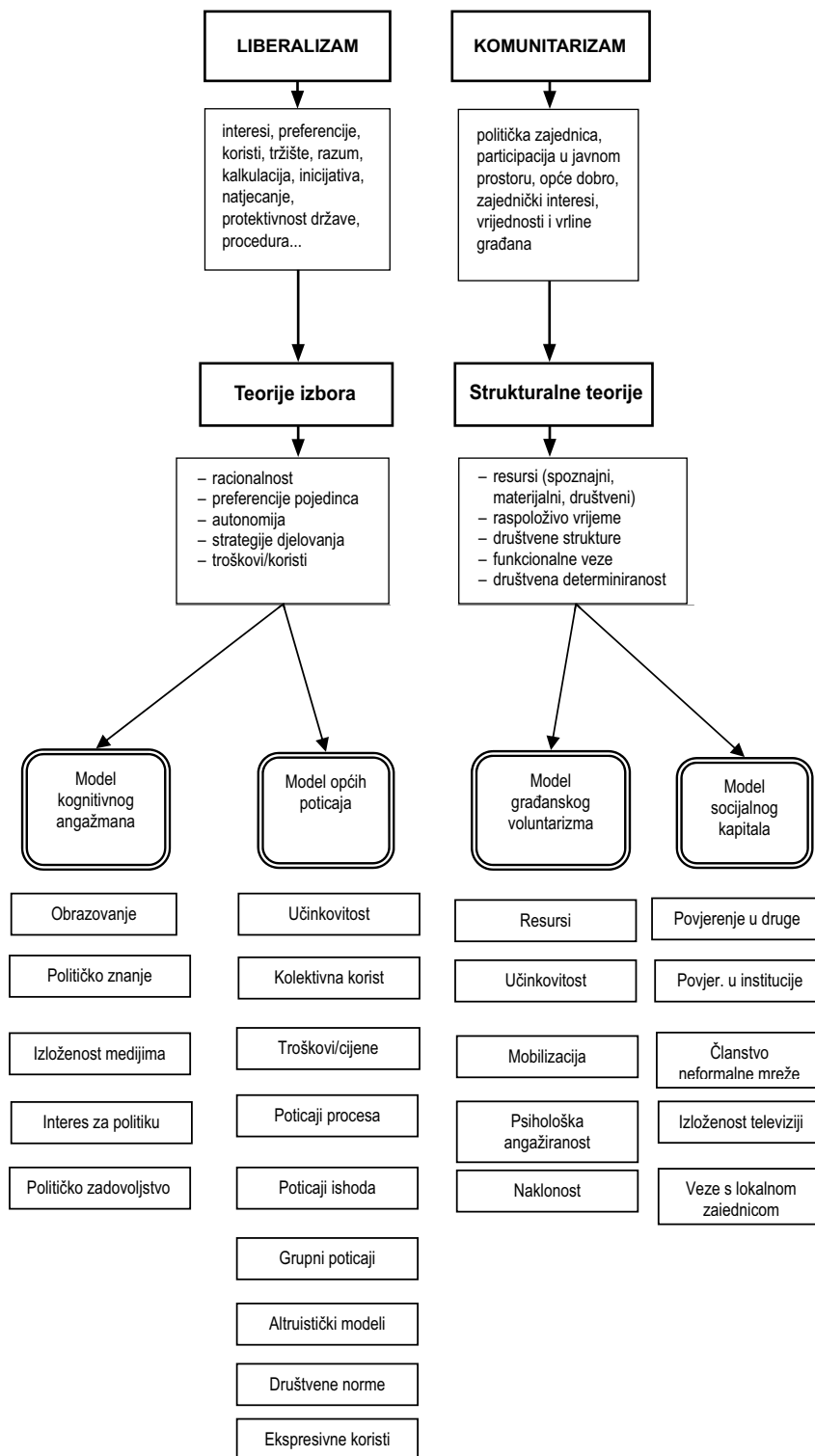
<sup>4</sup> O socijalnom kapitalu opširnije u Putnam (2003).

<sup>5</sup> Razvitak od materijalističkih prema postmaterijalističkim vrednotama, kako su to mjerili i predviđali Inglehart i Welzel (2007).

<sup>2</sup> O tome više u Faulks (2003), Heywood (1999) i Turner (2001).



Slika 1. Razvoj modela građanstva



Na osnovi tih pretpostavki moguće je postaviti hipotetski okvir za našu sredinu, odnosno za istraživačko područje jadranskih regija, koje ćemo testirati preko odrednica modela građanstva.

#### *Hipotetski okvir*

*Na prostoru jadranskih regija performanse sustava, njegovi gospodarski uspjesi, funkcioniranje uprave i javnih službi mogli bi pozitivno utjecati na stavove prema političarima i institucijama te prema demokraciji kao poretku u cjelini. Vrijednosne promjene kod ljudi (razvitak od materijalističkih prema postmaterijalističkim vrednotama) mogu izazvati opadanje političke potpore (zbog procjene postmaterijalista da sustav ne ispunjava njihova očekivanja), ali ne u tolikoj mjeri kao u zemljama razvijene demokracije. Nadalje, razvoj civilnog društva kod nas (stvaranje udruga i uključivanje u njih) još uvijek neće znatnije pridonositi objašnjenju političke potpore, dok izloženost medijima, osobito televiziji, može utjecati na političku potporu zajednici.*

### **3. Utjecaj građanstva na oblike političke potpore (rezultati istraživanja)**

#### *3.1. Metodologija istraživanja*

Rezultati koje ovdje iznosimo dobiveni su u istraživanju koje je autor proveo u okviru svoje doktorske disertacije "Utjecaj modela građanstva na rezultate politike upravljanja prostorom". Istraživanje je provedeno u lipnju 2007. godine.

Istraživački uzorak obuhvatio je gradove jadranskih regija, a regionalna dio ba istraživanoga prostora u radu preuzeta je od Andrije Bognara.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Radi se o prirodno-geografskoj regionalizaciji Republike Hrvatske koju je definirao dr. An-

dr. Temeljni istraživački uzorak sastojao se od šest (6) obalnih regija unutar kojih smo u trećoj etapi odredili šest (6) gradova koji su činili naše istraživačke poduzorke. Ti su gradovi odabrani na temelju ovih kriterija: (1) središta su županija, (2) u njima su razvijene sve ili većina gradskih funkcija županijske razine, (3) regionalna su središta, (4) obalni su gradovi, odnosno geografski su smješteni na obali, (5) pripadaju kategorijama velikih srednjih i/ili velikih gradova. Tako smo u ovom istraživačkom kontekstu odabrali gradove: Pulu, Rijeku, Zadar, Šibenik, Split i Dubrovnik (vidi tablicu 2 na sljedećoj stranici).

Naši podaci pokazuju da je struktura statističkog uzorka u odnosu na reprezentativnost "pomaknuta" u smjeru mlađih i obrazovanih ispitanika te da u pogledu distribucije obrazovanja po regijama nije reprezentativna. Radi ujednačavanja strukture statističkog uzorka sa strukturom u populaciji izvršili smo ponderiranje odgovarajućim ponderima.

#### *Zavisne varijable*

Za zavisne varijable uzimamo dimenzije političke potpore jedinicama političkog sustava kod naših ispitanika, i to prema elaboriranim Eastonovim modelima političke potpore.

drija Bognar. Prema toj regionalizaciji definirana je 3. regija, "Megaregija Jadranske Hrvatske" u koju ulaze: 1. Kvarnersko-istarska, 2. Sjeverozapadna dalmatinska, 3. Centralno dalmatinska i 4. Jugoistočna dalmatinska regija. Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske usvaja navedenu regionalnu podjelu kao temelj teritorijalne regionalizacije Hrvatske (Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja: Zagreb, 1997, str. 16).

**Tablica 2.** Ukupni istraživački uzorak

REGIJA	Gradovi	Broj ispitanika gradovi	Broj ispitanika regije
1. Kvarnersko-istarska	PULA	117	405
	RIJEKA	288	
2. Sjeverozapadna dalmatinska	ZADAR	139	213
	ŠIBENIK	74	
3. Centralno dalmatinska	SPLIT	350	350
4. Jugoistočna dalmatinska	DUBROVNIK	159	159
Ukupno		1127	1127

*Potpore institucijama* mjerena je povjerenjem u institucije, koje smo imali u testiranju socijalnog kapitala, s tim da je ovdje uzeto povjerenje u institucije na nacionalnoj razini. *Potpore autoritetima* mjerena je povjerenjem u političare.

*Potpore demokraciji* mjerena je zadovoljstvom demokracijom, koje smo imali u modelu općeg poticaja.

*Potpore zajednici* mjerena je nacionalnim ponosom, koji smo također imali u modelu općih poticaja, i identitetom kojim smo mjerili osjećaj pripadnosti (vezanosti) nacionalnoj zajednici.

Potrebno je naglasiti da su određene dimenzije potpore sastavni dio pojedinih modela građanstva, stoga ih nećemo uzimati kao nezavisne varijable u regresijskoj analizi.

#### *Nezavisne varijable*

Iz odabrana četiri modela građanstva izvodi se operacionalizacija nezavisnih varijabli prema modelu britanskih autora Charlesa Pattieja, Patricka Seyda i Paula Whiteleya u studiji *Građanstvo u Velikoj Britaniji* (Pattie, Seyd, Whiteley, 2004).

*Model kognitivnog sudjelovanja* uključuje varijable: obrazovanje, političko znanje, izloženost medijima, interes za politiku i političko zadovoljstvo.

*Model općih poticaja* uključuje varijable: kolektivna korist, učinkovitost, troškovi, poticaji procesa, poticaji ishoda, grupni poticaji, altruistički modeli, društvene norme i ekspresivne koristi.

*Model građanskog voluntarizma* uključuje varijable: resursi, učinkovitost, mobilizacija, privrženost stranci i naklonost.

*Model socijalnog kapitala* uključuje varijable: međusobno povjerenje, institucionalno povjerenje, članstvo u udrugama, izloženost televiziji i veze s lokalnom zajednicom.

Za analizu rezultata upotrijebljene su ove metode:

1. Deskriptivna statistika – za opis dobivenih rezultata putem distribucije frekvencija, grafičkoga prikazivanja, srednjih vrijednosti i mjera disperzije.<sup>7</sup>
2. Višestruka (multipla) regresija.<sup>8</sup>
3. Diskriminacijska kanonička analiza – za utvrđivanje varijacija između grupa entiteta, za identifikaciju onih

<sup>7</sup> Više o tome Petz (2004) te Pivac i Rozga (2004).

<sup>8</sup> Više o multivarijantnim analizama vidi u Halami (2003) i Rozga (2008).

**Tablica 3.** Potpora autoritetima (postotak i aritmetička sredina od 1 do 10)

Potpora autoritetima mjerena povjerenjem u političare					
nikakva i neznatna (1 i 2)	slaba (3 i 4)	donekle (5 i 6)	velika (7 i 8)	veoma velika (9 i 10)	$\bar{X}$ (1-10)
58,6	23,0	11,5	6,5	0,5	<b>2,69</b>

varijabli koje najbolje diskriminiraju članove dviju ili više grupa te za klasifikaciju jedinica uzorka u međusobno isključive grupe.<sup>9</sup>

Statistička analiza provedena je na računalu u SPSS-programu.<sup>10</sup>

### 3.2. Deskriptivna analiza

Deskriptivna analiza odrednica modela građanstva (nezavisnih varijabli) izvedena je i prikazana u doktorskoj disertaciji "Utjecaj različitih modela građanstva na rezultate javnih politika u ja-dranskim regijama" (Radman, 2009).<sup>11</sup>

#### Deskriptivna analiza političke potpore (zavisne varijable)

##### • Potpora autoritetima

Potpore autoritetima mjerili smo povjerenjem u političare (tablica 3). Kako pokazuje Vujčić (2001), Listhaug je 1995. proveo istraživanje povjerenja u autoritete vlasti. Međutim on nije ispitivao povjerenje u konkretne političare, nego u političare kao uloge, dakle istraživao je povjerenje u političare općenito. Mi smo u našem istraživanju također ispitivali povjerenje u političare općenito.

Rezultati pokazuju izrazito nisku potporu političarima ( $\bar{X} = 2,69$ ).

##### • Potpora institucijama

Kako smo naveli, *potporu institucijama* mjerili smo kod socijalnog kapitala. Ovdje ćemo uzeti mjeru povjerenja u ove institucije: Sabor, Vladu, sudove, policiju i vojsku, dakle u temeljne institucije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Povjerenje u institucije, kako je prije objašnjeno, mjerili smo na skali od 1 do 10. Međutim radi lakše usporedbe prikazali smo ga u pet razina (tablica 4).

Podaci pokazuju nisku razinu potpore (povjerenja) za svih pet temeljnih institucija vlasti u RH, aritmetička sredina dobivena na skali od 1 do 10 (koja se za svih pet institucija kreće od 3,16 do 3,9) to i potvrđuje jer se radi o slaboj potpori. Uspoređivanje naših rezultata s rezultatima povjerenja u institucije sustava različitih zemalja Europe 1990, istočne Europe 1994. i hrvatskih studenata 1999, koje je prikazao Vujčić (2001: 279), otežano je zbog različitih mjernih skala koje su se koristile. U našem slučaju uzeli smo "veliku" i "vrlo veliku" potporu institucijama i dobilo se da je ona za Sabor 4%, za Vladu 4,6% , za sudove 5,1%, za policiju 7% i za vojsku 16,8%. Kod hrvatskih studenata 1999. onih koji su bili "vrlo mnogo" i "mного zadovoljni" Saborom bilo je 6%, Vladom 5%, policijom 11%, vojskom čak 48%. Razina povjerenja naših ispitanika danas je ma-

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Vidi Kožuh (2007).

<sup>11</sup> Rezultati deskriptivne analize prikazani su u doktorskoj disertaciji (Radman, 2009) na stranicama 175-218.

**Tablica 4.** Potpora institucijama (postotak i aritmetička sredina od 1 do 10)

	Potpora institucijama mjerena povjerenjem u institucije					
	nikakva i neznatna (1 i 2)	slaba (3 i 4)	donekle (5 i 6)	velika (7 i 8)	veoma velika (9 i 10)	$\bar{X}$ (1-10)
Sabor	40,0	30,4	25,5	3,6	0,4	3,28
Vlada	39,8	30,5	25,1	4,2	0,4	3,27
sud	40,1	34,4	20,4	4,9	0,2	3,16
policija	34,8	39,0	19,2	5,7	1,3	3,4
vojska	34,8	25,8	22,5	13,6	3,2	3,95

nja, posebno razina povjerenja u vojsku. U ostalim tranzicijskim zemljama razina povjerenja 1994. bila je veća nego kod naših ispitanika.

Ispitali smo unutarnju pouzdanost ovih pet pokazatelja povjerenja te dobili koeficijent unutarnje pouzdanosti izražen *Cronbachovim alfa koeficijentom* koji iznosi 0,89. Budući da je riječ o istom političkom fenomenu, izračunat ćemo prosjek za ovih pet mjera i dobiti zajednički pokazatelj "potpora institucijama". Aritmetička sredina zajedničkog pokazatelja "potpora institucijama" na skali od 1 do 10 iznosi  $\bar{X} = 3,42$ , što govori o slaboj potpori.

• Potpora demokraciji

*Potporu demokraciji* mjerili smo *zadovoljstvom demokracijom*.

Podaci (tablica 5) govore nam da potpora demokraciji naših ispitanika nije osobita: 13,6% ispitanika je "zadovoljno" i "vrlo zadovoljno" demokracijom, a 57,2% "vrlo nezadovoljno" i "nezadovoljno", o čemu svjedoči i vrijednost aritmetičke sredine ( $\bar{X} = 2,27$ ) na skali od 1 do 5.

• Potpora zajednici

U vezi s *potporom zajednici* još jednom naglašavamo da je politička zajednica bitan preduvjet postojanja i razvoja političkog sustava. Vežanost pojedinca

**Tablica 5.** Potpora demokraciji kao sustavu

Mjere zadovoljstva	Pokazatelji	Vrlo zadovoljan	Zadovoljan	Ni zadovoljan ni nezadovoljan	Nezadovoljan	Vrlo nezadovoljan	Ne zna	Aritmetička sredina ( $\bar{X}$ )
		5	4	3	2	1	0	
Zadovoljstvo funkcioniranjem demokracije	Br. ispitanika	6	139	309	427	178	60	2,27
	udio %	0,50	12,38	27,62	38,20	15,92	5,39	

**Tablica 6.** Razina nacionalnog ponosa na skali od 1 do 4

Razina ponosa		Broj ispitanika	Postotak
Uopće nije ponosan	1	67	6,0
Ne previše	2	232	20,8
Ponešto	3	313	27,9
Jako ponosan	4	507	45,3
Total		1120	100,0
Art. sredina			<b>3,13</b>

uz zajednicu iskazuje se u obliku nacionalnog ponosa i političkog identiteta koji se veže uz političku zajednicu kao najširu jedinicu političkog sustava (Easton, 1965, u: Vujčić, 2001: 267).

Stoga ćemo *potporu zajednici* mjeriti nacionalnim ponosom i nacionalnim identitetom (osjećajem pripadnosti).

Rezultati (tablica 6) pokazuju nam da je razina *nacionalnog ponosa*, mjeren na skali od četiri stupnja (od 1 do 4), izražena aritmetičkom sredinom ( $\bar{X} = 3,13$ ), relativno visoka.

Razina osjećaja pripadnosti Republici Hrvatskoj (identitet) mjerena je na skali od 1 do 10. Rezultat pokazuje da osjećaj pripadnosti nije baš velik, o čemu svjedoči i vrijednost aritmetičke sredine ( $\bar{X} = 5,4$ ).

Sada ćemo pokazati jedan sintetski prikaz rezultata dobivenih kod naših is-

pitanika za Eastonove tipove političke potpore koje smo ovdje primijenili. Radi uspješne usporedbe rezultate ćemo prikazati putem indeksa, tako da je indeks 1 potpuna potpora (tablica 7).

Rezultati nam pokazuju različit intenzitet potpore različitim razinama sustava. Takav nalaz korespondira s Eastonovim stajalištima koja je iznio Vujčić – da svaka jedinica političkog sustava pretpostavlja određeni oblik odnosa građana prema njoj. Tako se građani prema širim, višim jedinicama političkog sustava odnose na jedan način, a prema nižima na drugi (Vujčić, 2008: 264). Manja potpora zabilježena je kod specifičnih oblika potpore nižim razinama sustava, kao što su institucije i autoriteti, dok je kod difuznih oblika potpore širim, odnosno višim razinama sustava ta potpora viša. Idući od nižih prema višim razinama sustava, potpora raste. Vujčić

**Tablica 7.** Indeks razine političke potpore

RAZINE POLITIČKE POTPORE	INDEX
Potpura autoritetima	<b>0,27</b>
Potpura institucijama	<b>0,34</b>
Potpura demokraciji	<b>0,48</b>
Potpura zajednici – nacionalni identitet	<b>0,54</b>
Potpura zajednici – nacionalni ponos	<b>0,78</b>

**Tablica 8.** Svojevrsne vrijednosti, koeficijenti kanoničke korelacije i testovi značajnosti kanoničke diskriminacije

Funkcija	Svojevrsna vrijednost	Kanonička korelacija	Objašnjeno varijance %	Wilksov Lambda	Hi kvadrat	df	p
1	0,054	0,227	5,2	0,914	94,609	15	0,000
2	0,037	0,189	3,6	0,963	39,088	8	0,000
3	0,001	0,001		0,999	0,964	3	0,810

(prema Eastonu) iznosi da specifičniji oblici potpore više ovise o performansi sustava (ekonomskim i drugim *policy*-uspjesima), dok difuzniji oblici potpore ovise o afektivnim vezanostima uz političku zajednicu ili normativnim odanostima demokraciji kao sustavu vlasti. Možemo pretpostaviti da su specifični oblici potpore dinamičniji, dok su difuzni oblici potpore stabilniji.

### 3.3. Analize razlike zastupljenosti političke potpore među jadranskim regijama

Zanimalo nas je postojanje razlike u zastupljenosti pojedinih dimenzija političke potpore među regijama. Kako bismo utvrdili razlikuju li se ispitanici jadranskih regija u iskazivanju političke potpore za sve analizirane dimenzije političke potpore, provedena je kanonička diskriminacijska analiza koja omogućuje maksimalno razlikovanje skupina pomoću varijabli uzetih istodobno, uvažavajući pritom njihove međuodnose.<sup>12</sup>

Kako kanonička korelacija iznosi  $r = 0,23$ , to znači da se oko 5,25% ukupnog varijabiliteta razlika među skupinama ispitanika različitih regija može pripisati skupu ispitivanih varijabli dimenzija političke potpore. Dvije su statistički značajne diskriminacijske funkcije de-

rivirane na temelju pripadnosti različitim jadranskim regijama (tablica 8). U definiranju kanoničkih faktora, odnosno prvih dviju diskriminacijskih funkcija, uzeli smo u obzir one varijable čija su faktorska zasićenja 0,30 i veća. Koeficijenti strukture diskriminacijskih funkcija prikazani su u tablici 9 (na sljedećoj stranici), a relativan položaj regija na deriviranim diskriminacijskim funkcijama prikazan je u tablici 10 (na slj. str.).

S obzirom na to da je Wilksov lambda statistički značajan za sve faktore, model dobro diskriminira između grupa.

Kao što vidimo iz tablice 9, prvu diskriminacijsku funkciju najznačajnije definiraju potpora institucijama (0,787) i potpora autoritetima (0,59). Dakle *specifični oblici potpore* na nižim razinama sustava (institucije i autoriteti) bitni su za razlikovanje snage političke potpore među regijama, a najviše ovise o performansama sustava (gospodarskim i drugim rezultatima javnih politika). Relativan položaj regija na prvoj diskriminacijskoj funkciji prikazan je položajem njihovih centroida (tablica 10). Centroidi skupina na prvoj diskriminacijskoj funkciji jasno pokazuju da su *specifični oblici potpore* najviše zastupljeni u Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji ( $C = 0,253$ ), zatim u Sjeverozapadnoj dalmatinskoj ( $C = 0,217$ ) i Centralno dalmatinskoj ( $C = 0,122$ ), a najmanje u Kvarnersko-istarskoj regiji ( $C = -0,298$ ). Možemo

<sup>12</sup> Primjer primjene diskriminacijske kanoničke analize, Šram (2001, 2007).

**Tablica 9.** Koeficijenti strukture diskriminacijskih funkcija

Varijabla	Koeficijenti strukture	
	F 1	F 2
Potpore institucijama (povj. Sab, VI, Sud, Pol, Voj)	0,787	0,235
Potpore zajednici (identitet) Veza RH)	-0,292	-0,249
Potpore demokraciji (zadovoljstvo demokracijom)	-0,261	0,701
Potpore autoritetima (povjerenje u političare)	0,590	0,598
Potpore zajednici (ponos građana RH)	-0,143	0,388

**Tablica 10.** Centroidi skupina na diskriminacijskoj funkciji

Regije	Centroidi	
	F 1	F 2
Kvarnersko-istarska (1)	-0,298	0,046
Sjeverozapadna dalmatinska (2)	0,217	0,039
Centralno dalmatinska (3)	0,122	-0,227
Jugoistočno dalmatinska (4)	0,253	0,393

zaključiti da su u Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji u najvećoj mjeri zastupljene diskriminirajuće varijable, nešto manje u Sjeverozapadnoj dalmatinskoj i Centralno dalmatinskoj, dok su u Kvarnersko-istarskoj najmanje zastupljene. Druga statistički značajna diskriminacijska funkcija u najvećoj je mjeri definirana potporom demokraciji (0,701) i potporom autoritetima (0,598). Centroidi skupina na drugoj diskriminacijskoj funkciji pokazuju da su potpora demokraciji i potpora autoritetima najviše zastupljene u Jugoistočnoj dalmatinskoj regiji ( $C = 0,393$ ), zatim u Kvarnersko-istarskoj ( $C = 0,046$ ) i Sjeverozapadnoj dalmatinskoj ( $C = 0,039$ ), a najmanje u Centralno dalmatinskoj regiji ( $C = -0,227$ ).

