



# 1. ZAGREBAČKI EKONOMSKI FORUM 2011.

NEDEMOKRATSKI KAPITALIZAM I NOVA TRANZICIJA

OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ

RASPRAVA

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung 2011.

Izdavač:  
Zaklada Friedrich Ebert, www.fes.hr

Za izdavača:  
dr. sc. Dietmar Dirmoser

Urednik:  
dr. sc. Nenad Zakošek

Grafička priprema:  
Vesna Ibrišimović

Tisak:  
KRINEN d.o.o. Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 789667  
ISBN 978-953-7043-34-6



NEDEMOKRATSKI KAPITALIZAM I NOVA TRANZICIJA	5
OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ	23
RASPRAVA	37

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

# **NEDEMOKRATSKI KAPITALIZAM I NOVA TRANZICIJA**

Željko Ivanković i Velimir Šonje<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Željko Ivanković, [zeljko@bankamagazine.hr](mailto:zeljko@bankamagazine.hr)  
Velimir Šonje, [vsonje@arhivanalitika.hr](mailto:vsonje@arhivanalitika.hr)

## SAŽETAK

Hrvatska nominalno ima demokraciju i tržišno gospodarstvo i na pragu je ulaska u EU, a opet, rezultat se čini ispod očekivanja formiranih uspostavom nezavisnosti. Jedno od objašnjenja apsolutnog ili relativnog neuspjeha moglo bi ležati u činjenici da je Hrvatska formirana kao zrela prirodna država čija društvena dinamika ovisi o odnosu snaga i ravnoteži unutar dominantne društvene koalicije. Slijedom klasifikacije koju su ponudili North, Wallis i Weingast u studiji Violence and Social Orders analiziramo pojave koje govore u prilog hipotezi o Hrvatskoj kao zreloj prirodnoj državi koju zovemo još i nedemokratskim kapitalizmom.

Ključno je pitanje daljnjeg razvoja Hrvatske prijelaz iz zrele prirodne države u društvo otvorenog pristupa i depersonaliziranih institucija. Povijesna nužnost iskoraka prema takvom društvu, koji zovemo novom tranzicijom, ne postoji. Stoga ni ulazak u EU nije jamstvo nove tranzicije (iako povećava izgleda za nju). Eventualni iskorak ovisi o interesu dominantne koalicije ili nekih njenih dijelova. Za očekivati je da će se taj interes zbog ulaska u EU jasnije profilirati kod dijela političke elite. Međutim, neizvjesno je kako će se postaviti tradicionalno oportunistički nastrojeni rani tranzicijski pobjednici i iskonski poduzetnici koji imaju i interes i moć da doprinesu novoj tranziciji, no ako je suditi po dosadašnjem djelovanju od njih ne treba imati velika očekivanja zbog prirodnog oportunističkog refleksa. Najjači bi otpori mogli doći sa srednje upravljačke razine u javnoj administraciji i širem javnom sektoru.

## UVOD

Prije deset godina objavljen je tekst *"Liberalizam" u vođenju ekonomske politike u Hrvatskoj devedesetih godina dvadesetog stoljeća* (Šonje i Vujčić, 2001.). Autori analiziraju koliko je točno *"rašireno vjerovanje da je s početkom tranzicije u srednjoj i istočnoj Europi liberalizam postao glavna ideološka vodilja ekonomske politike"*. Zaključuju kako to vjerovanje nije točno. Nasuprot popularnoj ideji da je liberalna ili, radikalnije rečeno, neoliberalna politika odredila hrvatski ekonomski razvitak devedesetih i dovela ga do krize, Šonje i Vujčić navode niz primjera koji pokazuju kako liberalizacije u mnogim područjima gotovo i nije bilo.

Kritičari tranzicijskih devedesetih koji ističu kako se u Hrvatskoj vodila neoliberalna ekonomska politika i da je ekonomski život doktrinarno prepušten nesputanom *laissez faire* ističu iste neuspjehe tranzicije kao argumente u prilog svojega stava.<sup>2</sup> Stoga je očito da se na temelju prikazanih stavova ne može produktivno raspravljati o tranzicijskoj prošlosti, kapitalizmu i budućem razvoju. Potreban je novi konceptualni okvir.