Možemo zaključiti o relativno malom varijabilitetu u političkoj potpori među regijama (oko 5,2% varijance na

prvoj i 3,6% na drugoj diskriminacijskoj funkciji). Nadalje, specifični oblici potpore na nižim razinama sustava (autoriteti i institucije) imaju diskriminirajuću ulogu u varijabilnosti potpore među regijama. Takav je rezultat, po našem mišljenju, očekivan iz dvaju razloga. Prvi je taj što je na relativno malom prostoru gdje vlada isti politički sustav s dominacijom nacionalne vlasti teško očekivati drastičnije razlike u političkoj potpori. Drugi je razlog to što se diskriminirajuća uloga specifičnih oblika potpore nižim razinama sustava (institucijama i političarima) vezuje uz *policy*-rezultate koji se razlikuju od regije do regije.

Nadalje, diskriminacijskom kaničkom analizom izvršili smo provjeru varijabiliteta razlika među skupinama ispitanika koji se može pripisati skupu ispitivanih varijabli dimenzija političke



**Tablica 11.** Usporedni prikaz objašnjene varijabilnosti dimenzija političke potpore u odnosu na različite kriterije

Gruping-varijable	Kanonička korelacija	Objašnjeno varijance %	Wilksov Lambda	P
REGIJE	0,227	5,2	0,914	0,000
DOB	0,167	2,7	0,967	0,000
OBRAZOVANJE			0,983	0,265
ZAPOSLLENJE			0,983	0,245
PRIMANJA	0,219	4,7	0,921	0,000
POLITIČKO SVRSTAVANJE	0,2	4	0,957	0,000

potpore u odnosu na socio-ekonomske kriterije ispitanika (dob, obrazovanje, zaposlenje i primanja u kućanstvu) te u odnosu na vlastito političko opredjeljenje.

Rezultati pokazuju da se samo oko 2,7% ukupnog varijabiliteta razlika među skupinama ispitanika različite dobi može pripisati skupu ispitivanih varijabli dimenzija političke potpore. Što se tiče varijabilnosti ispitanika u odnosu na obrazovanje i zaposlenje, analiza je pokazala da nema statistički značajne varijabilnosti među skupinama ispitanika. U odnosu na ukupna primanja, oko 4,7% varijabiliteta možemo pripisati varijablama dimenzija političke potpore.

Važno je pritom naglasiti da diskriminirajuću ulogu ima "potpora demokraciji" (0,839), što nas navodi na zaključak da u pozadini potpore demokraciji leži materijalni položaj ispitanika.

Varijabilitet razlika među skupinama ispitanika koji se može pripisati skupu ispitivanih varijabli dimenzija političke potpore u odnosu na vlastito političko opredjeljenje (kao gruping-varijablu) iznosi oko 4% zajedničke varijance. Pritom treba navesti da je diskriminirajuća varijabla "potpora demokraciji" (0,886)

te da centriodi skupina pokazuju da je ona više zastupljena kod ispitanika koji sebe svrstavaju na "desnu stranu" političkog spektra. Budući da je u većini ispitivanih gradova u vrijeme istraživanja lokalnu vlast obnašala "desna" politička opcija, uzroci takvog rezultata mogu se potražiti u tom pravcu, međutim to, bez daljnjih istraživanja, ne možemo sa sigurnošću tvrditi.

Gornja tablica upućuje na to da, osim toga što je varijabilitet razlika među skupinama ispitanika koje se mogu pripisati skupu ispitivanih varijabli dimenzija političke potpore u odnosu na pripadnost ispitanika pojedinoj regiji relativno mali  $r = 0,227$  (5,2% z.v.), ipak je veći u odnosu na ostale kriterije kao što su dob, ukupna primanja, političko svrstavanje, dok u odnosu na obrazovanje i zaposlenje ne pokazuje statistički značajne razlike. Možemo ponoviti da "najveći" varijabilitet u odnosu na pripadnost regiji i diskriminirajuća uloga nižih razina političke potpore, odnosno specifičnih oblika političke potpore, govore da su u pozadini razlika političke potpore među regijama – performanse političkog sustava. U prilog toj tvrdnji govori i činjenica da i kod varijabiliteta u odnosu na materijalna primanja diskriminirajuću

ulogu ima "potpora demokraciji", koja je veća kod ispitanika s boljim materijalnim statusom.

### 3.4. Analiza utjecaja varijabli modela građanstva na različite dimenzije političke potpore

Testirat ćemo utjecaj odrednica modela građanstva u odnosu na različite dimenzije političke potpore.

Kako bismo utvrdili doprinos modela građanstva u predikciji različitim tipovima potpore, primijenili smo multiplu regresijsku analizu, koja nam daje uvid u odnose nezavisnih (prediktor) varijabli pojedinog modela građanstva u statistički značajnim korelacijama s pojedinim tipovima potpore koje smo stavili u poziciju zavisne (kriterij) varijable. Multipla regresija rađena je za svaku ne-

zavisnu varijablu posebno, s varijablama svakog modela, na razini statističke značajnosti od 5%.

*Model kognitivnog angažmana* najviše objašnjava potpora demokraciji ( $R^2 = 0,27$ ), pri čemu varijable zadovoljstva koje se odnose na performanse sustava najviše pridonose objašnjenju. Specifične oblike potpore ovaj model, koji se u prvom redu temelji na pristupu informacijama pojedinca i na njegovoj sposobnosti upotrebe tih informacija, objašnjava znatno slabije ( $R^2 = 3$  i  $3,5$ ).

Može se utvrditi da najviše oblike potpore (potpora zajednici) ovaj model ne objašnjava u velikoj mjeri. Međutim i ovdje se uočava da je varijabla koja se odnosi na političku satisfakciju ipak pozitivno povezana s nacionalnim ponosom. Dakle pojedinci koji su zadovoljni

**Tablica 12.** Rezultati regresijske analize prediktora modela kognitivnog angažmana na tipove potpore

	ODREDNICE MODELA KOGNITIVNOG ANGAŽMANA	Potpore za autoritete	Potpore za institucije	Potpore za demokraciju	Potpore za zajednicu – nac. ident.	Potpore za zajednicu – nac. ponos
Model kognitivnog angažmana	1. Obrazovanje			-0,05	-0,06	
	2. Političko znanje			0,07		
	3. Izloženost medijima					
	4. Interes za politiku		0,07		0,07	
	5. Zadovoljstvo javnim službama	<b>0,09</b>	<b>0,12</b>	<b>0,17</b>	0,09	
	6. Zadovoljstvo gospodarstvom	0,07		<b>0,44</b>		<b>0,16</b>
	R <sup>2</sup>	0,03	0,04	0,27	0,017	0,035
	Objašnjeno varijance (%)	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>27,3</b>	<b>1,7</b>	<b>3,5</b>

(p. = 0,05)

Unesene vrijednosti beta koje su iznad statističke značajnosti od 5%.

X = varijable koje nisu uključene kao prediktori s obzirom na to da se podudaraju s kriterij-varijablom.

funkcioniranjem našega gospodarstva osjećaju veći nacionalni ponos.

*Model općih poticaja* isto kao i prethodni najviše objašnjava potporu demokraciji koeficijentom determinacije 0,127, zahvaljujući osrednjoj povezanosti zadovoljstva građana administracijom i komunalnim službama (beta = 0,34). I ovdje se može primijetiti da performanse sustava najviše pridonose objašnjenju potpore demokraciji.

Kod potpore autoritetima i potpore institucijama, prediktorima iz modela općih poticaja objašnjeno je od 7,1% do 7,4% zajedničke varijance. Uočava se

značenje prediktora tzv. *ekspresivnih poticaja* koji se odnose na emocionalnu ili afektivnu privrženost društvu. Ta nezavisna varijabla prisutna je u objašnjenju potpore zajednici (nacionalni identitet).

*Model građanskog voluntarizma*, koji polazi od društvenog položaja, prihoda, stupnja obrazovanja, internalne političke efikasnosti i mobilizacijske uspješnosti, a koji trebaju pridonositi građanskom aktivizmu i razvijanju vrijednosti koje ga podupiru, ne objašnjava u većoj mjeri različite oblike političke potpore (od svega 1,3% z.v. s potporom autoritetima do 6,1% z.v. potpore demokraciji).

**Tablica 13.** Rezultati regresijske analize prediktora modela općih poticaja na tipove potpore

	ODREDNICE MODELA OPĆIH POTICAJA	Potpore za autoritete	Potpore za institucije	Potpore za demokraciju	Potpore za zajednicu – nac. ident.	Potpore za zajednicu – nac. ponos
Model općih poticaja	1. Zadovoljstvo demokracijom	0,16	0,13	X	0,09	<b>0,13</b>
	2. Zadovoljstvo iz osobnog iskustva			<b>0,32</b>		0,09
	3. Učinkovitost		0,08	-0,09	0,14	0,05
	4. Poticaji troškova sudjelovanja		-0,02			
	5. Poticaji ishoda	-0,06			0,06	
	6. Grupni poticaji	<b>0,10</b>	0,07	0,07	-0,07	
	7. Altruistički poticaji	-0,06			-0,08	
	8. Ekspresivni poticaji	<b>0,10</b>	<b>0,14</b>	0,08	<b>0,11</b>	X
	9. Društvene norme	0,06	0,08	0,05	0,06	
	R2	<i>0,071</i>	<i>0,074</i>	<i>0,127</i>	<i>0,058</i>	<i>0,036</i>
	Objašnjeno varijance (%)	<b>7,1</b>	<b>7,4</b>	<b>12,7</b>	<b>5,8</b>	<b>3,6</b>

(p. = 0,05)

Unesene vrijednosti beta koje su iznad statističke značajnosti od 5%.

X = varijable koje nisu uključene kao prediktori s obzirom na to da se podudaraju s kriterij-variablom.

Uočavamo tri prediktora koja značajnije utječu na pojedine dimenzije političke potpore. Prihodi kućanstva pokazuju nešto značajniju pozitivnu povezanost s potporom demokraciji ( $R = 0,144$ ), što ponovno upućuje na instrumentalnu uvjetovanost potpore političkom sustavu u cjelini.

Internalna politička efikasnost koja govori o subjektivnom osjećaju sposobnosti i mogućnosti za političko djelovanje pokazuje pozitivnu povezanost s povjerenjem u političke institucije ( $\beta = 0,154$ ). Znači da veći osjećaj sposobnosti i mogućnosti za političko djelovanje

pridonosi većem povjerenju u političke institucije.

*Model socijalnog kapitala* sam za sebe nije u potpunosti prikladan kao prediktor-model jer više njegovih odrednica izravno ili neizravno mjeri pojedine dimenzije političke potpore. Za ovu analizu, te odrednice modela socijalnog kapitala nismo uzimali u regresijski model za pojedine dimenzije političke potpore. Ipak, neka zapažanja možemo iznijeti. Varijable koje su ušle u regresijski model (isključena je varijabla institucionalnog povjerenja) i ne objašnjavaju u većoj mjeri dimenzije političke potpore, osim

**Tablica 14.** Rezultati regresijske analize prediktora modela građanskog volontarizma na tipove potpore

	ODREDNICE MODELA GRAĐANSKOG VOLUNTARIZMA	Potpora za autoritete	Potpora za institucije	Potpora za demokraciju	Potpora za zajednicu – nac. ident.	Potpora za zajednicu – nac. ponos
Model građanskog volontarizma	1. Obrazovanje			-0,071		
	2. Zanimanje			0,082		<b>0,102</b>
	3. Prihod kućanstva			<b>0,144</b>	0,098	
	4. Vremenski resurs (ostale aktivnosti)		-0,042	-0,112		-0,074
	5. Učinkovitost (intern. pol. efikasnost)		0,073		0,076	-0,086
	6. Učinkovitost (važnost stranke)	0,082	<b>0,154</b>	0,080		0,089
	7. Mobilizacijska uspješnost			0,059		
	8. Privrženost stranci					
	R2	0,013	0,03	0,06	0,024	0,043
	Objašnjeno varijance (%)	1,3	3,0	6,1	2,4	4,3

( $p = 0,05$ )

Unesene vrijednosti beta koje su iznad statističke značajnosti od 5%.

X = varijable koje nisu uključene kao prediktori s obzirom na to da se podudaraju s kriterij-varijablom.

**Tablica 15.** Rezultati regresijske analize prediktora modela socijalnog kapitala na tipove potpore

	ODREDNICE MODELA SOCIJALNOG KAPITALA	Potpore za autoritete	Potpore za institucije	Potpore za demokraciju	Potpore za zajednicu – nac. ident.	Potpore za zajednicu – nac. ponos
Model socijalnog kapitala	1. Interpersonalno povjerenje		<b>0,109</b>	0,098	0,042	
	2. Institucionalno povjerenje	X	X	<b>0,188</b>	0,099	<b>0,181</b>
	3. Članstvo u udrugama				-0,065	
	4. Izloženost TV-u				0,092	0,059
	5. Veza s lokalnom zajednicom		0,075		<b>0,544</b>	
	R2		0,022	0,05	0,34	0,04
	Objašnjeno varijance (%)		2,2	5,1	34,0	4,0

(p. = 0,05)

Unesene vrijednosti beta koje su iznad statističke značajnosti od 5%.

X = varijable koje nisu uključene kao prediktori s obzirom na to da se podudaraju s kriterij-varijablom.

što “veza s lokalnom zajednicom” s beta = 0,544 pridonosi objašnjenju nacionalnog identiteta s čak 34% z.v.

Zanimljivo je primijetiti da model socijalnog kapitala na razini statističke značajnosti ne objašnjava “potporu autoritetima”.

Iz dosadašnjeg je prikaza vidljivo da različiti modeli različito objašnjavaju dimenzije političke potpore te da ni jedan model ne dominira. Ipak se može uočiti da modeli koji se temelje na izboru (model kognitivnog angažmana i model općih poticaja), koji imaju svoje utemeljenje u liberalnom pristupu, više objašnjavaju različite dimenzije potpore, posebice potporu demokraciji, negoli strukturalni modeli (model građanskog volontarizma i model socijalnog kapitala).

Sada ćemo sve varijable modela građanstva uključiti u jedan globalni model kako bismo utvrdili koji su faktori značajni u objašnjavanju političke potpore (tablica 16 na sljedećoj stranici).

Tim pristupom, ako jedan model dominira slikom, mnoge će njegove varijable biti značajni pokazatelji za objašnjenje tko će sve sudjelovati i kakvi će biti stavovi prema pravima i obvezama.

Odmah se uočava da je najviše objašnjena kriterij-varijabla *potpora demokraciji* (R2 = 0,33), odnosno 33% z.v. Objašnjenju te dimenzije političke potpore kao kriterij-varijable u globalnome regresijskom multivarijantnome modelu pridonose prediktori koji se odnose na performanse sustava, i to “zadovoljstvo funkcioniranjem javnih službi” (beta = 0,16), “zadovoljstvo funkcioniranjem

**Tablica 16.** Rezultati regresijske analize prediktora modela građanstva na tipove potpore

<b>Modeli građanstva – Odrednice modela građanstva</b>	Potpore za autoritete	Potpore za institucije	Potpore za demokraciju	Potpore za zajednicu – nac. ident.	Potpore za zajednicu – nac. ponos
1. (MKA)-Obrazovanje					
2. (MKA)-Političko znanje					
3. (MKA)-Izloženost medijima					
4. (MKA)-Interes za politiku					0,07
5. (MKA)-Zadovoljstvo javnim službama	0,07		<b>0,16</b>		-0,06
6. (MKA)-Zadovoljstvo upravljanjem gospodarstvom			<b>0,37</b>		<b>0,10</b>
1. (MOP)-Zadovoljstvo demokracijom	<b>0,12</b>		X		
2. (MOP)-Zadovoljstvo iz osobnog iskustva		0,06	<b>0,13</b>	-0,06	
3. (MOP)-Učinkovitost			-0,07	<b>0,10</b>	
4. (MOP)-Poticaji troškova sudjelovanja			0,06	0,06	
5. (MOP)-Poticaji ishoda	-0,07	-0,07			
6. (MOP)-Grupni poticaji	0,09			-0,07	
7. (MOP)-Altruistički poticaji	-0,10	-0,07		-0,06	
8. (MOP)-Ekspresivni poticaji	<b>0,10</b>	<b>0,14</b>		,064	X
9. (MOP)-Društvene norme	0,08	<b>0,10</b>	0,05		
1. (MGV)-Obrazovanje					
2. (MGV)-Zanimanje		-0,08			<b>0,11</b>
3. (MGV)-Prihod kućanstva			0,09	0,06	
4. (MGV)-Vremenski resurs-ostale aktivnosti	0,09				-0,07
5. (MGV)-Učinkovitost- intern. pol. efik.					-0,12
6. (MGV)-Učinkovitost- važnost stranke	0,08	<b>0,12</b>			

7. (MGV)- Mobilizacijska uspješnost			0,06		
8. (MGV)-Privrženost stranci					
1. (MSK)- Interpersonalno povjerenje			0,09		0,07
2. (MSK)- Institucionalno povjerenje	X	X	0,07		<b>0,19</b>
3. (MSK)-Članstvo u udrugama				-0,05	-0,07
4. (MSK)-Izloženost TV-u		-0,06		<b>0,10</b>	
5. (MSK)-Veza sa zajednicom				<b>0,54</b>	
<b>R2</b>	<b>0,09</b>	<b>0,1</b>	<b>0,33</b>	<b>0,38</b>	<b>0,13</b>
MKA – model kognitivnog angažmana MOP – model općih poticaja MGV – model građanskog voluntarizma MSK – model socijalnog kapitala					

gospodarstva” (beta = 0,37) iz modela kognitivnog angažmana, te “zadovoljstvo postupanjem administracije i komunalnih službi” (beta = 0,13) iz modela općih poticaja. U pozadini veće potpore demokraciji u najvećoj mjeri leži zadovoljstvo gospodarstvom, ponašanjem administracije i funkcioniranjem javnih službi. Pritom se može govoriti o instrumentalnome modelu evaluacije koji se odnosi najprije na zahtjeve građana i responzivnost vlasti, koji se vezuju uz ekonomske i administrativne performanse sustava.

Ovdje se može dodati i relativno velika eksplantacija potpore zajednici putem mjere identiteta, a kojoj najviše doprinosi odrednica socijalnog kapitala “veza sa zajednicom”. Veza sa zajednicom (kada sa uzme kao nezavisna varijabla) najviše pozitivno korelira s interpersonalnim

povjerenjem te s povjerenjem u institucije u odnosu na sve ostale odrednice modela građanstva.

Znači, potpora demokraciji odnosno političkom sustavu u cjelini najviše zavisi od subjektivne ocjene zadovoljstva građana performansama sustava iz modela baziranih na izboru, a potpora političkoj zajednici kao najviša razina potpore u najvećoj mjeri zavisi od interpersonalnog povjerenja i povjerenja u institucije iz strukturalnog modela – modela socijalnog kapitala.

Potrebno je još dodati da veću potporu demokraciji daju građani koji su spremniji žrtvovati dio svoga slobodnog vremena za sudjelovanje u politici i koji imaju pozitivnije mišljenje o sudjelovanju u politici, te oni koji imaju više slobodnog vremena i koji su pozivani da sudjeluju u politici. Također, demokra-

ciju više podržavaju ljudi koji više vjeruju drugima.

Prediktor koji govori o učinkovitosti, odnosno o uvjerenju pojedinca da može nešto promijeniti, u negativnom je odnosu s potporom demokraciji (beta = -0,06), što nas može uputiti na zaključak da pojedinac razmišlja o tome da treba nešto poduzeti kada je nezadovoljan funkcioniranjem sustava.

Dimenziju *potpore autoritetu* globalni je model objasnio s 9% z.v. Veću potporu autoritetu daju ispitanici koji su zadovoljni demokracijom (b = 0,12), oni koji imaju pozitivan osjećaj prema zajednici (beta = 0,10) te oni koji imaju pozitivan stav prema sudjelovanju u politici (beta = 0,08). Također, veću potporu pružaju građani koji imaju percepciju o važnosti političke stranke te oni koji politiku razumiju kao dobar način za ostvarivanje koristi za grupu kojoj pripadaju (beta = 0,09). Važno je naglasiti da ispitanici koji smatraju da bi sudjelovanjem u politici oni postigli bolje rezultate te ispitanici koji smatraju da treba sudjelovati u politici kako bi demokracija bila bolja pružaju manju potporu autoritetima. To je razumljivo jer su upravo ti građani nezadovoljni radom političara i drže da se treba angažirati za bolju demokraciju.

Prediktori globalnog modela građanstva objašnjavaju oko 10% kriterij-varijable *potpore institucijama*, i to u prvom redu zahvaljujući varijablama koje u modelu općih poticaja zovemo "društvene norme" (beta = 0,14), "ekspresivni poticaji" (beta = 0,10) i "važnost stranke" (beta = 0,12) iz modela građanskog voluntarizma. To, drugim riječima, znači da ispitanici koji imaju pozitivan osjećaj prema zajednici, pozitivan stav prema sudjelovanju u politici, imaju i percepciju o važnosti političke stran-

ke, više podupiru političke institucije. S druge strane, građani koji smatraju da bi sudjelovanjem u politici oni postigli bolje rezultate, koji smatraju da treba sudjelovati u politici da bi demokracija bila bolja, te oni višeg položaja u zanimanju i oni koji prate TV, daju manju potporu političkim institucijama.

Kod *potpore zajednici* kao najvišoj razini političkog sustava (koja je izražena osjećajem pripadnosti – identitetom) prediktorima globalnog modela građanstva objašnjeno je 38% varijance. Najviše objašnjenja pruža prediktor varijabla socijalnog kapitala – vezanost uz lokalnu zajednicu (beta = 0,544). Potpore zajednici koja je izražena identitetom u pozitivnom smislu pridonose osjećaj učinkovitosti utjecaja na političke odluke i očekivanja od administracije (beta = 0,1), gledanje televizije i prihod kućanstva. Međutim članstvo u udrugama, te selektivni poticaji koji shvaćaju politiku kao dobar način za ostvarivanje koristi za grupu kojoj pojedinac pripada i koji smatraju da treba sudjelovati u politici da bi demokracija bila bolja, smanjuju političku potporu zajednici izraženu identitetom. Kod nacionalnog ponosa globalnim je modelom objašnjeno 13% z.v. Zadovoljstvo gospodarstvom (beta = 0,1) i institucionalno povjerenje (beta = 0,19) najviše pridonose nacionalnom ponosu. Isto tako, ispitanici s boljim položajem u zanimanju osjećaju veći nacionalni ponos.

Obje dimenzije potpore zajednici, izražene nacionalnim identitetom ili nacionalnim ponosom, više objašnjavaju varijable modela koji se temelje na strukturi nego modeli koji se temelje na izboru. Dok, s druge strane, kao što smo već naveli, potporu autoritetima, institucijama i demokraciji više objašnjavaju varijable modela koji se temelje na izboru.



Ovdje se radi o specifičnijim oblicima potpore koji se referiraju na performanse sustava, što se vidi iz većeg eksplanatornog značenja prediktora, kao što su zadovoljstvo gospodarstvom, zadovoljstvo javnim službama, zadovoljstvo ponašanjem administracije na osnovi osobnog iskustva te selektivni poticaji temeljeni na koristi. Veći doprinos objašnjenju potpore demokraciji i nižim jedinicama sustava, institucijama i autoritetima, prediktorima iz modela temeljenih na racionalnom izboru, možemo tražiti u motivima potpore s obzirom na to da smo u procesu demokratske tranzicije, o čemu govori Inglehart. On ističe da potpora demokraciji često nije intrinzično motivirana, nego se temelji na instrumentalnim motivima, pri čemu je potpora demokraciji uvjetovana očekivanjima da će doći do napretka poput onog u konsolidiranim demokracijama (Inglehart, 2007: 126). Dakle instrumentalno podupiranje institucija i demokracije uvjetovano je očekivanim boljitkom.

Zanimljivo je da članstvo u udrugama kao osnova civilnog društva ne pridonosi objašnjenju potpore za većinu dimenzija sustava, osim potpore zajed-

nici (uključujući nacionalni identitet i ponos). Zanimljiv je nalaz da identitet opada ( $\beta = -0,05$ ) s jačanjem civilnog društva, odnosno s većim učlanjenjem u udruge, što se može objasniti jačanjem postmaterijalističkih vrijednosti. Gotovo nikakav doprinos članstva u udrugama potpori demokraciji pokazao je i Inglehart (2007: 245). Prediktor "izloženost televiziji" pridonosi objašnjenju potpore zajednici i ima pozitivan odnos, dok ne objašnjava potporu demokraciji i nižim jedinicama sustava. To je upravo sukladno Daltonovu nalazu koji je prikazao Vujčić (2008: 270) – da je gledanje televizije bilo pozitivno povezano samo sa zajednicom, što je suprotno njegovoj pretpostavci da će gledanje televizije povećati informiranost građana o političkom životu društva i tako utjecati na kritički odnos prema sustavu i na povjerenje u njegove sastavnice.

Na kraju ćemo (tablica 17) iznijeti multivarijantni prikaz političke potpore koji je proveo Dalton (2004) u sklopu Svjetskog istraživanja vrednota, a prikazao Vujčić (2008: 226), s multivarijantnim prikazom političke potpore kod naših ispitanika.

**Tablica 17.** Multivarijantni model političke potpore (Dalton, 2004. i Vujčić, 2008)

<i>Prediktori</i>	<i>Potpore za autoritete</i>	<i>Potpore za institucije</i>	<i>Potpore za demokraciju</i>	<i>Potpore za zajednicu</i>
Financijsko zadovoljstvo	0,15	0,11		
TV (gledanje)				1,00
Lijevo – desno				0,14
Postmaterijalizam			0,13	-0,16
Grupno članstvo				
Socijalno povjerenje	0,13	0,11	0,13	
Obrazovanje				
Dob	0,10			
<b>R</b>	<b>0,43</b>	<b>0,20</b>	<b>0,27</b>	<b>0,44</b>

**Tablica 18.** Multivarijantni model političke potpore (jadranske regije)

<i>Prediktori</i>	<i>Potpore za autoritete</i>	<i>Potpore za institucije</i>	<i>Potpore za demokraciju</i>	<i>Potpore za zajednicu</i>
Financijsko zadovoljstvo	0,07		0,15	0,10
TV (gledanje)				0,09
Lijevo – desno		0,09	0,10	0,07
Postmaterijalizam	-0,06	-0,06		
Grupno članstvo			0,05	-0,05
Socijalno povjerenje		0,11	0,10	0,13
Obrazovanje		0,05	-0,07	-0,05
Dob	0,10	0,08		
R	<b>0,15</b>	<b>0,20</b>	<b>0,23</b>	<b>0,21</b>

Iz tablice 17 vidi se da prediktori različito djeluju na različite dimenzije političke potpore. Utjecaj performanse vlasti (iskazan obiteljskom zaradom i mjerama o financijskom zadovoljstvu) na dimenzije potpore opada kako se krećemo od nižih prema višim jedinicama političkog sustava. U gornjemu modelu kod Daltona, materijalni položaj ljudi ne objašnjava razinu potpore demokraciji kao poretku i političkoj zajednici. Performansa vlasti vezana je dakle samo uz niže razine sustava.

Performanse sustava važne su za objašnjavanje specifičnih potpora građana, onih koje su povezane s djelovanjem institucija i autoriteta, ali nisu značajne za objašnjavanje viših (difuznih) razina političke potpore. Što znači da se ljudi ne odnose prema demokraciji s povjerenjem ili nepovjerenjem, ili prema svojoj političkoj zajednici lojalno i ponosno zbog instrumentalnih razloga (ostvarivanja ekonomskih ciljeva). Postmaterijalistička vrijednosna orijentacija primarno je značajna samo za demokraciju kao poredak, dok je čak negativno povezana s potporom zajednici. Što se tiče grupnog članstva, ono nema značaj-

nijeg utjecaja na razine političke potpore, dok socijalno povjerenje (kao jedna mjera socijalnog kapitala) značajno utječe na gotovo sve razine sustava.

Iz odrednica modela građanstva izdvojili smo varijable koje odgovaraju varijablama u Daltonovu regresijskome multivarijantnome modelu i uključili ih u naš regresijski multivarijantni model, koji se u najvećoj mjeri podudara (tablica 18).

Možemo opaziti da, općenito gledano, upotrijebljeni prediktori u našem slučaju imaju manju eksplanatornu vrijednost negoli u Daltonovu modelu. Razlozi mogu biti i u reprezentativnosti i veličini uzorka, ali to ne možemo tvrditi.

Razlika se uočava u utjecaju performansa vlasti (iskazanih obiteljskom zaradom i mjerama o financijskom zadovoljstvu) na dimenzije potpore. U našem slučaju utjecaj performansa vlasti proteže se i prema višim razinama potpore, za razliku od Daltonova modela gdje se zadržava samo na specifičnim nižim oblicima potpore. Nadalje, postmaterijalističke vrijednosti prisutne su kod

objašnjenja specifičnih oblika potpore (autoritetima i institucijama), i negativno su korelirane. Grupno članstvo nema utjecaja na niže razine potpore, nego samo na više, gdje je s potporom demokraciji u pozitivnoj vezi, a s potporom zajednici u negativnoj. Socijalno povjerenje, slično kao i u gornjemu modelu, utječe na sve razine potpore.

Važno je napomenuti da ideološki obrazac znatno utječe na razinu potpore svim jedinicama sustava, i to tako što ispitanici koji se svrstavaju više u desni politički spektar daju veću potporu institucijama, demokraciji i zajednici.

### Zaključak

Iz analize koja je provedena upotrebom zasebnog etabliranog modela građanstva, globalnog modela građanstva i multivarijantnog modela (analogno Daltonovu modelu) za objašnjenje razine političke potpore različitim jedinicama političkog sustava možemo zaključiti, kao i Dalton, kako ne postoji jedno objašnjenje za opadanje povjerenja ljudi u jedinice političkog sustava. Multivarijantna analiza daje nekoliko mogućih objašnjenja, ali nijedan od navedenih utjecaja, odnosno modela nije naročito dominantan. Prije je riječ o uzročnom kompleksu, tj. konvergenciji uzroka nego o jednom objašnjenju. Bez obzira

na tvrdnju o postojanju uzročnog kompleksa ipak se nazire da u pozadini potpore jedinicama političkog sustava (od autoriteta do zajednice) na istraživanom prostoru više dolaze do izražaja performanse sustava i ideološka opredijeljenost u odnosu na ostale varijable, pa bi se moglo reći da je politička potpora kod nas više instrumentalno nego intrinzično determinirana. Međutim potpora demokraciji odnosno političkom sustavu u cjelini najviše zavisi od subjektivne ocjene zadovoljstva građana performansama sustava iz modela baziranih na izboru, a potpora političkoj zajednici kao najviša razina potpore u najvećoj mjeri zavisi od interpersonalnog povjerenja i povjerenja u institucije iz strukturalnog modela – modela socijalnog kapitala. Znači, subjektivni osjećaj zadovoljstva i povjerenje u druge najviše doprinose eksplantaciji političke potpore jedinicama političkog sustava, a posebno potpori demokraciji i potpori zajednici. Prediktori subjektivni osjećaj zadovoljstva i povjerenje u druge ujedno su i komponente sindroma ekspresivnih vrednota koje su i kod Ingleharta značajno zastupljene u objašnjenju djelotvorne demokracije (Inglehart i Welzel, 2007: 245). Možemo zaključiti da su i naši nalazi u određenoj mjeri na tragu nalaza do kojih su došli Inglehart i Welzel u objašnjenju demokracije prediktorima političke kulture.

### LITERATURA

Almond, G., Verba, S. (2000) *Civilna kultura*. Zagreb: Politička kultura.

Dalton, R. (2004) *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of*

*Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford UP.

Easton, D. (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.

- Faulks, K. (2003) *Citizenship*. London and New York: Routledge.
- Halami, A. (2003) *Multivarijantna analiza u društvenim znanostima*. Zagreb: Alinea.
- Heywood, A. (1999) *Political Theory: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Inglehart, R. i Welzel, C. (2007) *Moderнизација, kulturna promjena i demokracija*. Zagreb: Politička kultura.
- Kymlicka, W. (2009) *Suvremena politička filozofija*. Beograd: Nova srpska politička misao.
- Kožuh, B. (2007) *Statistička analiza podataka s računalom*. Split: Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Pattie, C., Seyd, P., Whiteley, P. (2004) *Citizenship in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petz, B. (2004). *Osnovne statističke metode za nematematičare*. Zagreb: Naklada Slap.
- Pivac, S., Rozga, A. (2006) *Statistika za sociološka istraživanja*. Split: Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Putnam, D. R. (2003) *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Rozga, A. (2008) Multivarijantna statistička analiza (autorizirana predavanja). Split: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Šram, Z. (2001) Antizapadna orijentacija kao komponenta šire ideološke matrice. *Politička misao* 38 (2): 91-110.
- Šram, Z. (2007) Ideološka strukturiranja socijalno-ekonomskih orijentacija. *Revija za socijalnu politiku* 15 (2): 209-223.
- Turner, B. S. (2001) The erosion of citizenship. *British Journal of Sociology* 52 (2): 189-209.
- Verba, S., Schlozman, K. L., Brady, E. H. (2001) *Voice and Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vujčić, V. (2001) *Politička kultura demokracije*. Osijek – Zagreb – Split: Panliber.
- Vujčić, V. (2003) Konceptija i praksa građanstva kod hrvatskih srednjoškola. *Politička misao* 40 (3): 3-36.
- Vujčić, V. (2008) *Kultura i politika*. Zagreb: Politička kultura.
- Vujević, M. (2002) *Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti*. Zagreb: Školska knjiga.

### **Citizenship and the Forms of Political Support: A Case-Study of the Croatian Adriatic Regions**

**SUMMARY** The article is dealing with the issue of political support in Croatia, related to the issues of trust and legitimacy towards authority and institutions, as the elements of the political system. Previous research conducted in Croatia evidences a relatively low level of trust in the political authorities and institutions. In this paper we go by Easton's dimensions of political support: authority support, support to institutions, support to democracy and support to community. All these forms of political support represent the subjective orientations of citizens towards the units of the political system. On the other

hand, orientation and relationship of citizens towards the units of the political systems poses the question of citizenship. The paper is exploring the relation of subjective orientations of citizens towards the political systems units and different dimensions of political support in the specific context of Adriatic regions of Croatia, on the basis of the established models of citizenship developed by various authors. The results point out that the level of support rises as we go from the lower, specific types of support (support to authorities and support to institutions) towards higher, diffuse modes of support (support to community). In the background of the political support, especially "support to democracy", there are performances of the political system. In other words, political support is more instrumentally than intrinsically founded.

**KEYWORDS** trust, legitimacy, political support, citizenship models, political systems units (entities)

— |

| —

— |

| —

# *Osvrti i recenzije*

— |

| —

— |

| —



# O ODNOSU POPULIZMA I DEMOKRACIJE – SKICA

**Hans Vorländer**

*Institut für Politikwissenschaft,  
Technische Universität Dresden*

Osvrt

I populizmu i demokraciji središnja je referentnost pojam naroda.\* Zbog toga je njihov međusobni odnos problematičan. Populizam bi se mogao tumačiti tako kao da se tek u njemu ožbiljuje demokracija. Kao što znamo, ona se temelji na suverenosti naroda. Uobičajenija je međutim pretpostavka da populizam ugrožava demokraciju u njezinoj srži te da je na koncu i razara. Dakle populizam može biti izazov demokraciji da ispuni svoje vlastito obećanje. Ali populizam može predstavljati i patološku stranu demokracije. Stoga nije čudo što ga smatraju hidrom koja u različitim kontekstima prijeteci uzdiže svoju svagda novu glavu. Međutim populizam bi mogao biti i pojava koja je prirodjena demokraciji. Posve neovisno o činjenici da pojam populizma u akademskom diskursu i znanstvenoj analizi ima krajnje negativnu konotaciju, valja priznati da politologija nije dala niti analitički koncept niti dostatno razjašnjenje pojma,

tako da se odnos populizma i demokracije i dalje smatra nerazjašnjenim.

U *common sense* govora o populizmu spada i uputa na desni ili desno ekstremni populizam u Europi. Ponekad i pojedine političare nazivaju populistima, svejedno na kojoj su strani političkoga spektra. Povijesne su studije dovodile pojam populizma i u druge konstelacije, u kojima su se pojavljivali pokreti ili stranke kojima je atestiran “populistički” karakter. Tako se, prema studijama posljednjih godina, razlikuju tri “vala populizma”: agrarni, latinskoamerički i populizam nove desnice. Prvi vuče porijeklo iz ruskoga intelektualnog pokreta narodnjaka u 19. stoljeću, ali istodobno je populistički fenomen bio i agrarni pokret u Sjevernoj Americi, koji se ujedinio u *People's Party*. Latinskoameričke varijante procvjetale su prvenstveno 1940-ih i 1950-ih godina i povezale se s autoritarnim režimima u Argentini i Brazilu, Peronovim i Vargasovim. Od 1970-ih go-

\* The good, the bad, and the ugly: Über das Verhältnis von Populismus und Demokratie – Eine Skizze.

dina ojačali su pokreti nove desnice u raznim europskim državama te u anglo-američkome svijetu. Otada se populizam sve više i više dovodi u vezu s desnim strankama. Neke od njih otvoreno su antidemokratske, dok druge skrivaju svoje antidemokratsko držanje iza fasade građanske pristojnosti. Neke desne stranke pozicioniraju se kao antimigrantske stranke, druge nastupaju kao prosvjedne stranke i privlače relativno širok krug birača. Većina tih stranaka, primjerice Austrijska liberalna stranka, Sjeverna liga Italije, Lista *Pim Fortuyn* u Nizozemskoj, Nacionalna fronta u Francuskoj, imale su ili imaju karizmatične vođe koji su znali, odnosno znaju mobilizirati pristalice i integrirati ih u svoje stranke. Istodobno se populizam nove desnice obraća ksenofobima, rasistima i nacionalistima, oslanjajući se na teme kao što su migracija, porezi i kriminalitet.

Kako god se ocijene povijesno različite varijante populizma, čini se da postoji pet obilježja koja populizmu daju specifičnu strukturu. Prvo, populizam se semantički većinom poziva na "narod" i/ili na "maloga čovjeka". Drugo, on koristi temeljnu razliku između "mi" i "oni", na koju je usmjerena cijela retorika populizma. Treće, "oni" znači establišment, politička klasa ili elita. Time populizam živi od efekta antiestablišmenta, odnosno antielite. Četvrto, on živi od tvrdnji o homogenosti: socijalne, ekonomske, kulturne ili političke razlike nestaju u kolektivnim singularima "narod" i "mali čovjek". Tvrdnja o homogenosti istodobno korespondira s – namjernim – efektom isključenja, separiranja drugoga i razlike između "njih" i "nas". Peto, populizam uspostavlja strukturu pokreta vođe i sljedbe.

Međutim spomenuti i više formalni strukturni elementi populizma ne infor-

miraju nas o odnosu populizma i demokracije. Prvenstveno je Margaret Canovan svojim studijama o historijskim pojavnim oblicima populizma pridonijela promjeni ocjene da je populizam *per se* opasnost za demokraciju, znak njezine degeneracije. Za nju je (1981; 1999), posve oprečno toj uobičajenoj pretpostavci, populizam pozitivan izazov demokraciji. Ona obrazlaže da se demokracija temelji na odnosu napetosti, koji populistički pokreti povremeno razrješuju. Tamo gdje se demokracije ukrućuju, populizmi ih opet pokreću. Institucijski stabilizacijski mehanizmi sučeljavaju se s dinamičnim elementima pokreta, popularnim strujanjima. Canovan iz povijesti populizma izvodi povijesno posve ispravan zaključak da su populistički pokreti postojali i na političkoj desnici i na političkoj ljevici. Time u prvi plan dolazi alternativno tumačenje koje populizam izvlači iz njegova konzervativnoga, nativističkoga ili rasističkoga kuta. Tako populizam dobiva obilježje radikalnoga političkog pokreta, takozvanoga *grass roots* strujanja, koje ukrućenoj demokraciji udahnuje novi život. Populizam postaje vitalnim, oživljujućim elementom demokracije i može se, prema Michaelu Oakeshottu, shvatiti kategorijalno kao "redemptive politics of faith". Populizam "čisti" onu demokraciju kojoj prijeti opasnost da u svojim predstavničkim strukturama postane nepokretna. Populizam se, prema tome, mora shvatiti kao element i oblik izravne i participacijske demokracije. On u svakome slučaju postiže efekt koji se, prema Canovan, sastoji od opsežnoga uključenja i više responzivnosti elita, čime demokratskome sustavu omogućuje širok, integracijski konsenzus.

Canovan time nedvojbeno osvježava pogled na fenomen populizma. Ipak,

njezin teorijski pristup ostaje isto tako ambivalentan kao što je i sam populizam. Proglašavajući populizam snagom demokratskoga obnavljanja, ona pokazuje da je inspirirana njegovim progresivnim varijantama. To, doduše, povijesno nije pogrešno, kao što pokazuje pogled na *People's Party* u SAD-u na prijelazu iz 19. u 20. stoljeće, kao i na *Bull Moose Movement* Theodora Roosevelta, ali iz toga zaključiti da je populizam element neposredne i participacijske demokracije, može se jedino po cijenu isključivanja svih drugih populizama. Tome treba dodati još jedan prigovor: čini se da populizam ima u najboljem slučaju instrumentalni, a ne načelno pozitivan odnos prema institucijama i arenama institucionalizirane demokracije. Njemu je jedino važno poslužiti se svim mehanizmima izravnoga utjecaja na politiku kako bi angažirao "narodnu volju", koju traži za sebe i proglašava svetom. Na koncu, osobito u najnovije vrijeme, povijest populističkih pokreta pokazuje da se populistički ne odlikuju snažnim poštovanjem demokratskih institucija. Nepovjerenje i otpor izražavaju se upravo prema demokratskim ustanovama i postupcima, kao i njihovim odlukama. Time institucije dobivaju u najboljem slučaju taktičku vrijednost, jer služe samo tome da se postigne populistička nakana. Ne priznaje se racionalizirajuća i legitimirajuća inherentna vrijednost demokratskih institucija i postupaka. Canovan prebrzo poravnava razliku između demokracije i populizma svojom – jamačno s oslonom na Hannu Arendt – lektinom progresivne, populističke demokracije pokreta.

Taj novi pogled Margaret Canovan ipak otvara važan analitički uvid. Ako se polazi od toga da sustav konstitucijske demokracije međusobno napeto po-

vezuje dva strukturna načela (Vorländer, 2000; Mény i Surel, 2002), tada se u populizmu može vidjeti korektiv. Ustavna demokracija sastoji se od dva stupa, pri čemu jedan, onaj konstitucijski, utemeljuje najviši autoritet političke zajednice u pravu. Pravna država, odnosno formalno načelo *rule of law* nije samo medij u kojemu se ostvaruje moderno, demokratski legitimirano djelovanje, već također i medij koji je po svojoj genezi ponajprije sredstvo ograničavanja državne moći i jamac individualnih ljudskih i građanskih prava. Prvenstvo ustava, nerijetko podloženo vlastitom institucijom ustavnoga sudstva, postoji tada i naspram demokratskih većina. Ponajprije je liberalna tradicija Johna Stuarta Millate Alexisa de Tocquevillea ukazala na, s jedne strane, tu funkciju prava koja štiti slobodu te, s druge strane, na ugrožavanje demokracije većinskim načelom koje može tiranizirati. Drugi, demokratski stup, traži za sebe najviši autoritet koji je zasnovan izravno na suverenosti naroda. Tu se može nadovezati pozitivno tumačenje populizma. Prema tome, populističke pozicije i pokreti nastaju onda kada konstitucijska demokracija izgubi svoju ravnotežu između oba stupa, demokracije i konstitucionalizma. Osjećaj da se odnos napetosti jednostrano pomaknuo u korist predstavničkih, pa i sudskih institucija te pretpostavka da bi predstavnici mogli djelovati sa sve veće distance spram predstavljenih izazivaju populističke reakcijske uzorke, koji pozivajući se na "glas naroda" ili "običnoga čovjeka" zahtijevaju restituciju demokratske komponente – prvenstveno njihova neposrednoga izraza – koji nije posredovan institucijama i predstavnicima. Ako se dakle ovdje populizam – koji je situativan i koji u cjelini respektira institucijski ustav demokracije – shvati

kao korektura ustavne demokracije koja je izgubila ravnotežu, tada se može jačano priznati da populizam ne ugrožava demokraciju, nego da prije djeluje kao liječenje zdravim stanicama.

Dakako, čini se da su prijelazi blagi te postaju problematični ponajprije tamo gdje populizam razvija patološki odnos spram demokracije. Populisti vrše pritisak na mehanizme konstitucijskih kontrola i ravnoteža. U pravilu se ne odlikuju snažnim poštovanjem načela diobe vlasti i raspodjele moći. U pozicijskim tribuna prizivaju moć naroda. Tome temeljnom populističkom stajalištu protuslovi ovlast nadzora zakona od strane posredno izabраних sudaca. To su posljednjih dvadeset godina pokazali brojni primjeri i u zapadnoeuropskim te u srednjoeuropskim i istočnoeuropskim tranzicijskim državama. Populizam nema povjerenja u sve one institucije koje imaju stanovitu institucijsku autonomiju spram političke svakodnevne djelatnosti, kao što su ustavni sudovi ili središnje banke. Teritorijalne i funkcionalne podjele moći protive se očuvanju narodne volje proglašene nedjeljivom. Istodobno s tim populističkim nepovjerenjem u institucije liberalne i konstitucijske demokracije postoji i podcjenjivanje te ponekad poricanje ustavno zajamčenih prava etničkih, nacionalnih, kulturnih i vjerskih manjina. U cijelosti se to nepovjerenje prema institucijskim postupcima konstitucijske demokracije i nestrpljivost s njima jedva mogu vrednovati kao potvrda demokratskih obnoviteljskih kvaliteta populističkih pokreta. I onda kada bi mu se željelo potvrditi djelomice inovacijske i progresivne učinke, populizam ostaje krajnje ambivalentan u svome odnosu prema modernoj, konstitucijski zaštićenoj i utemeljenoj demokraciji: "Politika u predstavničkoj

demokraciji općenito daje prioritet posredovanju putem institucija pred karizmom, postojanju 'kočnica i ravnoteža' kako bi se ograničila diskrecijska moć političkih vođa, te široko uvriježenoj praksi postizanja sporazuma pregovorima političkih elita" (Arditi, 2003: 26). Tu populizam protuslovi temeljnim načelima i postupcima demokracije.

Populizam i demokracija ne mogu se usuglasiti ni s predstavničko-teorijskih gledišta. Populizam u svojoj srži počiva na iluziji jedinstva u sebi samome. Pčin organskoga jedinstva političke zajednice (Lefort, 1991) ima prednost što može tvrditi identitet jasno i jednoznačno definiranoga političkog kolektiva i koristiti ga protiv činjeničnosti napor-noga i dugotrajnoga demokratskog procesa. Taj se proces "polaganoga bušenja debelih dasaka" (Max Weber) odlikuje ponajprije artikuliranjem i izjednačavanjem konfliktnih interesa i utoliko je zrcalo nezaobilaznoga pluralizma modernoga svijeta. Ali to populizam poriče. Njegova fikcija homogenoga političkog jedinstva generira logiku koja ideju razlike i drugoga eliminira iz predodžbe o demokraciji. Te imaginacije jedinstva, identiteta i političke zajednice – u njemačkome kontekstu semantički posebno kodirane kao "narodna zajednica" – postaju sučeljem populizma i demokracije. Međutim moderne demokracije moraju ustrajati na tome da se pluralnost vrijednosti i interesa može uskladiti *pro tempore* jedino putem nužno konfliktnih procesa oblikovanja volje i odlučivanja. Demokracija se zasniva na ideji otvorenoga društva koje se od slučaja do slučaja integrira preko političke razine, a populizam na imaginaciji zatvorenoga i homogenoga kolektivnog jedinstva koje svoj neposredni izraz nalazi u navodno jedinstvenoj narodnoj volji.

Međutim suvremena demokracija sama očituje razvoje koji se mogu tumačiti kao prikrivena populistička transformacija. To je ponajprije političko-medij-ski kompleks, koji izaziva strepnje da se reprezentacijska demokracija pretvara u "prezentacijsku" (Sarcinelli, 2003), stvarajući pritom populističke političke uzorke. S jedne strane, moderni audio-vizualni masovni mediji uspostavljaju virtualnu neposrednost političke reprezentacije: politika, političko osoblje, govori neposredno narodu a da ne upućuje na posredovanje političkih stranaka ili drugih intermedijarnih organizacija ili postupaka. S druge strane, transformacija stranačkoga sustava te labavljenje, odnosno rastakanje uske vezanosti za milje rađa gotovo neograničenu personalizaciju političkoga procesa. Ništa nije zanimljivije od konkurencije i konflikta lica. To je trenutak populističkih figura vođa, koji umiju neposrednim, preko medija savršeno insceniranim obraćanjem pridobiti široke dijelove birača. Ne može se samo na fenomenima desnoga populizma uočiti da je to strategija i nova strukturalna šansa populizma. Vođa Novih laburista Tony Blair izjavio je u izbornome govoru koji su, naravno, istaknuto prenijeli masovni mediji: "To

su vođe bez stranačkih pristaša, bez stranački obojenih programa i vlada koje se ne zasnivaju na strankama, već na interesima naroda kao cjeline" (prema Mair, 2002: 96). Tako oba razvoja, promjena oblika političkoga natjecanja i medijska dominacija, pridonose populističko-plebiscitarnoj transformaciji liberalne demokracije, upućene na složene nužnosti posredovanja (Decker, 2003). Očita je opasnost u tome, ali da tu opasnost stvara metamorfoza same demokracije, to je novi i na koncu prijeteći problem. Populizam tu postaje takoreći suputnik moderne masovne demokracije, on postaje njezinom dugom sjenom (Arditi, 2003: 20). To nije štetno sve dotle dok je demokratski temeljni poredak intaktan i sposoban pokrenuti otpore. Međutim ako već iz antike poznati lik demagoga ovlada još i medijima i zaposjedne središnje položaje državne moći, tada više nije daleko odmak u jedan oblik totalne vladavine. Pokraj dobrog populizma, koji u određenim situacijama oživljava i obnavlja demokraciju, te lošega, koji je sklon autoritarizmu, ali se ipak može nadzirati, pojavljuje se odvratni populizam koji uništava demokraciju. Problem je u tome što tek kasnije rođeni znaju o kojemu je populizmu riječ.

*S njemačkoga preveo  
Tomislav Martinović*

## LITERATURA

- Arditi, B. (2003) Populism, or, politics at the edges of democracy. *Contemporary Politics* 5 (1): 17-31.
- Canovan, M. (1981) *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Canovan, M. (1999) Trust the People! Populism and Two Faces of Democracy. *Political Studies* 47 (1): 2-16.
- Decker, F. (2003) The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Internationale Politik und Gesellschaft* 3: 47-60.

- Lefort, C. (1991) *Démocratie et représentation*, u: D. Pecant, B. Sorj, ur., *Métarmorphoses de la représentation politique*. Paris: Centre national de la recherche scientifique.
- Mair, P. (2002) Populist Democracy vs. Party Democracy, u: Y. Mény, Y. Surel, ur., *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave, str. 81-98.
- Mény, Y., Surel, Y. (2002) The Constitutive Ambiguity of Populism, u: Y. Mény, Y. Surel, ur., *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave, str. 1-21.
- Sarcinelli, U. (2003): Von der repräsentativen zur präsentativen Demokratie. Politische Stilbildung im Medienzeitalter, u: H. Vorländer, ur., *Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, str. 187-199.
- Vorländer, H. (2000) Die Suprematie der Verfassung. Über das Spannungsverhältnis von Demokratie und Konstitutionalismus, u: W. Leidhold, ur., *Politik und Politeia. Formen und Probleme politischer Ordnung*. Würzburg: Königshausen & Neumann, str. 373-383.

# DEMOKRATIZACIJA DEMOKRACIJE

**Davor Rodin**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Osvrt

Novi val rasprava o demokraciji pokrenut je u EU-u koji pati od *demokratskog deficita*. S Unijom je demokracija istupila iz okvira nacionalnih država, tako da se postavlja pitanje: može li u dotičnim okvirima Unija uopće funkcionirati? Je li naime mnogonacionalnu Uniju uopće moguće demokratizirati? *Naša teza glasi: demokratizacija demokracije autentični je oblik njenoga funkcioniranja.*

Skeptička teza o kraju demokracije u *postdemokraciji* izrast je aktualne dezorijentacije kraja prosvjetiteljske moderne i početka nove, postmoderne, ujedinjene Europe. Vinovnici su te dezorijentacije oni teoretičari i političari koji se ne mogu rastati od pojma narodnog suvereniteta kao singularnog autoriteta nacionalne države. Ti teoretičari ne mogu prihvatiti autogenerativni razvitak demokracije izvan okvira nacionalne države. Postojeći demokratski deficit u Europskoj Uniji treba promatrati kao poticaj za drugačije razumijevanje demokracije u širim okvirima, dakle i izvan granica nacionalnih država. Je li demokracija kao autopoietički sustav sposobna prekoračiti granice nacionalne države ili će na tim granicama presahnuti sposobnost njezine autopoeze? Stoga, pokušat ćemo osvjetliti autogenerativna

svojstva demokracije, tj. njenu sposobnost da se razvija autopoietički, bez kausalnog utjecaja drugih medija.

Postmoderna određuje demokraciju kao *medij* koji na specifičan način *diferencira* svoju političku okolinu. Izvorna karakteristika demokracije kao medija jest da proizvodi diferenciju između vladajućih i onih kojima se vlada. *Demokracija funkcionira samo dok proizvodi poziciju i opoziciju.* Demokracija koja po svom određenju proizvodi većinu i manjinu mora štiti manjinu kao konstituens vlastitog identiteta i vlastitih demokratskih transformacija. Jedina prava zaštita demokratski proizvedenih manjina jest *kultura demokracije*, a ne ustav i različiti oblici izbornih zakona kojima se ograničava demokracija kako bi se demokratske i etničke manjine zaštitile od demokratskih većina. Ustavom i ljudskim pravima zaštićene demokratske i etničke manjine tim se zaštitama isključuju iz demokratskog odlučivanja. One se time marginaliziraju zbog pogrešnog mišljenja da demokracija ugrožava manjine. Demokracija koja ugrožava manjine ugrožava samu sebe, jer je njeno bitno svojstvo upravo generiranje manjine. Bit demokracije i jesu manjine kao konstitutivna opozicija većini. Manjine se ne štite iz filantropskih, humanistič-

kih ili univerzalističkih razloga, već zbog očuvanja demokracije. Gdje nema opozicije i pozicije, vladaju *drugovi* i *drugalice*, *braća* i *sestre*, tj. jednaki jednakima. Tu vlada diktatura jednogumlja ili ideološka diktatura koja *invizibilizira* ili prikriva razlike između onih koji vladaju i onih koji se pokoravaju. U diktaturama se svi proglašavaju *jednakima*, a *nejednaki* se različitim stupnjevima okrutnosti odstranjuju.

Suvremeni problem demokracije u EU-u jest odnos između demokratski proizvedenog pluralizma i kulturno-historijski naslijeđenog pluralizma. To je stanje stvari tematizirao Charles Taylor svojim pitanjem: *Koliko zajedništva treba demokraciji?* (2002). Demokratski proizvedeni i kulturno-historijski naslijeđeni pluralizam *nesumjerljivi* su, te je stoga njihov asimetrični odnos predmet suvremenih političkih kriza i teoretskih prijepora, osobito u Europskoj Uniji. Neki autori u tom kontekstu predlažu *modus vivendi* između spomenutih pluralizama, dok drugi predlažu *preklapajući konsenzus* o temeljnim načelima suživota, dakle ustav države kao fiktivno i promjenljivo, a ne dijalektičko jedinstvo tih nesumjerljivih razlika. Hermann Lübke (1974) predložio je rješenje odnosa tih nesumjerljivih razlika tako da se iz demokratskog većinskog odlučivanja isključe ona pitanja o kojima se ne može demokratski odlučivati: pitanja vjeroispovijesti, nacionalnosti, znanstvene istine, spola i rase. Kada bi se prihvatio njegov prijedlog, tada bi i navedene skupine ili identiteti bili isključeni iz demokratske procedure zastupanja posebnih interesa, osim ako se manjine same ne bi odrekle svog kulturno-povijesnog identiteta. Različite bi se kulturno-povijesne manjine posebno reguliranim pravima zaštitile od demokracije

većinskog naroda. U nas se spomenuta vrsta diskriminacije pokušava korigirati institutom dvostrukog prava glasa, jer se pretpostavlja kako pripadnici manjina u demokratskoj proceduri ne bi nikada bili izabrani. Nacionalne se manjine spomenutim ustavnim odredbama isključuju iz demokratskih procesa te im se osigurava poseban ustavni tretman koji jedva prikriva stari aristotelizam: *et qui non est cives non est homo* (usp. Luhmann, 2002).

Postmoderne teorije demokracije tematiziraju dotičnu s onu stranu *ekskluzivnih* i *inkluzivnih* procedura kojima nacionalne države određuju tko su državljani sa svim urođenim i ustavnim atribucijama, a tko državljani s posebnim režimom zaštite. Time postmoderne teorije demokracije transcendiraju ekskluzivno-inkluzivne procedure u nacionalnim državama koje institutom državljanstva ograničavaju i demokraciju i univerzalna ljudska prava, kao i načela civilnog društva. Državljanstvo je institut kojim nacionalne države diferenciraju državljane i one građane koji uživaju gostoprimstvo i azil kao oblik ograničenog državljanstva.

Postmoderne teorije demokracije pokazuju kako je na pretpostavkama europskog, dapače globalnog civilnog društva moguće transcendirati ekskluzivna obilježja državljanstva. Po postmodernizmu, demokracija bi izišla iz okvira Aristotelove *aristodemokracije* i *sangvinističke bratske demokracije*, ali i iz okvira *državno limitiranog univerzalizma*. Izlazak iz tih historijskih oblika ograničene demokracije postmodernisti traže u procesu *demokratizacije same demokracije*.

Prema postmodernistima, demokracija bi demokratskim sredstvima morala moći izići iz naslijeđenih oblika nede-



mokratskog ograničavanja demokracije u okvirima nacionalnih država koje demokraciju podvrgavaju potrebama legitimacije državnog rezona. Teoretičari nacionalne države svim se sredstvima opiru navedenim postmodernističkim teorijama. Dotične teoretičari nacionalne države demoniziraju zbog “razuzdanosti, previše slobode, libertinaže, liberalizma perverzije, delikvencije, prijestupništva, bezakonja” (Derrida, 2002a).

Treba naglasiti da, ako demokraciju shvatimo kao autopoietički medij koji razlučuje vladajuće i vladane, tada jedino ona može samu sebe demokratski transformirati i permanentno delimitirati vlastite kriterije diferenciranja vladajućih i vladanih. Jedino je demokraciju moguće adekvatno demokratizirati, jer demokratizacija Boga vodi u *polideizam*, demokratizacija tiranije vodi u *revoluciju* i građansku pobunu, a demokratizacija prava vodi u *linč*, dok je demokratizacija ustavne države moguća samo djelomično, jer vojska, policija, sudstvo i uprava nisu podložni demokratskim procedurama, nego isključivo *državnom rezonu*.

Ukoliko se promjenljivi demokratski legitimirani dio države poistovjeti s nepromjenljivim dijelovima države, a parlament s državnim saborom, kako se i u nas pokušavalo, tada građani ostaju bez predstavnštva u državi i postaju plijenom totalitarne države koja uzurpira i vlast i moć, tj. represivne instrumente vlasti i demokratsku legitimaciju vladavine. Pritom treba naglasiti kako je demokracija prošla mnoge povijesne promjene koje više nije moguće opozvati, ali ona do dana današnjeg nije prestala biti određivana kao *posljednja instancija odlučivanja*, što ona po svom određenju kao medij koji proizvodi većine i manjine ne može biti. U napetosti između je-

dinstva i nejedinstva jednakih odvija se samorazvoj demokracije. Ona nije dovršena niti je jedinstvo različitih, nego uvijek nanovo pronalazi nove oblike diferenciranja građana na manjine i većine.

Pod imenom i u ime demokracije predstavljaju se različiti oblici vladavine: monarhistička i parlamentarna demokracija, narodna demokracija, direktna i reprezentativna demokracija, parlamentarna, prezidencijalistička, liberalna, kršćanska, socijaldemokratska te autoritativna demokracija. Ti različiti oblici demokracije udovoljavaju pojmu ili mediju demokracije ako i dok proizvode razliku između vladajućih i vladanih. Pritom, *suicidarna demokracija* kao ona koja bi se demokratskim postupkom odrekla razlikovanja *jednakopravnih* na većine i manjine jest *contradictio in adjectu*. Pojam suicidalne demokracije služi kvazidemokratskoj legitimaciji diktature, a ustvari je ideološki i represivno uspostavljeno jedinstvo moći i vlasti, a ne demokratski legitimirana vlast. Ako vlast nije podložna demokratskoj legitimaciji jer se demokracija “odrekla” sama sebe, onda je vlast totalitarna. Braneci povijesni oblik uspostavljene demokracije od demokratskih promjena, demokracija može zakočiti vlastiti razvoj i time se imunizirati od sebe same.

Već je rečeno kako narod koji legitimira vlast u nacionalnoj državi nije homogenizirana *singularia tantum*, već *pluralia tantum*. Demokracija vizibilizira pluralni karakter narodnog suverena. Budući da demokracija diferencira jedinstvo naroda, nacionalni ideolozi smatraju demokrate neprijateljima naroda. Međutim kao autopoietički medij koji sam sebe limitira i delimitira ona nije izravno podložna pravnom poretku države. Stoga demokracija može, pre-

ma postmodernistima, iziđi iz okvira nacionalne države, ili iz bilo kojeg drugog ustavno-pravnog, političkog ili ideološkog okvira kao oblika njenog *nedemokratskog* limitiranja.

Postoje različiti oblici demokratske diferencijacije, dakle ne samo diferencijacija na vladajuće i vladane nego i na uključene i isključene iz demokratskih procesa odlučivanja, primjerice na temelju rođenja, državljanstva, imovine, spola, religije, rase... Demokracija kao sustav i medij sama limitira i delimitira kriterije isključivanja i uključivanja.

Za razliku od doslovnoga grčkog definiranja demokracije kao vladavine naroda, novovjekovna je demokracija određena kao preduvjet mogućnosti vladavine. U tom je smislu Carl Schmitt određuje kao praznu formu sposobnu da legitimira različite političke sadržaje, od diktature do parlamentarne pluralističke demokracije (Schmitt, 1970). Postmoderna, naprotiv, određuje demokraciju neovisno o njenom novovjekovnom određenju preduvjeta mogućnosti vladanja. Demokracija se za postmoderanu konstituira u semantičkom odnosu prema svojoj poznatoj i anonimnoj socijalnoj i političkoj okolini prema kojoj je otvorena. Dotična je okolina civilno društvo, bez čijeg se postojanja demokracija ne može izraziti, jer nije sama sebi dovoljna poput novovjekovnog određenja suvereniteta. Prema Schmittu, narod kao singularni subjekt suvereniteta *teološka je konstrukcija*, tj. recidiv teološkog legitimiranja države. Narod je fiktivna konstrukcija državnog rezona, a ne neka prethodna povijesna datost; prije države postoje rodovi, plemena, zajednice krvnog srodstva, a ne narodi.

Demokratsko diferenciranje naroda na različite stranke ili takozvana demokratizacija i pluralizacija narodnog suve-

rena *iritira državni rezon* jer se on sam mora diferencirati kako bi se prilagodio autogenerativnim demokratskim procesima diferencijacije na vladajuće i vladane, na uključene i isključene. Pluralizacija narodnog suverena na različite stranke izaziva protivljenje republikanskih zaštitnika općeg interesa. Demokratsko stranačko razjedinjavanje naroda iritira rezon nacionalne države jer destabilizira državnu vlast izlažući je nepredvidivim demokratskim odlukama pluralistički razjedinjenog suverena. Svaka eventualna identifikacija demokracije bilo s državnim poretkom bilo s narodom u singularu protuslovi demokraciji i vodi u totalitarno jedinstvo moći i vlasti, države i naroda.

*Ergo, demokracija nije oblik državnog uređenja ni vladavina naroda u singularu. Ona je autopoietički sustav diferencijacije univerzalno slobodnih građana na manjine i većine, na uključene i isključene iz demokratskog procesa odlučivanja.*

Suprotnost tako određenoj demokraciji nije samo ideološki legitimirani totalitarizam, već i *polikracija* ili mnogovlašće, u kojem vlast ne konstituira niti demokratska manjina niti demokratska većina, nego mnoge interesne skupine civilnog društva, uključujući i kriminalne organizacije, dok u Europskoj Uniji nastupaju i različiti interesi država članica. Te se snage uvlače u procese demokratskog odlučivanja posredstvom financiranja stranaka u izbornim kampanjama te na mnoge druge načine. Stoga neki politolozi zastupaju mišljenje da se demokracijom može manipulirati, te da se ona u slučaju potrebe može i ignorirati, a da se pritom državni rezon ipak održi i bez demokratske legitimacije.

Suprotno izloženom pesimističkom nazoru, Jacques Rancière brani demokraciju, dajući joj nove zadatke: "Demo-

kracija nije oblik vladavine koji omogućuje oligarhijama da vladaju u ime naroda niti oblik društva kojim upravlja snaga roba. Ona je djelovanje koje trajno osporava monopol oligarhija kao i sveprisutnu vladavinu bogatstva nad javnošću. Ona je snaga koja se više nego ikada treba boriti protiv zbrke tih moći koje se stapaju u jedinstven zakon dominacije” (Rancière, 2006: 96).

I da zaključimo: Pokazali smo da je bitno svojstvo demokracije permanent-

no razaranje svih oblika *identifikacije* vlasti i moći i svih oblika *diskriminatornog* uključivanja i isključivanja građana iz demokratskih procesa u ime demokracije ili bilo kojeg drugog republikanskog ideološkog konstrukta. To njeno diferencirajuće svojstvo ne može niti će ikada *zastrijeti*. Jednog će dana i briselska vladavina *eurobirokrata* i *eurotehnokrata*, koji su odgovorni svojim državama, a ne europskim građanima, biti dekonstruirana odlukama *eurodemokrata*.

## LITERATURA

- Agamben, G. (2004) *Ausnahmezustand*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Arendt, H. (1996) *Macht und Gewalt*. München/Zürich: Piper Verlag.
- Derrida, J. (2002a) *Schurken*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Derrida, J. (2002b) *Politik der Freundschaft*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Lübbe, H. (1974) *Politische Philosophie in Deutschland*. München: TB.
- Luhmann, N. (2002) *Politik der Gesellschaft*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Rancière, J. (2006) *Hatred of Democracy*. London/New York: Verso.
- Taylor, Ch. (2002) *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Schmitt, C. (1970) *Politische Theologie II*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1970) *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1978) *Die Diktatur*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wolin, Sheldon S. (2004) *Politics and Vision*. Princeton: Princeton University Press.



# SOCIJALNI KAPITAL I UDRUGE U EUROPSKIM DEMOKRACIJAMA

**Berto Šalaj**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Recenzija

Obnova interesa za civilno društvo kao područje znanstvenog istraživanja, do koje je došlo u posljednjih dvadesetak godina, rezultirala je velikim brojem zanimljivih radova.\* Pritom je recentno oživljavanje interesa, za razliku od prethodnih razdoblja intenzivnog bavljenja temom civilnog društva kada se uglavnom radilo o teorijskim promišljanjima, obuhvatilo i brojna empirijska istraživanja o različitim aspektima civilnog društva. Jedno je od najvažnijih pitanja u tim novim istraživanjima ono o najprikladnijoj metodologiji putem koje se može pristupiti analizama civilnog društva. Knjiga *Social Capital and Associations in European Democracies: A comparative analysis*, koja je nastala kao produkt komparativnoga istraživačkog projekta, a koju su uredili britanski politolog William Maloney i njemačka politologinja Sigrid Rossteutscher, zanimljiva je i značajna upravo po inovativnoj metodologiji koja je u istraživanju korištena.

Knjiga, uz uvodni i zaključni dio, sadrži 11 poglavlja strukturiranih u tri

veće cjeline. U uvodnom dijelu urednici zbornika opisuju temu svog istraživanja polazeći od teze kako, unatoč porastu broja empirijskih istraživanja civilnog društva u proteklih nekoliko godina, politolozi još uvijek malo znaju o prirodi i funkcijama civilnog društva u europskim državama. U tom dijelu knjige urednici ekspliciraju shvaćanje civilnoga društva koje je u temelju istraživačkog projekta i koje su prihvatili svi autori koji su sudjelovali u istraživanju. Tako navode kako je njihovo razumijevanje civilnog društva na tragu suvremenog shvaćanja tog koncepta prema kojemu se civilno društvo smješta, kao različito, između države i tržišta. Shvaćanje prema kojemu je građansko društvo sfera koja uključuje i tržište, prisutno kod Hegela, Marxa i brojnih drugih autora, proizlazilo je iz političkoga i ekonomskog konteksta razdoblja u kojemu se građanskim društvom smatralo sve što je odvojeno od gotovo neograničene moći državne administracije. Suvremena razumijevanja isključuju iz koncepta civilnog društva i tržište, pri čemu se tak-

\* Maloney, William A., Rossteutscher, Sigrid, ur., *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*. London/New York: Routledge, 2007, 308 str.

va određenja temelje na uvidima da tržišna razmjena, koja se najčešće temelji na nejednakoj ekonomskoj moći i bespoštednoj borbi za ostvarivanje profita, podriva građanske vrline i komunikacijske strukture svijeta života. Kao određujuće obilježje civilnog društva ne uzima se dakle više samo dobrovoljnost, već i racionalna komunikacija među pravno i politički jednakim građanima.

Istraživanje i istraživački dizajn detaljno su opisani u prvom poglavlju, čiji su autori, uz Maloneya, španjolski politolog Joan Font, nizozemski politolog Peter Geurts i njemačka politologinja Marina Berton. Oni navode kako ih, od brojnih potencijalnih istraživačkih tema vezanih uz civilno društvo, najviše zanimaju tri pitanja koja su bila u temelju njihova međunarodnog komparativnog projekta istraživanja civilnog društva u europskim državama. To su pitanja strukture civilnoga društva, utjecaja civilnoga društva na socijalnu i političku participaciju građana te utjecaj socijalno-kulturnih i političko-institucionalnih činitelja na civilno društvo. Pritom autori navode kako su se u svom istraživanju civilnog društva u Europi usredotočili na šest europskih država, Dansku, Nizozemsku, Njemačku, Škotsku, Španjolsku i Švicarsku, odnosno na po jedan grad iz svake od navedenih država. Tih šest gradova su Aalborg, Aberdeen, Bern, Enschede, Mannheim i Sabadell, pri čemu im je zajedničko obilježje da svaki ima više od 100 000 stanovnika.

Kao glavnu razliku u odnosu na prethodna istraživanja civilnoga društva i svojevrstu metodološku inovaciju autori navode kako su u njihovu istraživanju temeljne jedinice analize udruge, a ne pojedinci. Naime većina recentnih istraživanja civilnoga društva usredotočuje se, korištenjem anketnih upitnika, na in-

dividualnu razinu, to jest na temelju obilježja pojedinačnih ispitanika izvode se opisi i zaključci o stanju civilnog društva u nekoj zajednici. Takvim istraživanjima dobivaju se podaci o tome u kojoj su mjeri pojedinci članovi, aktivisti i volonteri u organizacijama civilnog društva te se na temelju tih podataka stvara slika o civilnom društvu u cjelini. Autori ne odbacuju takvu metodologiju, navodeći kako je njezino korištenje rezultiralo nizom zanimljivih istraživanja i uvida, no također ističu i neke manjkavosti takvog pristupa. Istraživanja koja se usredotočuju na pojedince ne osiguravaju informacije o asocijativnom okviru unutar kojega se djelovanje pojedinaca događa, to jest ne pružaju podatke o kontekstu toga kolektivnog djelovanja građana. Stoga autori navode kako su se oni u svom istraživanju odlučili usredotočiti na razinu udruga. Pritom su, nakon odabira gradova, napravili pregled i popis svih udruga u pojedinim gradovima. Kao kriterije na temelju kojih su uvrštavali udruge u svoj popis, uz činjenicu da je udruga bila vidljiva u javnosti, to jest formalno registrirana, izabrali su dobrovoljnost članstva, nezavisnost od vlasti u pitanjima donošenja i provođenja odluka te neprofitabilnost. Korištenjem tih kriterija došli su do ukupnog broja udruga u gradovima obuhvaćenim istraživanjem, pa tako taj broj, primjerice, u Mannheimu iznosi 5002, a u Sabadellu 1129. Nakon toga opsežnog posla svim su udrugama poslani upitnici, pri čemu je, nakon nekoliko ponovljenih molbi za popunjavanje i vraćanje upitnika, postotak vraćenih upitnika bio od najnižih 35 posto u Sabadellu do najviših 70 posto u Bernu, dok se u ostalim gradovima kretao oko 50 posto. Autori navode kako im takav postotak vraćenih upitnika omogućava da donose relativno pouzdane

zaključke o stanju civilnog društva u navedenim gradovima. Preostala poglavlja u knjizi donose pregled i interpretaciju rezultata dobivenih na temelju podataka prikupljenih anketom.

Urednici knjige William Maloney i Sigrid Rossteutscher autori su drugoga i trećeg poglavlja, kojima je zajednička tema pitanje strukture civilnog društva u šest odabranih gradova. U drugom poglavlju autori tematiziraju pitanje veličine civilnog društva, a polazna je točka u toj analizi ukupan broj udruga. U prvom dijelu poglavlja autori ekspliciraju mehanizme putem kojih veličina civilnog društva može utjecati na kvalitetu demokracije u nekoj zajednici. Iz perspektive pojedinca koji se želi pridružiti udruzi veći broj udruga znači i veći moguć izbor i veću dostupnost. Osim toga velik broj udruga također znači da među udrugama može postojati natjecanje za pridobivanje novih članova. Takva "borba" za nove članove može imati dvije posljedice. Prva je specijalizacija udruga unutar pojedinih sektora, što znači da udruge počinju zauzimati specifičan prostor koji ih razlikuje od ostalih udruga i potencijalno im daje komparativnu prednost u odnosu na njih. Druga je posljedica da udruge moraju razviti određene strategije za privlačenje članova, što može voditi većoj otvorenosti i prijemčivosti prema zahtjevima članova.

Veličina civilnog društva u nekoj zajednici može se, prema autorima, izraziti putem nekoliko mjera. Prva je ukupan broj udruga u zajednici, druga broj udruga na 1000 stanovnika, a treća, koju oni najčešće koriste, u omjer stavlja ukupan broj udruga i ukupan broj stanovnika određene zajednice. Koristeći se tom mjerom, ustanovili su kako je civilno društvo, s obzirom na broj udruga, najrazvijenije u Mannheimu, gdje na sva-

ka 64 stanovnika postoji jedna udruga, a potom, po veličini, slijede Aalborg s 80, Enschede s 91, Bern sa 102, Aberdeen sa 112 i Sabadell sa 164 stanovnika po jednoj udruzi.<sup>1</sup>

Druga razina analize veličine civilnog društva obuhvaća pitanje članstva u udrugama. Pritom autori prave razliku između kvantitete i kvalitete građanske participacije, to jest participacije u udrugama. Pod kvantitetom razumijevaju ukupan broj članova u udrugama. Prema ukupnom broju članova najrazvijenije je civilno društvo u Aalborgu, gdje jedna udruga u prosjeku broji 185 članova, a najnerazvijenije u Enschedeu, gdje prosjek članova po udruzi iznosi 144. Pod kvalitetom participacije autori razumijevaju odnos između ukupnog broja članova udruge i broja aktivnih članova, to jest zanima ih pitanje kapaciteta

<sup>1</sup> U znanstvenim i stručnim publikacijama koje tematiziraju stanje civilnog društva u Hrvatskoj često se mogu pronaći ocjene koje sugeriraju da u Hrvatskoj postoji izrazito velik broj udruga, a vrlo se često tome dodaju i ocjene kako takva rascjepkanost nije dobra za razvoj civilnog društva. Ostavljajući po strani pitanje o optimalnoj veličini civilnog društva u nekoj državi, kao i pitanje koliko je registriranih udruga zaista aktivno, ovdje navedena metodologija i podaci omogućavaju svrstavanje Hrvatske u jedan komparativni okvir. Prema podacima s mrežnih stranica Vladina Ureda za udruge ([www.uzuvrh.hr](http://www.uzuvrh.hr)), početkom kolovoza 2008. godine u Hrvatskoj je bilo registrirano 35 480 udruga. Koristeći gore navedenu mjeru, dobiva se podatak da u Hrvatskoj na 134 stanovnika dolazi jedna udruga. Taj podatak, uz pretpostavku da prosjek za gradove koji su uključeni u istraživanja otprilike odražava i ukupno stanje njihovih država, sugerira da je Hrvatska po veličini civilnog društva iza Njemačke, Danske, Nizozemske, Švicarske i Škotske, a ispred Španjolske.

udruga da aktiviraju svoje članove. Mjera kvalitete participacije dobiva se izračunavanjem postotka aktivnih članova od ukupnog broja članova neke udruge. Rezultati pokazuju da je stanje najbolje u Aberdeenu gdje, u prosjeku, udruge uspijevaju aktivirati 71 posto svojih članova, a najlošije u Bernu, gdje ta brojka iznosi 54 posto.

Analiza koju su autori proveli pokazala je kako postoje različiti pravci razvoja civilnoga društva. Tako, primjerice, u Mannheimu postoji velik asocijativni sektor s brojnim udrugama, no istodobno taj sektor nije naročito uspješan u aktiviranju članova. S druge strane Aberdeen, čiji asocijativni sektor nije toliko velik, ali je civilno društvo u tom gradu puno uspješnije u aktiviranju članova. Na kraju poglavlja Maloney i Rossteutscher zaključuju kako je veličina civilnoga društva, odnosno njegova vibrantnost, važan indikator razvijenosti civilnog društva, no kako se empirijska analiza ne smije zaustaviti samo na pitanju veličine. Sljedeći korak u analizi treba, po njihovu mišljenju, biti analiza sadržaja udruživanja. Bez takve analize postojanje velikog broja udruga može prikriti činjenicu da je određeni broj sadržaja, to jest interesa ostao nezastupljen.

Stoga su u trećem poglavlju poduzeli analizu sadržaja udruživanja, odnosno postavili pitanje o sadržajima i ciljevima oko kojih se udruge u analiziranim gradovima najviše utemeljuju. Ta je usredotočenost na sadržaje i ciljeve udruživanja logična ako se u obzir uzme činjenica da, u najvećem broju slučajeva, glavni razlozi zbog kojih se građani odlučuju pridružiti nekoj udruzi jesu upravo sadržaji kojima se udruge bavi. Autori pritom napominju kako pitanje o sadržajima udruživanja implicira i jedno zanimljivo

normativno pitanje na koje u empirijskim istraživanjima nije lako odgovoriti. Radi se o pitanju procjene razvijivosti civilnog društva u nekoj zajednici. Kada za neko civilno društvo možemo reći da je u potpunosti razvijeno? Na to pitanje moglo bi se precizno odgovoriti samo ako najprije ustanovimo interese građana određene zajednice, a potom te iskazane interese usporedimo sa sadržajima koji su zastupljeni u udrugama koje djeluju u toj zajednici. Maloney i Rossteutscher navode kako je takve podatke vrlo teško prikupiti, te se odlučuju za manje ambicioznu strategiju, a ta je prikupiti što detaljnije podatke o sadržajima udruživanja pojedinih udruga te potom pronaći teorijsko uporište koje će im omogućiti da vrednuju predstavljali opseg tih sadržaja, to jest zastupljenih interesa u zadovoljavajućoj mjeri interese građana u određenoj zajednici.

U analizi glavnih sadržaja djelovanja udruge započeli su s klasifikacijom od 37 mogućih područja djelovanja te su nastojali utvrditi koliko su ti sadržaji zastupljeni u udrugama u šest gradova obuhvaćenih istraživanjem. Statistička obrada dobivenih podataka pokazala je kako se u konačnici sva raznolikost sadržaja udruživanja može svesti na tipologiju prema kojoj postoje tri glavna segmenta civilnog društva, uz napomenu da je svaki od tih dijelova interno kompleksan. Ta tri segmenta oblikuju se oko sfera politike, ekonomije i slobodnog vremena. Tako, primjerice, u prvi segment ubrajaju udruge koje se bave promoviranjem demokracije i ljudskih prava, u drugi sindikate i udruge poslodavaca, a u treći sportsko-rekreacijske udruge. Ukoliko se takva tipologija poveže s dominantnim razumijevanjima civilnog društva, može se reći kako je civilno društvo različito od države, tržišta



i obitelji, no kako je, preko sadržaja oko kojih se udruge utemeljuju, povezano sa sve tri navedene sfere.

Autori navode kako bi u idealnoj situaciji civilno društvo trebalo, s obzirom na sadržaje oko kojih se udruge organiziraju, biti raznoliko i reprezentativno u odnosu na sva tri navedena segmenta. Analiza koju su oni proveli za šest gradova obuhvaćenih istraživanjem sugerira sliku koja je prilično udaljena od tog ideala. Pritom treba istaknuti kako su stanje u gradovima mjerili korištenjem ovih indikatora: prosječan broj članova po pojedinom segmentu, prosječan broj aktivnih članova po segmentu i prosječan broj volontera po segmentu. Tome dodaju indikator koji nazivaju mobilizacijski kapacitet udruge, a koji se odnosi na sposobnost udruge, to jest segmenta za "pretvaranje" pasivnih članova u aktivne. Uz postojanje određenih razlika među gradovima autori su ustanovili i dva zajednička obilježja. U svim gradovima segment slobodnog vremena ima u prosjeku najviše članova, najviše aktivnih članova i najveću sposobnost mobiliziranja. Pritom se, također, u svim gradovima, unutar segmenta slobodnog vremena, sport pojavljuje kao podsegment oko kojega se utemeljuje najveći broj udruge. Istodobno, segment politike u svim je gradovima relativno skromno razvijen, uz iznimku Berna koji ima izrazito "politizirano" civilno društvo. Autori zaključuju kako su u civilnim društvima gradova obuhvaćenih analizom zastupljeni različiti sadržaji, no kako je "politički dio civilnog društva – koji je u središtu većeg dijela teorijskog promišljanja – znatno slabije razvijen od dijela koji je vezan uz slobodno vrijeme" (75).

Dok je analiza u drugom i trećem poglavlju usredotočena na područje,

odnosno segment djelovanja udruge, u četvrtom se poglavlju – autori su nizozemski politolog Herman Lelieveldt, španjolski politolog Javier Astudillo i britanska politologinja Linda Stevenson – istražuju glavni ciljevi djelovanja udruge. Autori najprije ekspliciraju jednu moguću klasifikaciju glavnih ciljeva djelovanja udruge. Na prvoj, najapstraktnijoj razini, razlikuju dva moguća cilja, od kojih je jedan održavanje udruge, a drugi ostvarivanje određenih konkretnih ciljeva. Kod prvog cilja, održavanja organizacije, izvode daljnju podjelu na regrutiranje novih članova, prikupljanje novčanih sredstava i poticanje voloniranja. Što se tiče instrumentalnih ciljeva, daljnja je podjela na ciljeve koji su usmjereni na određene javne politike i ciljeve koji su usmjereni na klijente. Pritom navode kako se kod instrumentalnih ciljeva može govoriti o ostvarivanju ciljeva s delegiranjem i bez delegiranja aktivnosti profesionalnom osoblju. Kombiniranjem tih dvaju kriterija – usmjerenost na politike ili klijente i aktivnost s delegiranjem ili bez njega – kod instrumentalnih ciljeva dobivaju četiri moguća tipa ciljeva djelovanja udruge. Prvi je slučaj u kojemu je djelovanje usmjereno na rad na određenim javnim politikama uz delegiranje najvećeg dijela tog posla stručnjacima koji nisu članovi udruge. Kao tipičan primjer takvog djelovanja autori navode lobiranje za ili protiv određenih javnih politika, pri čemu udruge vrlo često angažiraju stručnjake koji im pomažu u artikuliranju potpore ili suprotstavljanja nekoj javnoj politici. Kod drugog slučaja opet se radi o usmjeravanju na javne politike, no sada bez veće uloge stručnjaka sa strane. Autori kao primjer navode različite društvene pokrete koji mobiliziranjem vlastitih članova te potom njihovim angažmanom nastoje

izvršiti utjecaj na određenu javnu politiku. Preostala dva slučaja obuhvaćaju situacije kada se udruge usredotočuju na klijente. Kod nedelegiranog djelovanja radi se o članovima vlastite udruge kao klijentima, odnosno o različitim vrstama aktivnosti koje za cilj imaju socijalizaciju i edukaciju članova. Usmjerenost na klijente izvan udruge autori nazivaju pružanjem usluga, pri čemu navode kako se to pružanje usluga odvija uz delegiranje jednog dijela djelovanja stručnjacima. Korištenjem navedene klasifikacije autori su pokušali utvrditi koji su od navedenih ciljeva djelovanja najčešće prisutni u udrugama, to jest koji su tip djelovanja udruge najčešće poduzimale u posljednjih godinu dana. Najvažniji rezultat jest izrazita dominacija ciljeva usmjerenih na klijente u odnosu na ciljeve usmjerene na javne politike, posebice pružanja usluga klijentima koji su izvan same udruge, što je u svim gradovima obuhvaćenim istraživanjem najčešće spominjani cilj djelovanja udruge.

U petom poglavlju, kojeg su autori danski politolog Lars Torpe i španjolska politologinja Mariona Ferrer-Fons, analizira se pitanje unutarnje strukture i organizacije udruga. Autori polaze od teze kako je u Europi tijekom većeg dijela 20. stoljeća postojao svojevrсни klasični model organizacijske strukture udruga. Taj je model obilježen postojanjem demokratske procedure pri donošenju odluka u udrugama na lokalnoj razini te povezivanjem lokalnih organizacija u regionalne i nacionalne "kišobran"-organizacije. Takvo vertikalno povezivanje vodilo je do stvaranja snažnih pokreta koji su bili sposobni za mobilizaciju velikog broja članova i volontera. Autore zanima je li se i u kojoj mjeri situacija u Europi izmijenila na početku 21. stoljeća. Naime neki teoretičari smatraju da je takav

model organizacije bio primjeren industrijskom društvu koje je bilo obilježeno klasno utemeljenim društvenim rascjepima, no kako nije prikladan za suvremena, informacijska i umrežena društva u kojima su glavni rascjepi kulturalni. U takvim društvima udruge više nemaju tako jasnu i čvrstu strukturu, već postaju privremene zajednice koje se organiziraju oko određenih konkretnih pitanja, a kojima pojedinci pripadaju kraće ili duže vrijeme. Osim toga povezivanje udruge više se odvija po horizontalnoj nego po vertikalnoj liniji. Autori žele propitati u kojoj su mjeri takve procjene političkih teoretičara prisutne u gradovima obuhvaćenim istraživanjem. Za propitivanje teze koriste se s tri indikatora. Prvi se odnosi na samu strukturu organizacije, pri čemu navode nekoliko mogućih načina strukturiranja. Jedan je da su udruge vertikalno organizirane kao lokalne podružnice regionalnih i nacionalnih organizacija, drugi da su vertikalno organizirane kao samostalne organizacije, treći da su horizontalno organizirane kao samostalne organizacije, a četvrti da su dio mreže udruga koja je horizontalno strukturirana. Drugi indikator autori nazivaju razinom formaliziranosti pravila upravljanja udrugom, što se odnosi na pitanje u kojoj je mjeri djelovanje članova i volontera jasno utemeljeno na pravilima i procedurama usvojenim od strane upravljačkih tijela udruge. Treći indikator odnosi se na razinu diferencijacije u strukturi upravljanja udrugom, pri čemu se nastoji utvrditi u kojoj mjeri unutar udruge postoje različita upravljačka tijela kao što su, primjerice, skupština, predsjednik, izvršni odbor, tajnik, blagajnik, različiti odbori itd. Podaci prikupljeni istraživanjem sugeriraju kako je klasični model organizacijske strukture u Europi još uvijek

dominantan. Drugim riječima, teze nekih političkih teoretičara o transformaciji strukture nisu se pokazale točnima niti za jedan od šest gradova. Autori zaključuju kako “podaci pokazuju da klasični model i dalje ima solidne temelje. Velik dio udruga vertikalno je umrežen u regionalne i nacionalne ‘kišobran’-organizacije. Osim toga, najveći dio udruga ima formalizirana pravila upravljanja udrugom i jasno diferencirana upravljačka tijela udruge” (116).

Poznati švicarski politolog Hanspeter Kriesi autor je šestog poglavlja, u kojem se bavi pitanjem organizacijskih resursa udruga, pri čemu se usredotočuje na ljudske i financijske resurse. Kriesi pritom pitanje resursa promatra u svjetlu dvaju trendova koji su u sferi civilnog društva prisutni u etabliranim demokratskim državama u proteklih nekoliko desetljeća. Prvi se odnosi na proces profesionalizacije djelovanja udruga, pri čemu udruge sve manje ovise o aktivnom radu članova, a sve više o stalno zaposlenom i plaćenom profesionalnom osoblju. Drugi je vezan uz činjenicu porasta broja udruga, pa se tako, primjerice, broj udruga u Njemačkoj i Francuskoj u posljednjih 30 godina utrostručio. Taj porast udruga posljedica je osnivanja velikog broja organizacija koje okupljaju mali broj članova i koje su usredotočene na rješavanje nekih konkretnih problema. Taj novi tip udruživanja pojedini autori, poput poznatoga švedskog politologa Boa Rothsteina, nazivaju solidarnističkim individualizmom.

Kako bi provjerio vrijede li navedeni trendovi i za gradove obuhvaćene istraživanjem, Kriesi kao indikator financijskih resursa pojedinih udruga koristi iznos budžeta, a u vezi s pitanjem osoblja zanima ga broj stalno zaposlenih. Empirijska analiza pokazala je da među

gradovima obuhvaćenim istraživanjem ne postoje značajne razlike s obzirom na navedene indikatore, pa se stoga najzanimljiviji rezultati mogu pokazati kao prosjek svih gradova. Tako 60 posto udruga ima budžet manji od 10 000 eura, a tek tri posto udruga ima budžet iznad milijun eura, no pritom Kriesi kao znakovit ističe podatak da tih tri posto udruga zapravo kontrolira 90 posto ukupnog budžeta svih udruga obuhvaćenih istraživanjem. Rezultati u vezi s analizom ljudskih resursa pokazuju kako 72 posto udruga uopće nema plaćenog osoblja, dok s druge strane oko jedan posto udruga ima preko 100 stalno zaposlenih. Autor zaključuje kako isti obrazac vrijedi za sve gradove, odnosno u svima “postoji puno udruga s malim ljudskim i financijskim resursima te izrazito mali broj udruga s ogromnim ljudskim i financijskim resursima” (124). Kriesija takvi rezultati navode na zaključak da se u civilnom društvu u navedenim gradovima mogu razlikovati dva ideal-tipa udruga. Prvi su tip udruge koje na raspolaganju imaju značajne financijske resurse i brojno stalno zaposleno osoblje, a drugi udruge koje nemaju stalno zaposlenog osoblja, ili ga imaju vrlo malo, i koje raspolažu malim budžetima, to jest skromnim sredstvima koja uglavnom ubiru od članarina. Prvi tip Kriesi naziva udrugama profesionalaca, pri čemu se izraz profesionalac odnosi na stalno zaposleno osoblje, a drugi udrugama članova.

Njemačka politologinja Sonja Zmerli i britanski politolog Kenneth Newton u sedmom poglavlju tematiziraju pitanje povezivanja udruga. Pritom navode kako je to izrazito zanemareno područje u ionako rijetkim sustavnim empirijskim istraživanjima civilnog društva, za razliku od pitanja kvalitete odno-

sa među građanima koje je u proteklih nekoliko godina postalo izrazito popularno među politolozima i sociolozima. Autori se stoga usredotočuju na pitanje o međusobnoj povezanosti udruga, te propituju tezu, čestu u političkoj teoriji, kako udruge međusobnim povezivanjem i stvaranjem preklapajućih mreža među članovima omogućavaju da se premoste određene društvene podjele i na taj način pridonose socijalnoj integraciji i koheziji. Autori istražuju u kojoj mjeri udruge obuhvaćene istraživanjem uspostavljaju veze s drugim udrugama te jesu li te veze ograničene samo na udruge koje se bave istim ili sličnim aktivnostima ili se povezuju i s drugim tipovima organizacija. Njihova analiza pokazala je kako se u gradovima obuhvaćenim istraživanjem uglavnom povezuju udruge iz istih segmenata, dok je povezivanje udruga iz različitih segmenata vrlo rijetko, stoga zaključuju kako "iako neke udruge imaju kontakte i veze s drugim udrugama, ti odnosi nisu tako brojni i gotovo su u potpunosti ograničeni na isti segment djelovanja" (171).

Osmo poglavlje, čiji su autori nizozemski politolog Herman Lelieveldt i talijanska politologinja Manuela Caiani, analizira pitanje odnosa između udruga i političke vlasti, pri čemu autore zanima postoje li kontakti udruga s predstavnicima političke vlasti kao što su gradonačelnici, članovi gradskih vijeća i zaposlenici u gradskim službama. Jednostavnom analizom pokazali su kako razmjerno velik broj udruga, u gradovima obuhvaćenim istraživanjem to iznosi između 63 i 76 posto od svih udruga, održava kontakte s predstavnicima političke vlasti. Zanimljiviji podatak vezan je uz pitanje odrednica učestalosti kontakata udruga s vlastima, pri čemu

autori pokazuju kako je socijalni kapital udruge, to jest broj i intenzitet veza s drugim udrugama najznačajniji prediktor učestalosti kontakata udruga s predstavnicima vlasti. Tako udruge koje su povezane s drugim udrugama istodobno imaju i najbrojnije kontakte s politikom vlašću.

U devetom poglavlju urednica zbornika Sigrid Rossteutscher, španjolska politologinja Lucia Medina i norveški politolog Per Selle pokušavaju na sferu civilnoga društva primijeniti koncepte fertiliteta i mortaliteta. Drugim riječima, analiziraju kako se u gradovima obuhvaćenim istraživanjem odvija proces stvaranja novih udruga i održavanja djelovanja ili gašenja starijih udruga. Pritom pod godinama starosti neke udruge razumijevaju razdoblje od osnivanja udruge do vremena provođenja njihova istraživanja. Taj proces starenja udruga izrazito je, kao i kod ljudi, varijabilan, pa tako neke udruge traju svega nekoliko mjeseci, dok druge mogu djelovati i nekoliko desetljeća, pa i stoljeća. Rezultati analize dovode ih do zaključka kako u gradovima obuhvaćenim istraživanjem dominiraju "mlade" udruge, pa tako u prosjeku oko 60 posto ukupnog broja udruga čine one koje su utemeljene u posljednja dva desetljeća. Autori stoga zaključuju kako je stalna promjena zajedničko obilježje svih gradova, no tome dodaju da istraživanje ipak sugerira tri ponešto različita scenarija budućeg razvoja civilnog društva. Najlošiji scenarij predviđaju za Aberdeen, koji obilježavaju vrlo niske razine utemeljenja novih udruga i prosječna razina održavanja starijih udruga. Taj scenarij autori opisuju kao eroziju civilnog društva, dok izrazom stagnacija civilnog društva označavaju situaciju u Bernu, u kojemu su također prisutne niske razine uteme-

ljenja novih udruga, ali uz istodobne visoke razine održavanja starijih udruga. Najbolji scenarij vidljiv je u Mannheimu i Aalborgu, u kojemu su uz prosječne razine održavanja starih udruga prisutne i visoke razine utemeljenja novih udruga.

Talijanska politologinja Simone Baglioni, nizozemski politolog Bas Denters, španjolska politologinja Laura Morales i njemačka politologinja Angelika Vetter autori su desetog poglavlja u kojemu istražuju odnos između veličine grada, mjerene brojem stanovnika, i veličine i različitosti civilnoga društva. Pritom se, za razliku od ostalih autora u zborniku, koriste ponešto drukčijim istraživačkim dizajnom i dodatnim izvorima podataka. Autori se usredotočuju na Španjolsku, Njemačku i Švicarsku te su za navedene tri države, osim tri grada obuhvaćena istraživanjem, izabrali i dodatne gradove koji se međusobno razlikuju po veličini kako bi mogli propitati odnos između veličine grada i veličine i strukture civilnoga društva. Pritom napominju kako su njihovi rezultati, s obzirom na mali broj slučajeva koje su obradili, više sugestivni nego konkluzivni. Kod veličine civilnog društva koriste se s dva indikatora. Prvi se odnosi na apsolutni broj organizacija u nekom gradu, a drugi na relativni broj organizacija koji podrazumijeva broj organizacija na 1000 stanovnika grada. Kod strukture ih zanima pitanje raznolikosti udruga, odnosno raznolikost aktivnosti kojima se udruge bave. Rezultati istraživanja su, očekivano, potvrdili tezu o pozitivnom utjecaju veličine grada na apsolutni broj udruga, pa tako s porastom broja stanovnika raste i broj udruga, a to vrijedi za sve gradove koje su analizirali. Zanimljivo je međutim da to ne vrijedi za relativni broj organizacija, odnosno ne

postoji povezanost između veličine grada i relativnog broja udruga. Veličina grada utječe pak na strukturu civilnog društva, pa tako u većim gradovima postoji veća raznolikost djelatnosti kojima se udruge bave.

U jedanaestom poglavlju Hanspeter Kriesi, Laura Morales i njemačka politologinja Melanie Walter-Rogg opisuju, na primjeru Njemačke, Španjolske i Švicarske, kako različiti politički konteksti i povijesne okolnosti utječu na smjerove razvoja civilnog društva. Pritom se, kao i autori prethodnog poglavlja, koriste širim izvorima podataka. U slučaju Njemačke pokazali su kako postojanje nedemokratskoga političkog sustava na prostorima bivše Istočne Njemačke i dalje bitno utječe na strukturu i razvoj civilnog društva. Najbolji je pokazatelj toga podatak kako su od ukupnog broja udruga čak tri četvrtine udruga na prostorima bivše Istočne Njemačke utemeljene nakon sloma komunističkog režima, dok je u istom razdoblju na prostoru bivše Zapadne Njemačke utemeljena jedna trećina od postojećeg broja udruga. Postojanje nedemokratskog režima utjecalo je i na mogućnosti razvoja civilnoga društva u Španjolskoj, pa se tako civilno društvo počinje intenzivno razvijati od početka 1980-ih godina, nakon sloma Francova režima. Pritom je za Španjolsku zanimljivo da je civilno društvo jače razvijeno u Kataloniji i Baskiji, što autori objašnjavaju postojanjem velikog broja udruga koje djeluju u području promoviranja etnokulturalnih posebnosti tih regija. Rezultati za Švicarsku također nude jedan zanimljiv uvid. Civilno društvo razvijenije je u kantonima u kojima se instrumenti izravne demokracije češće primjenjuju u političkom životu. Autori ipak dodaju kako takav zaključak o pozitivnoj vezi

između prisutnosti instrumenata izravne demokracije i jačega građanskog angažmana treba dodatno provjeriti u budućim istraživanjima.

U zaključnom poglavlju urednici zbornika William Maloney i Sigrid Rossteutscher daju kratak pregled najvažnijih rezultata prethodnih poglavlja. Pokušavajući pozicionirati istraživanje u širi kontekst istraživanja stanja socijalnog kapitala i civilnoga društva u suvremenim europskim državama, navode da je i njihova studija potvrdila kako je u takvim istraživanjima potrebno posebno voditi računa o tri elementa. Prvi je veličina civilnog društva, odnosno broj organizacija koje djeluju, drugi broj građana koji su članovi, aktivisti ili volonteri u tim organizacijama, a treći unutarnji mobilizacijski kapacitet udruga, odnosno njihova sposobnost da svoje člano-

ve potaknu da se aktivno uključe u rad organizacije.

Knjiga *Social Capital and Associations in European Democracies* znanstvenoj i stručnoj publici u Hrvatskoj vjerojatno neće biti toliko zanimljiva zbog samih rezultata istraživanja, no bilo bi značajno kada bi hrvatski istraživači obratili pozornost na metodologiju korištenu u istraživanju na temelju kojeg je knjiga nastala. Ova knjiga i istraživanje predstavljaju značajnu metodološku inovaciju u istraživanjima civilnoga društva i mogu se promatrati kao svojevrsni istraživački nacrt za buduća istraživanja i u drugim državama. U Hrvatskoj su naime empirijska istraživanja civilnoga društva još uvijek u začecima, pa bi korištenje ove ili neke slične metodologije dalo vrlo korisne podatke o aktualnom stanju civilnoga društva.

# DEMOKRATSKI ELITIZAM: NOVE TEORIJSKE I KOMPARATIVNE PERSPEKTIVE

**Davorka Budimir**

*Doktorski studij "Hrvatski  
politički sustav i upravljanje",  
Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Recenzija

Iako su u prvoj polovini 20. stoljeća Gaetano Mosca, Vilfred Pareto, Robert Michels i Max Weber rasvijetlili pitanje neusklađenosti između elita i demokracije, ono je danas ponovno aktualno jer se s jedne strane naglašava neizbježnost i autonomija elita, a s druge se tvrdi kako su pokušaji ostvarenja vladavine naroda uzaludni, jer je najviša moguća "demokracija" ona kojom dominira elita. U takvoj demokraciji postoje izabrani parlamenti i drugi izabrani dužnosnici, ali birači ne biraju svoje predstavnike, već izabiru između unaprijed određenih kandidata koje su predložile političke stranke unutar svojih kanala regrutacije.

Teorija Josepha Schumpetera o kompetitivnoj demokraciji, određena pojmom "demokratskog elitizma", nastojala je pomiriti postojanje elita i demokracije ističući kako postoji "natjecateljska borba za glasove naroda", borba kojom

upravlja politička elita na čelu s političkim vođama s vremenski ograničenim mandatom. Schumpeter je pokazao kako funkcionira predstavnička demokracija u modernim nacionalnim državama. Moć vladanja koncentrirana je u predstavničkom tijelu i prenosi se s jedne političke struje na drugu putem otvorenih, periodičnih izbornih natjecanja za dominaciju nad tim tijelom. Građani u ulozi birača izabiru koje će ih kandidirane osobe i stranke predstavljati. Jednom izabrani nositelji vlasti tu vlast vrše potpuno samostalno, štiteći sam demokratski poredak i pritom ne dovodeći u opasnost svoje šanse za ponovni izbor.

Izložene aporije demokratskog elitizma tema su knjige koju predstavljamo. Knjiga je podijeljena na dvije cjeline: "Demokratski elitizam: teorijske perspektive" te "Demokratski elitizam: komparativna perspektiva".

---

\* Heinrich Best, John Higley, ur., *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*, Leiden/Boston: Brill, 2010, 236 str.

Prvu cjelinu otvara članak Jensa Borcherta "Više ne stvaraju elite kao nekad: beskonačni problem s demokratskim elitizmom" koji analizira osnovne komponente demokratskog elitizma (periodične izbore, neizbježnost političke elite i potrebu za njenom neovisnošću) i propituje je li danas demokratski elitizam konvencionalna mudrost, zastarjela doktrina ili još uvijek zaseban pogled u stalnoj raspravi o demokraciji. Borchert je pokazao kako elementi demokratskog elitizma prožimaju suvremeno poimanje demokracije, ali i da u nekim aspektima dovode do ozbiljnog iskrivljavanja, posebno u aktualnom trendu profesionalizacije politike, zbog koje politička elita sve manje snosi odgovornost za svoje postupke pred biračima.

Drugi je članak u toj cjelini "Iza sretanog konsenzusa o demokratskom elitizmu" Andrása Körösényia, koji snažno podupire Weberov pojam leaderske demokracije. Körösényi drži kako demokratski elitizam nije koherentna teorija jer nastoji izgladiti tri različita modela političkog predstavnštva i demokratske kontrole: mandatni model Roberta Dahla, model političke odgovornosti Johna Plamentza i model autorizacije Adama Przeworskog i njegovih kolega. Uspoređujući ta tri modela, autor zaključuje kako model autorizacije najbolje objašnjava odnose između političke elite i birača u današnjoj demokraciji, te ga drži kompatibilnim sa "skeptičnim" čitanjem Josepha Schumpetera.

Članak Frederika Engelstadta "Demokratski elitizam – konflikt i konsenzus" raspravlja o tome kako se vrlo malo istraživanja bavi proučavanjem odnosa unutar same političke elite. Engelstadt kritički suprotstavlja pristupe koji naglašavaju sukob elita i pristupe koji ističu konsenzus između njih. Tvrdi kako

oba pristupa pretjeruju, jer je manevarski prostor koji politička elita ima na raspolaganju za samostalno i neovisno djelovanje u današnjoj demokraciji vrlo ograničen. Prema Engelstadtu, odnosi unutar političke elite evoluiraju i ovisni su o nacionalnoj povijesti, kulturi i dominantnom sustavu vrijednosti.

Prvi dio knjige završava člankom Johna Higleya "Iluzija elita o demokraciji" u kojem autor govori o tome kako ideologije kojima se elite služe kao političkim opravdanjem i masovnom mobilizacijom navode na krivi trag o tome što je politički moguće postići. Nakon što je utvrdio kako su političke elite bile zavedene socijalizmom u "kratkim" 20. stoljećem, autor poentira tvrdnjom da ideologija demokracije, u koju današnje elite na zapadu bezrezervno vjeruju, skriva niz temeljnih društveno-političkih promjena i iskrivljuje slike mnogih velikih događaja, vodeći tako u još veće katastrofe.

U drugom dijelu knjige govori se o tome kako funkcionira demokratski elitizam u nekoliko europskih zemalja, a otvara ga članak Heinricha Besta "Udruženi rivali: antagonizam i kooperacija kod njemačke političke elite". Best prikazuje funkcioniranje demokratskog elitizma u slabom i snažnom obliku u Njemačkoj preko teorija funkcioniranja leaderske demokracije Maxa Webera kao prethodnice demokratskog elitizma. Pritom ističe propali pokušaj prakse tog oblika demokratske politike u Weimarskoj Republici te daje pregled uspona demokratskog elitizma u Zapadnoj Njemačkoj nakon II. svjetskog rata. Na kraju Best tvrdi kako demokratski elitizam treba proširiti elementima teorije Willima Sumnera o antagonističkoj suradnji, te na temelju empirijskih istraživanja o političkim stavovima i interakciji saveznih i pokrajinskih zastupnika u



periodu 2003/2004. objašnjava fenomen “udruženih suparnika” u današnjoj ujedinjenoj Njemačkoj.

U članku pod naslovom “Politička i medijska elita u Norveškoj” Trygve Gulbrandsen istražuje odnos između političke i medijske elite na temelju anketnog istraživanja provedenog 2000/2001. godine. Autor pokazuje, s jedne strane, kako medijska elita iskušava političku elitu kroz velike apetite prema skandaloznim i komercijalno profitabilnim informacijama te, s druge, kako je upravo zbog prisutnosti medija natjecanje između političkih elita kontinuirano i svakodneвно.

Nakon prikaza elita u Norveškoj slijede tri članka posvećena srednjoistočnoeuropskim zemljama. U prvom, pod naslovom “Oblikovanje elita i demokratski elitizam u Srednjoj i Istočnoj Europi: komparativna analiza” Michael Edinger prikazuje funkcioniranje demokratskog elitizma u desetak zemalja regije od početka tranzicije krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća. Pritom se služi ekstenzivnim podacima o socijalnom sastavu, regrutiranju, političkom ponašanju i stavovima parlamentarnih elita kako bi izmjerio jaz između političke elite i građana (birača). Nakon toga prezentira podatke iz istraživanja javnog mnijenja koji pokazuju opseg nezadovoljstva javnosti parlamentarnom elitom. Slijedi članak Györgya Lengyela i Gabrielle Ilonszke pod naslovom “Mađarska: između konsolidirane i simulirane demokracije” koji pokazuje niz promjena unutar mađarske demokracije i političke elite u posljednjih nekoliko godina. Autori daju snažnu kritiku demokratskog elitizma, tvrdeći da mnoga istraživanja postkomunističkih država ne uzimaju u obzir nejednakosti između natjecateljskih političkih

elita te da zanemaruju važne institucionalne detalje i ulogu lidera i političkih vođa. Posljednji je članak u “srednjoeuropskom nizu” “Napad na demokratski elitizam u Poljskoj” u kojem Jack Wasilewski analizira napade braće Jaroslava i Lecha Kaczynskog na poljsku tranzicijsku političku elitu od 2001. godine, pokazujući kako prethodno marginalna skupina može dobiti nagli politički poticaj i iskušati demokratski elitizam.

Posljednji je članak u ovom dijelu knjige “Demokracija kooptacije elita: demokratski elitizam u multietničkim državama” Antona Steena i Mindaugasa Kuklysa, koji pokazuje kako u multietničkim državama izbori mogu omogućiti dominantnim elitama da suze prostor djelovanja i političke participacije nacionalnih manjina. Svoju su tezu potvrdili na primjerima Estonije i Latvije u kojima je demokratski elitizam donedavno bio ograničen na elite koje su tražile potporu većinske nacije, pri čemu su ruske jezične manjine bile stavljene na rub političkog djelovanja.

Knjiga završava epilogom “Demokratski elitizam i zapadna politička misao” u kojem je John Higley, jedan od urednika zbornika, pokazao kako je rasprava o demokratskom elitizmu iskrivljena utopijskim tonom glavnine zapadnjačke političke misli. Mnogi su politički mislioci držali kako demokratski elitizam zatvara otvoreni put k punoj demokraciji, koju tretiraju kao univerzalnu vrijednost. Higley istražuje kako se i zašto to dogodilo, te tvrdi da se demokracija stopila s klasičnim liberalno-demokratskim vrijednostima. Stoga je, poput Schumpetera, treba istraživati kao instrumentalnu vrijednost koja u nekim političkim i društvenim odnosima promiče konačnu liberalnu vrijednost društva sastavljenog od slobodnih i aktivnih pojedinaca.



# MODERNIZACIJA I IDENTITET

**Ana Pažanin**

*Fakultet političkih znanosti,  
Sveučilište u Zagrebu*

Recenzija

Razlozi istraživanja identiteta mogu biti različiti, od osobnih preko općih do znanstveno-teorijskih. Kao što u predgovoru ističe i sam autor, razlozi su njegova zanimanja za proučavanje identiteta znanstveno-teorijske prirode. Kalanj jasno kaže da je “identitet postao predmetom znanstveno-teorijskog diskursa ili nekom vrstom diskurzivne formacije”, te da u tom smislu njegova “knjiga pokušava dati koliko-toliko sustavan, pregrštom citata potkrijepljen, ali, zacijelo, i ograničen pregled recentnih teorijskih problematizacija identiteta” (8). Pregled teorijskih promišljanja o identitetu moguće je vidjeti već pri samom pogledu na sadržaj knjige i naslove pojedinih cjelina i potpoglavlja, primjerice, identitet kao prijeporno znanstveno pitanje, odnos modernizacije i identiteta, simboličke dimenzije identiteta, liberalno i komunitarističko poimanje identiteta. U prvom dijelu knjige Kalanj u nekoliko potpoglavlja tematizira pojam identiteta. Polazi od činjenice da je pojam identiteta dobio “podjednaku diskurzivnu učestalost” kao i pojmovi globalizacija, integracija, demokracija, tranzicija, ljudska prava i drugi (12). Kalanj obrazlaže različita shvaćanja poj-

ma identiteta – zdravorazumsko, filozofsko, antropološko i političko, u koja ovdje nećemo ulaziti – ali naglašava “da se velika preispitivanja identiteta danas najčešće svode na pitanje *kulture*” (32). Povezanost kulture i identiteta potkrepljuje činjenicom da u udžbenicima sociologije postoje tako nazvana poglavlja, ali i stvarnošću u kojoj se “kulturne krize identificiraju kao *krize identiteta*” (33). To je potaknuto slabljenjem državno-nacionalnog modela, a jačanjem nadnacionalnog i širenjem ekonomske globalizacije. U suvremenoj sociološkoj literaturi Kalanj pronalazi dvije koncepcije identiteta: jedna identitet shvaća “kao postojanu *strukturu* ukorijenjenu u osobnosti pojedinca ili u kolektivnom pamćenju grupe” (37) i može se zateći u Parsonsovoj strukturalno-funkcionalnoj perspektivi te u neofreudovskom psihoanalitičkom pristupu Erika Eriksona, dok “druga koncepcija stavlja naglasak na identitet kao *proces* koji se ozbiljuje u mnoštvenosti posebnih interakcija u koje je pojedinac uključen” (38). Potonju koncepciju zagovaraju simbolički interakcionisti. Kako kaže autor, sredinom dvadesetog stoljeća, prvenstveno u SAD-u, te su se dvije kon-

\* Kalanj, Rade, *Modernizacija i identitet*. Zagreb: Politička kultura, 2008, 448 str.

cepcije sučelile, što je dovelo do konceptualizacije ideje kulturnog identiteta koji je ponajprije bio shvaćen kao "više-manje postojana determinanta individualnog ponašanja", da bi se kasnije povezao s pojmom društvenog identiteta (39). Društveni se identitet ne odnosi samo, ističe Kalanj, na pojedince, već i na grupe, on je i "uključenost i isključenost", što će reći da "identificira grupu" i "razlikuje je od drugih grupa" (39). Za tipologiju identiteta važan je kontekst "u kojem se odigravaju identitetske strategije", stoga Kalanj i navodi Castellsovu podjelu identiteta na legitimirajući identitet, identitet otpora i projektni identitet, ističući pritom da se Castellsova tipologizacija i "danas rabi kao neka vrsta nove paradigme", a "ima ... prednost što je teorijski konstruirana iz temeljitog reflektivno-istraživačkog suočavanja s globalizacijskim planom društveno-kulturnih procesa i što u tom okviru rasuđuje o 'povijesnom smještanju' identitetskih strategija" (62-63). "Povijesno smještanje" Kalanj objašnjava na primjeru populizma.

Druga veća cjelina knjige nosi naslov kao i sama knjiga, Modernizacija i identitet. Prvi radovi o toj temi objavljeni su 1988. u *Revue internationale des sciences sociales*, u tematskom broju *Modernost i identitet*. Radilo se o referatima održanima 1987. godine na međunarodnom skupu u organizaciji UNESCO-a. Kalanj se poziva na taj skup jer je upravo na njemu "došla do izražaja zaokupljenost pitanjem identiteta" (74-75). U tematskom broju iz 1988. objavljeni su radovi Tourainea, Morishime, Fajnzylbera, Kleina, Akea, Warmana, Dubea, Nieuwenhuijze i Wallersteina. Pod utjecajem njihovih razmišljanja "moralo je", smatra Kalanj, "doći do kritičke revalorizacije i svojevrsnog *aggiornamenta* moderni-

zacijskih teorija koje su oblikovane pedesetih i šezdesetih godina dvadesetog stoljeća" (97). Slijedeći Alexandera, Kalanj smatra da se u tim teorijama koncept modernizacije "definira na tri načina: *historijski, relativistički i analitički*" (97). Historijski shvaćena modernizacija je "sinonim vesternizacije", relativističko shvaćanje određuje je kao "promicanje standarda koje prosvijećeni segmenti vladajućih elita kao i široki krugovi ljudi smatraju modernima", a analitička shvaćanja "pokušavaju utvrditi dimenzije modernih društava koje se uspostavljaju u predmodernom, tradicionalnom ambijentu" (97-98). U tom smislu Kalanj ističe Smelserovo shvaćanje modernizacije kao "složenog multidimenzionalnog prijelaza koji obuhvaća šest područja": ekonomsko, političko, obrazovno, religijsko, područje obiteljskog života i područje stratifikacije. Od šezdesetih godina dvadesetog stoljeća počinje "žestoka" teorijska i empirijska kritika "ideje modernizacije" (101). Kalanj ističe da je ideja modernizacije "empirijski oprečna povijesnoj očitosti", jer njezina nastojanja ne polučuju obećane rezultate. S teorijske razine prigovori se odnose na "neprihvatljivost evolucionističkih postavki", jer se radi o "višesmjernom razvoju" koji ne slijedi "samo jedan postulirani pravac", već "različite putove modernizacije" (101). U tom kontekstu Kalanj se slaže s jednim od najznačajnijih teoretičara Ronaldom Inglehartom, čije su analize pridonijele "razumijevanju modernizacijske tematike i pitanja vrijednosti" (101).

Prema Kalanju, početkom 1980-ih godina dolazi do "obnove modernizacijske teorije", da bi od 1989. ona pronašla "uporište" da postkomunistička društva postanu dio Europe. To je doba revolucija u Europi. Jedan od autora o kojima

Kalanj piše postavlja pitanje zašto se revolucija dogodila upravo 1989. godine. Starija generacija, kako tumači Dahrendorf, bila je “obeshrabrena iskustvima” ranijih pokušaja revolucija “iz 1956. i 1968.”, pa je bilo potrebno da stasa mlađa generacija koja bi pokušala “ukloniti monopolističke režime”, jer nisu znali da je to ustvari nemoguće. “Svaka zemlja u istočnoj Srednjoj Europi ima vlastitu povijest i političku kulturu”, pa je “jedna od radosti 1989. godine i ponovno otkrivanje tih razlika” (Dahrendorf, 1996: 19). “Otkud dolazi jaki pritisak da se odstrani monopolistička pozicija državne partije?”, još je jedno pitanje na koje Dahrendorf odgovara riječima da “komunizam nikada nije funkcionirao”, a da je “u istočnoj srednjoj Europi bio nametnuti režim potlačivanja koji je od početka zvao na otpor i nasilna sućeljanja”, pa su stoga revolucije 1953. u Istočnoj Njemačkoj, 1956. u Mađarskoj, 1968. u Čehoslovačkoj i 1980. u Poljskoj bile “protesti imanentnim vladavinskim strukturama” koje su 1989. postale stari režim (*ibid.*: 21). Nazivajući godinu 1989. “čudovišnom” godinom, Dahrendorf se prisjeća da je “povijest našla svog kroničara” u T. G. Ashu i njegovoj knjizi *We the People* (*ibid.*: 12-13). Naime Timothy Garton Ash je za ono što se tada događalo u Varšavi i Budimpešti skovao izraz *refolucija* (reforma + revolucija), koji je označavao promjene koje su “bile u biti *reforme* odozgo, kao odgovor na pritisak *revolucije* odozdo” (*ibid.*: 13). I Edgar Grande postavlja pitanje “kako doći do ... kozmopolitske Europe? Tko će sve to postići?” (Grande, 2007: 115). Odgovor pronalazi u građanima Europe, jer “Europa se mora iznova utemeljiti odozdo, građanima, pokretima civilnog društva, a ne odozgo, državama i njihovim vladama! Europa se mora odozdo

iznova osnovati” (*ibid.*). Na tom je tragu i Kalanj kada analizirajući Alexanderovo i Sztompkino shvaćanje modernizacije spominje “modernizaciju odozgo”. Kalanj se dotiče Dahrendorfova upozorenja s početka devedesetih “da će za zakonodavno-ustavnu reformu biti dovoljno šest mjeseci, da bi u području ekonomskog života šest godina moglo biti premalo, a da bi uspostava modernog civilnog društva na dubinskoj razini načina života, stavova i vrijednosti mogla trajati generacijama” (108). Slijedeći definiciju *Rječnika sociologije* (Abercrombie/Hill/Turner), definira modernizaciju kao “opći proces prijelaza iz *tradicionalnog* u *moderno* društvo”, pri čemu taj “opći proces” ima nekoliko povezanih dimenzija: “političku”, “ekonomsku”, “društvenu” i “kulturnu”. Politička je modernizacija, smatra Kalanj, povezana “s uspostavom i usponom političkih i građanskih prava koja definiraju samopoimanje pojedinca i njegovu, iz toga izvedenu legitimnu mogućnost sudjelovanja u organizaciji životnog poretka” (121). Šanse za realiziranje potpunijeg samopoimanja političkog identiteta nalaze se u sferi civilnog društva. Kalanj se dijelom slaže s Beckom, koji kritički ocjenjuje civilno društvo kao najslabijeg aktera (122), ali je istovremeno važan konstituirajući element političke modernizacije. Oblikovanje postsocijalističkih država obilježeno je, smatra Kalanj, “retorikom tradicije i retorikom modernosti”, što se ponajbolje vidi “u jednom od ključnih elemenata političke modernizacije”, u političkim strankama koje su “izraz pluralističko-demokratskog oblikovanja ‘državnog razloga’” (127). U postsocijalističkim zemljama one su “obilježene ili nacionalno-tradicijskim ili građansko-demokratskim nominalno-simboličkim stilizacijama”. Ubrzo “državni

razlog” postaje “pluralni stranački razlog”, jer “stranački identiteti” donekle “nadkriljuju opći i transcendentni državni identitet” (128). Kalanj zaključuje da su “stranke, kao neophodan element političke modernizacije, istodobno i instrument fragmentacije društvenog identiteta” (129). Stoga je jasno da u društvima koja su “zaokupljena uspostavom moderno-funkcionalnih oblika društvene povezanosti, solidarnosti, kohezije i integracije ... do najjasnijeg izražaja dolaze tendencije dezintegracije”, pa je onda razumljiva i “zaokupljenost idejama i potencijalima civilnoga društva” (129). Ekonomska modernizacija odnosi se primjerice na rastuću podjelu rada i usavršavanje tehnologije, društvena dovodi do sve veće pismenosti, urbanizacije i rastuće socijalne i strukturalne diferencijacije, a kulturna je obilježena procesom sekularizacije.

U trećem poglavlju knjige Kalanj razmatra simboličku dimenziju identiteta, polazeći od statusa simboličkog u znanstvenom mišljenju. Neki autori smatraju da je pristup društvenih znanosti problemu identiteta neprimjeren. Kalanj to objašnjava ovako: “Olako zapadaju u normativizam, kritiziraju zahtjeve za identitetom (etničkim, religijskim, nacionalnim), smatrajući ga arhaičnim, precijenjenim i posve konstruiranim ili se pak bez pravog objašnjenja, zadovoljavaju naglašavanjem snažne privrženosti pojedinaca nečemu što ih nadilazi”. Citirajući Beckouchea, Kalanj kaže da “simbolička domena ‘plovi’ između ‘transcendencija’ i ‘trivijalne oznake etikete’ (190). Raspravu o simboličkoj dimenziji identiteta nastavlja uvidima Jacquesa Lacana, psihoanalitičara i mislitelja “strukturalističke galaksije”, čije ideje vuku porijeklo iz “Freudove psihoanalize” i “baštine Saussureove struk-

turalne lingvistike” (218). Kalanj, dakaiko, naglašava razlike između Lacanovih shvaćanja simboličkoga i shvaćanja prije spomenutih autora, koji su na neki način dali temelj samim Lacanovim idejama. Naime Lacan je prihvatio Lévi-Strausovu interpretaciju Saussureovih stajališta, u “freudovskoj teoriji” otkrio “lingvističku pozadinu” i odbacio “psihologiju jastva u suvremenoj psihoanalizi” (220-221). Lacan je zanimljiv Kalanju jer se u središtu njegova pristupa nalazi aspekt “koji je određujući za poimanje simboličke dimenzije identiteta” i koji se “sastoji u tezi da se razumijevanje označitelja odvija prema ‘tri registra’: *imaginarnom, simboličkom i realnom*” (223). Društveni znanstvenici obično se opredjeljuju, smatra Kalanj, ili za imaginarnu ili za simboličku komponentu identiteta, što onda u političkoj i akademskoj raspravi predstavlja dva tabora (228). Govoreći o trajnosti i djelotvornosti simbolizma, Kalanj polazi od *Rječnika simbola* J. Chevaliera i A. Gheerbranta, koji za njega nisu samo puki tumači pojedinih simbola, već i “tumači izvorišta i smisla simboličkog stvaralaštva općenito” (232). Oni “ustanovljuju devet glavnih funkcija simboličkog dinamizma: *istraživačku, zamjensku, posredničku, ujedinjujuću, pedagošku (terapeutsku), socijalizirajuću, rezonancijsku (funkciju odjeka), transcendentnu i psihičko-transformatorsku*” (232). Te funkcije simboličkog dolaze do izražaja u tvorbi identiteta.

U posljednjem poglavlju knjige Kalanj iznosi pogled na liberalno i komunitarističko poimanje identiteta, s prilogom analizi identiteta hrvatskog društva. Polazi od stava da teorijske rasprave o identitetu danas kreću s dva pola: s jedne je strane liberalizam, a s druge komunitarizam. Na metodološkoj razini taj je

spor vidljiv kao spor između individualizma i holizma, zato što "svjetonazorska stajališta liberalizma i komunitarizma imaju svoju podlogu ili svoj korelat u spoznajnim načelima individualizma i holizma" (334). Pritom je liberalizam vezan za individualizam, a holizam za komunitarizam. Ta se "supripadnost", smatra Kalanj, "ne propituje" jer se "epistemološki podrazumijeva" (334). Značajke liberalizma i komunitarizma poznate su i predstavljaju, kako kaže autor, "skup općih mjesta političke i socijalne filozofije, političke teorije i sociologije", no kako je liberalizam važan za modernu društvenu povijest, "ta se 'opća mjesta' stalno propituju, reinterpreteraju i nadopunjuju sa stajališta njihove principijelne i socijalno-empirijske održivosti" (336). Liberalno stajalište, smatra Kalanj, tvore 4 načela: predstavnička demokracija, vrednovanje pojedinca i njegovih sloboda, ograničenje države i neutralnost države prema mišljenjima i uvjerenjima u pogledu izbora vrijednosti (336-337). Komunitarističko shvaćanje identiteta "počiva na uvažavanju i afirmaciji *zajednice* kao realnoga životnog sklopa koji determinira ili ... prožima oblikovanje ljudske individualnosti" (341). Stoga su "tumači komunitarizma" zaokupljeni tipologizacijom zajednica. Najsustavnija je tipologizacija, prema Kalanju, ona koju je načinio Daniel Bell. Bell razlikuje "tri vrste konstitutivnih zajednica ... *zajednice mjesta*, *zajednice sjećanja* i *psihološke zajednice*" (358). U kakvom je odnosu liberalizam i komunitarizam s identitetom? Kalanj tumači da su se "društva, nakon desetljeća 'odozgo' definiranog i sistemski zadanog identiteta, našla pred izazovom ... da se definiraju 'odozdo' i da stoga reaktiviraju, ožive ili iznova konstruiraju izvorne pretpostavke svoje zasebnosti"

(367-368). Pred tim se izazovom, ističe Kalanj, našlo i hrvatsko društvo. Nakon raspada SFRJ "pitanje identiteta" u hrvatskom društvu pojavilo se "kao jedan od glavnih indikatora oblikovanja i dokazivanja zasebnosti" (369). Kada se raspravlja o hrvatskom identitetu, dolazi se do zaključka o "šest bitnih identitetskih elemenata: hrvatski jezik...; latinično pismo...; pripadnost zapadnom civilizacijskom krugu; pripadnost kršćanstvu...; tisućljetna kultura...; nepostojeća, ali željena država" (370). Primjenjujući Castellsovu shemu na analizu hrvatskoga društva, Kalanj će zaključiti kako "nakon što je odigrao svoju *legitimacijsku* i *rezistencijsku* ulogu, identitet hrvatskog društva sada se promišlja u *projektivnoj*, pretežno *komunitarističkoj* perspektivi, uz istodobno nastojanje da se ta perspektiva unaprijedi inovativnim elementima liberalne modernosti i slikovnim imaginarijem postmoderne tržišne kulture" (420). S druge strane, Kalanj u analizi hrvatskoga društva i identiteta koristi strategiju Stuarta Halla, koji, doduše, dolazi iz drugačije "društveno-kulturne sredine", ali sugerira neke smjernice: "nema identiteta bez prizivanja historijske prošlosti ..., za tvorbu i razumijevanje identiteta presudnije je postajanje nego bivanje ..., tradicija je za tvorbu identiteta nezaobilazna" i "identiteti nisu prirodno konstituirane jedinstvene datosti već tvorbe, proizvodi specifičnih diskurzivnih situacija i nastojanja ... pomoću kojih ljudi, grupe i društva označavaju sebe i svoju moć razlikovanja i isključivanja" (422). Stoga Kalanj na tragu Hallova pristupa postavlja tezu da "su kulturni esencijalizam, politički diferencijalizam i dizajnerski konstrukcionizam određene diskurzivne formacije i prakse identitetske reprezentacije hrvatskoga društva" (422).

Knjiga *Modernizacija i identitet* rezultat je rada na znanstveno-istraživačkom projektu "Modernizacija i identitet hrvatskog društva. Sociokulturne integracije i razvoj", realiziranom na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Neki dijelovi knjige već su prije objavljeni, u skraćenom obliku u časopisu "Socijalna ekologija". Može se reći da se o identitetu kao o nečem što je zaokupljalo pažnju mnogih teoretičara više ne može reći ništa novo. Doprinos ove knjige vidim u jasnoći Kalanjeve in-

terpretacije onoga što je do sada napisano o temi identiteta, pri čemu je obuhvaćeno upravo ono što je bitno za socijalnu filozofiju, političku teoriju i sociologiju. Osim toga ova nam knjiga na primjeru identiteta pokazuje da je "empirijsko-istraživačka praksa" neodvojiva od "uvažavanja teorije". Upravo zbog toga knjiga *Modernizacija i identitet*, iako se mjestimice doima kao udžbenik, ima znanstvenu težinu, a zbog širine teme namijenjena je studentima, znanstvenicima i naposljetku široj javnosti.

#### LITERATURA

Dahrendorf, Ralf (1996) *Razmatranja o revoluciji u Evropi*. Zagreb: Antibarbarus.

Grande, Edgar (2007) Iznova pronaci Europu: kozmopolitska vizija. *Analiza Hrvatskog politološkog društva* 3: 105-116.



# (GRADO)NAČELNIK I VIJEĆE

Prikaz

Lokalna vlast se danas, kako se često naglašava, smatra jednim od ključnih elemenata u političkom sustavu europskih liberalnih demokracija. Tu činjenicu u svojoj novoj studiji (*Grado*)načelnik i vijeće: Novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi često ističe i Robert Podolnjak. Autor u knjizi nastoji argumentirano ukazati na dobre i loše značajke novog institucionalnog okvira lokalne samouprave u Hrvatskoj, imajući u vidu brojna iskustva drugih zemalja koje su prihvatile neposredan izbor lokalnih izvršnih dužnosnika. Napominje kako je studija u cijelosti nova te da nije drugo izdanje njegove ranije knjige *Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: Europska iskustva i hrvatski izazov iz 2005. godine*. U toj je knjizi naime otvoreno zagovarao uvođenje neposrednog izbora lokalnih izvršnih dužnosnika u Hrvatskoj, po uzoru na uvođenje jednakog izbornog sustava u više europskih zemalja u protekla dva desetljeća.

Autor u uvodu naglašava da je namjera njegove studije ukazati na zakonske propuste i neodgovarajuća rješenja kako bi se novi sustav “popravio” prije nego što izazove određene negativne posljedice, a koje bi u javnosti mogle potaknuti zagovor da se vrate ranija rješe-

nja. Osim Uvoda knjiga se sastoji od pet glavnih poglavlja: Tipologije suvremenih lokalnih političkih sustava, Hrvatski “lokalni parlamentarni” sustav i uzroci njegove promjene, Značajke novog sustava neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj, Institucionalni položaj čelnika lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi te Zaključna razmatranja.

Među prilogima u knjizi mogu se naći i dokumenti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe, Preporuka 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokraciji (institucionalni okvir lokalne demokracije) s Dodatkom – Načela reguliranja odnosa između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokraciji. Tome je pridodana i Rezolucija 139 (2002) o odnosima između javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokraciji (institucionalni okvir lokalne demokracije), Preporuka 151 (2004) o prednostima i nedostacima neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti u svjetlu načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi te Rezolucija 179 (2004) o prednostima i nedostacima neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti u svjetlu načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

\* Podolnjak, Robert, (*Grado*)načelnik i vijeće: Novi institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave u komparativnoj perspektivi. Varaždin: Piprom, 2010, 224 str.

U prvom djelu knjige Podolnjak iznosi tipologije suvremenih lokalnih političkih sustava te napominje kako suvremeni trendovi u reformi lokalnih vlada u nizu europskih zemalja “ukazuju na sve izrazitije opredjeljenje za ovu ili onu vrstu neposrednog izbora lokalne egzekutive i jačanja njenog položaja u sveukupnoj ‘političkoj arhitekturi’ lokalne vlade. Hrvatska je, za sada, posljednja među europskim državama koje su prihvatile neposredan izbor čelnika lokalne izvršne vlasti” (str. 38).

U poglavlju Hrvatski “lokalni parlamentarni” sustav i uzroci njegove promjene napominje da je nakon određenih negativnih iskustava u nekim jedinicama lokalne i regionalne samouprave poslije lokalnih izbora 2005. godine (prijevremeni izbori u nekim gradovima i županijama zbog nestabilnosti u formiranju lokalne izvršne vlasti) hrvatska Vlada predložila transformaciju “lokalnog parlamentarnog” u novi sustav neposrednog izbora lokalne izvršne vlasti. Ipak, najvažnijim uzrokom ocjenjuje “nezadovoljstvo šire javnosti postojećim sustavom u kojemu su glasači imali tek posredan utjecaj na odluku tko će upravljati njihovom općinom, gradom ili županijom” (str. 51).

Navodeći kako se uvođenjem neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti Hrvatska pridružila nizu europskih država koje su, od početka 1990-ih godina, uvele neposredan izbor gradonačelnika ili drugih sličnih lokalnih dužnosnika (Njemačka, Italija, Portugal i niz postkomunističkih zemalja središnje i istočne Europe), Podolnjak ističe da je “pritom hrvatski zakonodavac odabrao model koji će se u mnogim po-

jedinostima pokazati kao specifičan, bez uzora u postojećim europskim modelima” (str. 54).

U opširnom poglavlju o značajkama novog sustava neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj Podolnjak, uz ostalo, detaljno analizira ustavnu utemeljenost sustava neposrednog izbora čelnika lokalne izvršne vlasti, opredjeljenje za neposredan i odvojeni izbor monokratske lokalne izvršne vlasti i predstavničkog tijela, proces kandidiranja za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te odnos predstavničkog i izvršnog tijela, moguću “kohabitaciju” i njeno zaprečivanje. Uz to, analizira raspodjelu ovlasti između predstavničkog tijela i čelnika lokalne izvršne vlasti. Nakon detaljne komparativne analize institucionalnog položaja čelnika lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj ocjenjuje kako značajke koje naglašavaju snažan institucionalni položaj čelnika lokalne izvršne vlasti u Hrvatskoj znatno pretežu nad slabostima tog položaja.

U zaključnim razmatranjima navodi da je novi sustav u određenom smislu “ipak eksperimentalni sustav, jer neke značajke ne postoje ni u jednom drugom sustavu”. No smatra da će neposredni izbori, jer je to slučaj uglavnom u zemljama koje su uvele neposredan izbor gradonačelnika, u određenoj mjeri dovesti do većeg uključivanja građana u lokalnu samoupravu, da će provedbom neposrednih izbora biti ojačano unutarnje vodstvo u jedinici lokalne samouprave te da će građanima biti puno jednostavnije locirati ključni centar odlučivanja i odgovornosti. Knjiga je vrlo korisno štivo za sve koje zanima lokalna samouprava i mogućnosti njezina razvoja u Hrvatskoj.

*Tomislav Delač*

# HRVATSKO PRAVAŠTVO NA PRIJELAZU TISUĆLJEĆA

Prikaz

U knjizi *Hrvatsko pravaštvo na prijelazu tisućljeća* opisuje se djelovanje Hrvatske stranke prava u razdoblju od njezina obnavljanja 25. veljače 1990. godine pa sve do 19. srpnja 2002. godine, kada Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske ovlašćuje Antu Đapića za predstavljanje i zastupanje Hrvatske stranke prava. U svom zanimljivom obraćanju autor rasvjetljava utjecaj i djelovanje i ostalih političkih stranaka s pravaškim predznakom nastalih nakon uspostave višestranačja u Republici Hrvatskoj.

Knjiga je podijeljena u 12 kratkih poglavlja, a u svakom od njih obrađena je po jedna godina djelovanja Hrvatske stranke prava (HSP) i ostalih pravaških stranaka. Na početku svakog poglavlja nalaze se misao ili izjava raznih političara ili pjesnika vezane uz pravaštvo. Prvo poglavlje govori o obnavljanju Hrvatske stranke prava, o njezinu političkom programu, o vodećim ljudima stranke, Dobroslavu Paragi, Anti Paradžiku i Anti Đapiću, te o Hrvatskim obrambenim snagama, vojnoj formaciji koju je HSP osnovao radi obrane od velikosrpske agresije na području Republike Hrvatske

i Bosne i Hercegovine. HSP se od samog početka prikazuje kao stranka drugačija od ostalih. Primjerice, odbija sudjelovati na izborima 1990. godine u ime revolucionarnog pravaškog idealizma. Prvo poglavlje prikazuje HSP kao jedinu stranku koja se zalaže za hrvatsku neovisnost. U ime te neovisnosti, koja je imperativ za stranku, organizirana je proslava 10. travnja na koju su bile pozvane sve stranke, ali se nitko nije odazvao osim Socijaldemokratske stranke Hrvatske predvođene dr. Antunom Vujićem. Govoreći o zbivanjima oko Starčevićeva doma, koji je HSP zauzeo silom, autor se dotiče djelovanja Hrvatskih obrambenih snaga i opisuje razloge nastanka vojnog krila stranke.

U drugom poglavlju autor govori o 1992. godini i predizbornoj kampanji HSP-a. To je godina vrhunca moći i djelovanja stranke, izbora, ali i obnavljanja Hrvatske čiste stranke prava. Predstavljene su i biografije Ivana Gabelice i Ante Prkačina. Pod sloganima “Unpro for go home, sav narod u svoj dom” i “Jedina lista bez komunista” na skupove HSP-a dolazilo je po nekoliko desetaka tisuća ljudi. Predsjednik stranke Dobro-

\* Rohaček, Goran, *Hrvatsko pravaštvo na prijelazu tisućljeća*. Čakovec: Vlastita naklada, 2009, 355 str.

slav Paraga imao je dogovor s drugim oporbenim strankama o inzistiranju na višestranačkoj kontroli procesa izbora. No kada je dogovor trebalo potpisati, svi su osim Parage odustali. Javne tribine Dobroslava Parage u jeku predizborne kampanje primjer su napadne estetizacije politike koja naglašava sposobnost HSP-a da obrani zemlju. Svuda ga prate tjelohranitelji, oko njega su i vojnici Hrvatskih obrambenih snaga. Svojim javnim nastupima HSP izaziva pozornost državnih vlasti koje ukazuju na njezinu proustašku i fašističku orijentaciju, opasnu za tek uspostavljeni hrvatski demokratski poredak. Neosporno je da je za to zaslužna i sama stranka kojoj tijekom predizbornih skupova nije bila strana ustaška ikonografija. Loši izborni rezultati (HSP je dobio svega 7% glasova) izazvali su sukobe unutar stranke koje je poticao HDZ. HSP proziva, ali i biva prozivan od svojih bivših članova. Tako bivši glavni tajnik stranke Krešimir Pavelić proziva predsjednika stranke Dobroslava Paragu da nije nikakav pravaš i borac za ljudska prava, nego osoba koja radi za određene krugove iz Sjedinjenih Američkih Država na zadatku izazivanja građanskog rata u Hrvatskoj.

Treće poglavlje odnosi se na raskol u HSP-u i čuveni Kutinski sabor, nakon kojeg je predsjednik stranke Dobroslav Paraga bio primoran osnovati novu pravašku stranku – Hrvatsku stranka prava 1861. Prije samog raskola prikazuje se deložacija HSP-a iz Starčevićeva doma i suđenje čelnicima HSP-a, Dobroslavu Paragi, Mili Dedakoviću, Anti Prkačinu i Anti Đapiću na Vojnom sudu za terorizam i poticanje na rušenje ustavnog poretka Republike Hrvatske. Usprkos dugotrajnom suđenju njihova krivnja nije dokazana. Izvanredni sabor HSP-a, poznatiji kao Kutinski sabor, na kojemu je

za predsjednika Glavnoga stana izabran dr. Boris Kandare, a za dopredsjednika Anto Đapić, koji je zapravo bio glavna osoba u stranci, glavna je tema ovog poglavlja. Oko toga se izbora dugo vodio spor. Dobroslav Paraga je tvrdio da je taj Sabor bio nelegalan jer Anto Đapić i dr. Boris Kandare u to vrijeme više nisu bili članovi HSP-a, međutim državna i sudska tijela, Ministarstvo uprave, Ministarstvo pravosuđa, Upravni sud Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, dala su za pravo Anti Đapiću te potvrdila legalnost i legitimnost njegova vodstva HSP-a. Taj je slučaj ostavio dojam političkog arbitriranja u pravosuđu.

Četvrto poglavlje donosi intervju s vodećim pravaškim ličnostima i govori o ujedinjenju HSP-a i Hrvatske čiste stranke prava, koja je u vrijeme sudskog procesa Paragi, Dedakoviću, Prkačinu i Đapiću na Vojnom sudu optuženima davala punu podršku. Prikazuje se odnos pravaša prema Bosni i Hercegovini te se ističe da pravaši bilo koje opcije imaju isti cilj, a to je savezništvo Hrvata i Muslimana u cjelovitoj Bosni i Hercegovini.

Peto poglavlje rasvjetljava događaje iz posljednje ratne, 1995. godine, djelovanje pravaških stranaka i njihov izborni rezultat. Govori i o Hrvatskom oslobodilačkom pokretu, političkoj organizaciji koja djeluje na temeljnim načelima učnja dr. Ante Starčevića i Stjepana Radića te znamenitih ličnosti novije hrvatske povijesti. Rezultati HSP-a na izborima 1995. godine lošiji su nego na prethodnim izborima. Naime HSP je prešao izborni prag sa samo 226 glasova više od potrebnog broja, odnosno s 0,01% više od potrebnih 5%, i ušao u Hrvatski državni sabor. Autor ističe kako je malo tko vjerovao da im u tome nije pomogla Hrvatska demokratska zajednica i njezi-

ni brojači glasova, tim više što se puna dva tjedna odugovlačilo s objavom izbornih rezultata.

U šestom se poglavlju govori o razlozima ponovnog rascjepa u HSP-u, nakon kojega Ivan Gabelica po drugi put u samostalnoj Hrvatskoj obnavlja Hrvatsku čistu stranku prava, dok Ante Prkačin nakon drugog isključivanja iz HSP-a priziva i optužuje Antu Đapića za rascol među pravašima. U ovom poglavlju autor prati rad HSP-a u Hrvatskom državnom saboru, navodi kako HSP nije podržao Zakon o suradnji s Međunarodnim sudom u Haagu, te iznosi stavove pravaških čelnika o 10. travnju i Bleiburgu.

Sedmo i osmo poglavlje odnose se na nove (stare) međusobne rasprave čelnika pravaških stranaka i na praćenje predizbornih aktivnosti 1997. godine. Najzanimljiviji su dijelovi poglavlja oni u kojima se navode razlike i sličnosti između programa HSP-a i Hrvatske čiste stranke prava. Uvjerljivo je pokazano da je najveća razlika stav prema političkom uređenju države. HSP se zalagao za uvođenje predsjedničkog sustava, a Hrvatska čista stranka prava za uvođenje parlamentarnog sustava. Glavni slogan Paragine Hrvatske stranke prava 1861 bilo je obećanje da će vratiti Zagreb Zagrepčanima, a Hrvatsku Hrvatima. Drugi dio ovog poglavlja predstavlja prikaz kaznene prijave koju je Hrvatska stranka prava 1861 podnijela Haškom sudu protiv Franje Tuđmana i Gojka Šuška zbog podjele Bosne i Hercegovine i političkih ubojstava članova HSP-a i Hrvatskih obrambenih snaga. Nakon te optužbe državne su vlasti po drugi put optužile Dobroslava Paragu za izdaju. No Paraga ne staje samo na optužbi, nego odlazi u Sjedinjene Američke Države gdje boravi šest tjedana na poziv Odbora za

nacionalnu sigurnost i u Kongresu govori o stanju demokracije u Hrvatskoj. Rezultat toga je Rezolucija 375 koju je dvanaest vodećih američkih kongresnika predložilo američkom parlamentu i u kojoj se, među ostalim, zahtijevaju demokratske reforme, sloboda medija i poštovanje trodiobe vlasti. Sve navedeno potkrijepljeno je dobrim odabirom dokumenata.

Deveto poglavlje, nazvano Epizoda bez kraja, najduže je poglavlje u knjizi i govori o djelovanju Hrvatske stranke prava 1861, pripremi HSP-a za parlamentarne izbore 2000. godine, o programskim načelima koja su donesena na 4. konvenciji stranke te o gostovanju Dobroslava Parage i Ivana Gabelice u političkoj TV-emisiji *2 u 9* Romana Bolkovića, gdje su govorili o suvremenom pravaštvu.

Opcija za novo tisućljeće, kako glasi naslov desetog poglavlja, odvodi nas u 2000. godinu i na predsjedničke izbore na kojima sudjeluju predsjednik Hrvatske stranke prava Anto Đapić i bivši član Hrvatske stranke prava Ante Prkačin. Hrvatska stranka prava 1861 podnosi Ustavnom sudu prijedlog da se zabrani rad Hrvatske demokratske zajednice kao zločinačke organizacije te da se konfiscira stranačka imovina te privatna imovina vrhuške te organizacije.

Jedanaesto poglavlje, Obitelj, dom, vjera i Domovina, prikazuje temeljne odrednice programa Hrvatske čiste stranke prava. Istaknuto je da se stranka zalaže za obranu digniteta Domovinskog rata. Posljednje, 12. poglavlje tematizira pravaške stavove o radu trećesiječanjske koalicije, predvođene Socijaldemokratskom partijom i Ivicom Račanom. HSP kritizira neodlučnost hrvatske Vlade, osobito kad je riječ o stalnim upadima slovenskih ribarica u hrvatsko teritori-

jalno more. Hrvatska čista stranka prava odlučna je u svojoj borbi za ukidanje civilnog vojnog roka, a Hrvatska stranka prava 1861 kritizira pravosuđe. Paragini pravaši ističu da Socijaldemokratska partija sa svojim koalicijskim partnerima samo nastavlja politiku Hrvatske demokratske zajednice.

Knjiga koja je pred nama vrijedna je zbirka dokumenata, fotografija i intervjua. Dobro je prikazano političko djelovanje Dobroslava Paraga, Ante Đapića, Ivana Gabelice i Ante Prkačina. Na čitatelju je da ocijeni stajališta navedene "velike četvorke" i eventualno se prikloni jednoj od strana. Međutim držim da je autor ipak mogao detaljnije opisati neke ključne događaje koji su odredili zbivanja u HSP-u kao što su ubojstvo Ante Paradžika, dopredsjednika stranke i načelnika Ratnog stožera Hrvatskih obrambenih snaga, i Blaža Kraljevića, zapovjednika Hrvatskih obrambenih snaga Hercegovine i člana Središnjeg odbora stranke, tzv. Izvanredni sabor HSP-a u Kutini i političko djelovanje HSP-a u Bosni i Hercegovini.

Kao temeljni problem pravaške politike istaknut je njezin odnos prema Hrvatskoj demokratskoj zajednici. Glavni protagonisti sukoba s HDZ-om bili su Dobroslav Paraga i Anto Đapić. Dobroslav Paraga isključuje sve ono što dolazi iz redova Hrvatske demokratske zajednice. Ide tako daleko da podnosi kaznene

prijave Međunarodnom kaznenom sudu u Haagu, optužujući Franju Tuđmana i Gojka Šuška za ratni zločin. Posve drugim putem ide Anto Đapić. U knjizi se donosi jedan transkript razgovora između Franje Tuđmana i Ante Đapića, iz kojega proizlazi da je Đapićeva politika u HSP-u ustvari politika Hrvatske demokratske zajednice.

Drugi je problem odnos HSP-a prema zločinačkom ustaškom pokretu. Dobroslav Paraga poziva se na rad Ante Pavelića u HSP-u i pozdravlja akt osnivanja Nezavisne Države Hrvatske 10. travnja 1941. godine, ali i kritizira ustaški režim, dok Ivan Gabelica ustaški pokret smatra nastavkom pravaške ideje, a Antu Pavelića najvećim hrvatskim državnikom. Treći ključni problem pravaške politike jest autokracičnost i želja za liderskom pozicijom, zbog čega se može postaviti pitanje što je to s pravaškom idejom da se ne može stvoriti samo jedna pravaška stranka, nego se razbijaju na niz stranaka? Radi li se o sebičnim liderima ili potencijalnoj opasnosti za vladajuću stranku?

Knjiga *Hrvatsko pravaštvo na prijelazu tisućljeća* zanimljivo je i vrijedno publicističko djelo koje se bavi pravaštvom u samostalnoj Hrvatskoj. Kao takvu treba je preporučiti svim politolozima, a naročito onima koje zanima suvremena hrvatska politička povijest i značajke suvremenog hrvatskog političkog sustava.

*Velimir Veselinović*

# RASPAD JUGOSLAVIJE NA FILMU

Prikaz

Knjiga *Raspad Jugoslavije na filmu* Pavla Levija, izvanrednog profesora povijesti i teorije filma na Katedri za umjetnost i povijest umjetnosti Sveučilišta Stanford (SAD), sistematski ispituje odnos estetike i ideologije u filmu, ali i u drugim medijima i granama umjetnosti. U njoj se istražuju različiti pristupi nacionalnom identitetu i međuetničkim odnosima na područjima kinematografije, videoprodukcije i televizijske produkcije u SFRJ i nekim državama nastalim nakon njezina raspada: Hrvatskoj, Srbiji te Bosni i Hercegovini.

Osnovna je tema knjige politička povijest Jugoslavije poslije Drugog svjetskog rata te povijest kinematografija u regiji, koje su, kako će i sama knjiga pokazati, vrlo složene, raznovrsne i međusobno isprepletene. Analizirajući odabrane jugoslavenske i postjugoslavenske filmove, autor se nastojao kritički osvrnuti na mnogobrojne oblike etničkog esencijalizma i šovinizma kao i na način oživljavanja liberalno-demokratskih vrijednosti na ovim prostorima. Pritom se drži načela da filmski medij nije zanemariv i jednoličan, već funkcionira kao ogledalo stvarnosti, instrument ideološke borbe te sredstvo političkog određenja.

U samom uvodu Pavle Levi na primjeru poslijeratne političke situacije u

BiH ističe kako je, po njegovu mišljenju, pri prvim slobodnim izborima nakon raspada Jugoslavije učinjena stanovita nepravda tzv. četvrtom etnicitetu (onom jugoslavenskom). Naime Levi kaže kako je nakon tih izbora četvrti etnicitet nestao, kao gunicom obrisan, što oslikava duh knjige koji će nam primjerima ukazati na suprotnosti nacionalističkih težnji političkih elita i naroda kojima one vladaju.

Prvo poglavlje knjige, naslovljeno "Crni talas i marksistički revizionizam", počinje kratkim prikazom prvog filma snimljenog u poslijeratnoj Jugoslaviji – *Slavica* Vjekoslava Afrića iz 1947. godine. Ovo poglavlje analizira ideološke pretpostavke i efekte tzv. *novog jugoslavenskog filma* s kraja 60-ih i početka 70-ih godina dvadesetog stoljeća. Prikaz kinematografskih postignuća tih godina temelji se na jednom od najzanimljivijih poglavlja ove knjige, *Seks i socijalistička revolucija*, u kojem se autor bavi opusom Dušana Makavejeva. Nakon toga čitamo i o opusu Živojina Pavlovića te kratak osvrt o *Plastičnom Isusu* Lazara Stojanovića. Ideološku revolucionarnost tih filmova – koja je za posljedicu imala i njihovo zabranjivanje – Levi ne pripisuje antikomunističkom disidentstvu njihovih autora, nego kritičnosti koja je

\* Levi, Pavle, *Raspad Jugoslavije na filmu: estetika i ideologija u jugoslavenskom i postjugoslavenskom filmu*. Beograd: Biblioteka XX vek, 2009, 264 str.

mного bliža njima – suvremenoj *praxis*-filozofiji. Kritika kolektivizma zauzimala je značajno mjesto u idejama praxisa (marksisti-revizionisti okupljeni oko časopisa *Praxis*). Prema praksisovcima, individualna je sloboda preduvjet za društveno oslobođenje. Osim toga, dok se pojmom *crni talas* obično vrši stanovita homogenizacija novog jugoslavenskog filma te se pretpostavlja da svi filmovi imaju iste karakteristike, Levi demonstrira da se iza pretpostavljenog uniformiranog “crnila” kriju različite estetike. Na primjer, ukazuje na razliku između efekata montaže kod Dušana Makavejeva i Lazara Stojanovića, iako se gledateljima može učiniti da kod obojice postoji ista vrsta montaže koja spaja naizgled nespojive, heterogene elemente. Autor također svraća pozornost na prikazivanje jedne od ključnih tema tzv. crnog vala, a to je sloboda ili, pobliže, odnos slobode i kolektivno definiranih društvenih normi. To čini prikazom redateljskog opusa Živojina Pavlovića i Lazara Stojanovića.

“Jugoslovenstvo bez rezerve” drugo je poglavlje, a u središtu autorova zanimanja je TV-serija *Top Lista Nadrealista* kao medijski najeksponiranije ostvarenje Novog primitivizma. *Top Lista Nadrealista* za Levija je vrhunski primjer medijskog fenomena koji omogućava istraživanje dinamike jugoslavenskog identiteta, njegovih dosega i granica u posljednjim godinama socijalističke Jugoslavije. Autor objašnjava kako je Novi primitivizam umjetnički pokret, čak i supkultura bosanskog društva osamdesetih godina, koji prisvaja stereotipe o “glupim Bosancima” kako bi na potpuno primitivan način opisao multikulturalnost tadašnjeg jugoslavenskog društva. Osnovni je cilj novoprimativaca preispitivanje identiteta kroz prividni anti-

intelektualizam i prisvajanje predrasuda. Slijedi mnogo zanimljivih primjera kako *Top Lista Nadrealista*, koja je od radijskog skeča postala jedna od najgledanijih, možda čak i kulturnih TV-emisija osamdesetih godina 20. st., ismijava stvarnost i time prikazuje određeno nesnalaženje naroda u novonastaloj političkoj situaciji. Taj narod shvaća etnofobiju, etnocentrizam i nacionalizam kao nametnutu istinu političkih elita.

Novi primitivizam ili *New primitives* sjajan je uvod u treće poglavlje, “Estetika nacionalističkog uživanja”, koje na primjeru filmova Emira Kusturice analizira dodatne obrate ideologije jugoslovenstva. Levi se ne priklanja tezi koja u Kusturičine rane radove retrospektivno učitava njegove aktualne političke i ideološke stavove. Prema Leviju, autentično jugoslovenstvo iz kojeg su proizašli filmovi *Sjećaj li se Dolly Bell* i *Otaca na službenom putu* tek će se u kasnijim Kusturičinih radovima pretvoriti u etnocentrično jugoslovenstvo, odnosno u jugoslovenstvo kao šifru za promicanje partikularnih interesa politike Miloševićeva Beograda. Pažnja je posvećena i Kusturičinu vizualnom stilu – prikazivanju dekadentnog uživanja, uz naglasak da su u vrijeme prikazivanja kontroverznog *Podzemlja* u Srbiji društvene funkcije ovog stila bile jačanje etnocentrizma te bježanje od odgovornosti za ratne zločine na način da su se oni stavljali pod kapu kolektivnog mentaliteta, čime su postali gotovo neizbježni.

Četvrto poglavlje knjige, “Objašnjenje mržnje, ozakonjenje mržnje”, na primjerima hrvatskih, slovenskih, srpskih i makedonskih filmova analizira različite strategije kojima su “objašnjeni” nacionalistički konflikti u kojima je uništena Jugoslavija. Ti su konflikti objašnjeni neizbježnošću ratova na Balkanu (*Prije*



kiše Milča Mančevskog), odnosno Balkan se shvaća kao regija podložna čestim društvenim poremećajima zbog teza o kolektivno frustriranim Srbima, predanim ubojicama, koje zagovaraju hrvatski ekstremisti, ili o genetski genocidnim Hrvatima, koje zagovaraju srpski ekstremisti, te pozivanjem na ključne povijesne konflikte, poput onog između Turaka i Srba (*Nož Miroslava Lekića*) ili “križnog puta” u Bleiburgu (*Četverored* Jakova Sedlara). U ovom dijelu knjige autorovu pažnju zaokuplja niskobudžetni film Ivana Sabljaka *U okruženju*. To je film o četiri hrvatska vojnika, ratna zarobljenika, koji bježe iz srpskog logora i probijaju se kroz neprijateljski teritorij. Film je reklamiran kao prvi hrvatski amaterski akcijski film te se svim silama trudi opravdati tu žanrovsku oznaku. Ono što Levi primjećuje u vezi s tim filmom jest prihvaćanje etničke mržnje kao prirodne činjenice. Prema Leviju, pretjeran etnofobičan stav tog pomalo *trash* uratka daje još jednu, možda i važniju lekciju o nacionalističkoj ideologiji od prethodno spomenutih filmova: “*U okruženju* nas – usprkos svom besramno etnofobičnom stavu, ili možda baš zbog njega – podstiče da drugačije razmišljamo o provali nacionalizma u regionu: možda iza tih etničkih tenzija nema nikakvog drugog pokretača osim *ideološke sile samog nacionalizma* – nacionalizma kao savremenog društveno-političkog događaja koji orkestriraju i koji žive njegovi tvorci, propagatori, egzekutori i slučajni saputnici” (str. 181). Analize dokumentarnog filma Želimira Žilnika *Tito po drugi put među Srbima* te igranih filmova *Autsajder* Andreja Košaka i *Kako je počeo rat na mom otoku* Vinka Brešana dodatno ukazuju na mehanizme kolektivne identifikacije, od ostataka nekadašnjeg “bratstva i

jedinstva” do danas aktualnog jedinstva etničke zajednice.

Peto, posljednje poglavlje, koje nosi naslov “O etničkom poglavlju kao *acousmetre-u*”<sup>1</sup>, još detaljnije istražuje strategije u predstavljanju etničkog neprijatelja. Započinje kritičkom ocjenom karaktera masovnih uličnih demonstracija u Srbiji 1996/1997. godine. Demonstracije, usmjerene protiv autoritarnog režima Slobodana Miloševića, bile su isprovocirane izbornom krađom Socijalističke partije Srbije koja je, tvrdeći da je bilo nepravilnosti u pojedinim izbornim jedinicama, uspjela izboriti poništenje rezultata izbora. Budući da su se u demonstracijama građanima pridružili studenti, one su dobile veliki značaj te su poslužile kao vrsta katarze narodu iscrpljenom posljedicama politike koju je vladajuća elita vodila u vrijeme raspada Jugoslavije i ratova u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Posljedice su se očitovale u ekonomskim sankcijama i izolaciji zemlje. Građani i studenti odlučili su pokazati svoje nezadovoljstvo stvaranjem buke, želeći tako da se i

<sup>1</sup> Acousmètre – vrsta mističnoga glasa karakterističnog za film, specifična po tome što se samo čuje, tj. izvor glasa skriven je od gledatelja. Bestjelesni glas dolazi odasvud, zbog čega nisu jasno definirane granice njegove moći. Njegov učinak ovisi o odgađanju spajanja zvuka i slike, odnosno njegov se izvor ne pokazuje gotovo do kraja filma. Tek kada publika iskoristi svu svoju maštu zamišljajući izvor zvuka, otkriva se odakle on dolazi, međutim uz istovremeni gubitak njegove zamišljene moći. Dakle mistika i moć zvuka ostaju sve dok ne vidimo izvor zvuka, ali jednom kada je on otkriven u našem vizualnom polju, gubi svoju mističnu auru (kao glas čarobnjaka u *Čarobnjaku iz Oza* ili HAL u *2001: Odiseji u svemiru*), <http://filmsound.org/chion/metre.htm>

njihov glas, koji je dugo zataškavan represijskom čizmom, konačno čuje. Tu buku autor sjajno povezuje s mitom o *drekavcu u tunelu* koji se spominje u filmu *Lepa sela lepo gore* te tako uvodi čitatelja u najrazrađeniju analizu jednog filma u ovoj knjizi. Film *Lepa sela lepo gore* Srđana Dragojevića naveden je kao primjer ideološkog trijumfa etnofobije. Levi zatim kao zanimljivo te estetski i ideološki drugačije ostvarenje navodi TV-dramu *Poslije bitke* Muhameda Hadžimehmedovića. Poglavlje završava referencama na televizijsku dramu *Savršeni krug* Ademira Kenovića i *Troskok* Srđana Vuletića.

Prije svega, *Raspad Jugoslavije na filmu* otkriva nedostatak filmske teorije na ovim prostorima, odnosno činjenicu da u postjugoslavenskim intelektualnim i akademskim krugovima ne postoji disciplinarno područje filmske teorije i povijesti filma. Njihov je zadatak kod nas preuzela filmska kritika, čija je objektivnost upitna i koja svoja mišljenja temelji većinom na osobnim dojmovima i potpuno neznanstvenim metodama ocjenjivanja važnosti filma. Levi također ignorira kategoriju nacionalne kinematografije, a time i postojanje nacionalne paradigme, koju ne priznaje i za koju tvrdi da je sputavajuća. Dodamo li tome pretpostavku da je jugoslavenska kinematografija bila puki zbir nacionalnih kinematografija te da je, baš kao što je sama Jugoslavija bila tamnica naroda, jugokinematografija bila tamnica nacionalnih kinematografija, nikako se ne

možemo složiti s Levijevom tvrdnjom o sputavajućim nacionalnim kinematografijama.

Knjigom *Raspad Jugoslavije na filmu* autor kao da pokušava odgovoriti na pitanja tko je kriv za sam raspad te jesu li etnofobija i ratovi nametnuti gubitkom vođe koji bi držao sve konce u rukama. Postavlja se i pitanje je li međunacionalna mržnja cijelo vrijeme ključala skrivena ispod karizme Josipa Broza Tita pa je njegovom smrću jednostavno izašla na vidjelo ili su je stvorile različite političke elite kojima se sviđjelo ostvarivati vlastite težnje za ekspanzijom.

Uspijeva li autor odgovoriti na ta pitanja raščlanjivanjem filmske umjetnosti, čitatelj mora utvrditi sam. Mišljenja sam da Levi na trenutke pridaje prevelik značaj redateljima, jer ispada da su oni cijelu priču već odavna znali, samo im nitko nije vjerovao. Neke se stvari na filmu ipak dogode sasvim slučajno. Radi se, nažalost, o zloslutnoj slučajnosti da stvarnost počne nalikovati na film.

Knjiga Pavla Levija *Raspad Jugoslavije na filmu* zanimljivo je i vrijedno djelo koje se filmom bavi na način koji nije uobičajen na ovim prostorima. Osim što obraća pozornost svim bitnim detaljima koje prosječan gledatelj možda ne bi zapazio, autor vrlo vjerno prikazuje i društveno-političku pozadinu nastanka svakog filma. Stoga se knjiga može preporučiti svim filmofilima, ali i politolozima koje zanima tema umjetnosti u autoritarnim režimima, jer se može čitati i kao niz eseja iz kritike ideologije.

Mia Bačić

## UPUTE SURADNICIMA

(vrijede od izdanja za 2006. godinu)

*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 2011. donijet će tekstove o sljedećim temama:

OBEĆANJA REVOLUCIJE 1989: DEMOKRACIJA, NACIONALNI IDENTITET I EUROPA

POLITIČKE DIMENZIJE INVALIDITETA

Radove o ostalim temama naći ćete u redovnim rubrikama časopisa:

STANJE DISCIPLINE, STUDIJE, OSVRTI I RECENZIJE,  
IZVJEŠĆA O RADU DRUŠTVA U 2010, NOVE KNJIGE