Polazimo od pretpostavke da je moguće, čak i vjerojatno, da živimo u sustavu u kojemu istovremeno postoje radikalni državni intervencionizam i netransparentno neregulirano tržište koje neefikasno alokira resurse. Oni se dopunjuju, a ne suprotstavljaju. Kad anomalije na netransparentnom tržištu postanu previše vidljive i neodržive, zbog pritiska šire javnosti uslijedi administrativna intervencija; s druge pak strane, kada država svojim šlamberajem razori pojedine resurse, uslijedi nekakva privatizacija. Zbog toga bi u krajnjoj liniji moglo biti potpuno svejedno koja opcija prevladava jer nijedna nije poželjna s gledišta funkcioniranja suvremenoga društva i efikasnog tržišnog gospodarstva.

Mogućnost "suživota" nedjelotvorne države i nedjelotvornog tržišta otvara prostor za središnju tezu u ovom eseju, a ona glasi da u Hrvatskoj još nemamo odgovarajuću dijagnozu stanja u kojemu se nalazimo. Isto bi se moglo ustvrditi za dio država Nove Europe, osobito na njenu jugoistoku. Nedostatak odgovarajuće dijagnoze stanja mogao bi biti plod nedostatka razumijevanja odnosa kapitalizma i demokracije koji bi prevladao tradicionalno shvaćen odnos države i tržišta kao suprotstavljenih strana.

Na osnovi konceptualnog okvira koji su u knjizi *Violence and Social Orders* razvili North, Wallis i Weingast (NWW, 2009.) današnju situaciju u Hrvatskoj dijagnosticiramo kao nedemokratski kapitalizam. Slijedeći njihovu karakterizaciju društava analiziramo mogućnosti nove tranzicije Hrvatske u "društvo otvorenog pristupa" i depersonaliziranih institucija. Iz te perspektive ulaskom u EU projekt transformacije Hrvatske ne završava, nego tek počinje.

U prvom dijelu rada kratko raspravljamo o odnosu kapitalizma i demokracije. U drugom prezentiramo konceptualni okvir prijelaza iz prirodne države u otvoreno društvo jednakoga pristupa. U trećem dijelu primjerima ilustriramo tezu da Hrvatska pripada skupini prirodnih društava selektivnog pristupa. U četvrtom ukratko naznačujemo glavne teme za raspravu o prijelazu u moderno društvo otvorenog pristupa i depersonaliziranih institucija.

<sup>2</sup> Baletić (2001.) tvrdi da je kapitalizam u Hrvatskoj uveden i da treba govoriti o karakteru i razvoju kapitalizma. Isti autor u nastavku interpretira tranziciju u kontekstu globalizacije kao napad globalizacijskih snaga na državu kao tradicionalne nosioce samosvijesti, socijalne kohezije i kolektivne sigurnosti. Prema Baletiću (2001.: 188), gospodarstvo je sfera sukoba interesa, pa oslobađanje gospodarske aktivnosti državne kontrole znači da je državna briga za blagostanje nelegitimna (njegov zaključak). Baletić je eksplicitan u pogledu definiranja odnosa države i tržišta, odnosno privatnog sektora kao jednodimenzionalnog prostora interesne borbe u kojemu se privatni interes ne može podudarati s javnim (Smithova nevidljiva ruka je misteriozno mehanizam koji navodno oslobađa pojedinca od brige za opće dobro). Država je jedina koja može obuzdati privatni sektor i usmjeriti ga prema javnim koristima, pri čemu se trošak i devijacije državne intervencije uopće ne problematiziraju.

## 1. KAPITALIZAM I DEMOKRACIJA

Na početku devedesetih u Hrvatskoj, a i drugdje u tranzicijskom svijetu, bilo je rašireno uvjerenje kako će privatizacija potaknuti demokratizaciju. Teza se oslanjala na tzv. modernizacijsku teoriju, prema kojoj privatno vlasništvo i tržište potiču rast i decentralizaciju, a ukupna posljedica je demokratizacija (Huntington, 1991.; Lipset, 1994.). U tranzicijskim zemljama, međutim, višestranački je sustav uveden prije privatizacije i demokratske su se vlasti trebale ekonomski razvlastiti i provesti privatizaciju. Dapače, privatizacija je trebala legitimirati njihovu demokratsku prirodu.

Odnos političke i ekonomske sfere vrlo je kompleksan, čak i konfuzan, osobito kad je riječ o odnosu demokracije i kapitalizma. Taj je odnos jedna od glavnih tema politologije, političke ekonomije i filozofije politike. U literaturi prevladava uvjerenje kako suvremena demokratska društva i tržišne ekonomije imaju zajedničko utemeljenje u modernom individualizmu, u pojedincu koji se oslanja ponajprije sam na sebe i slobodno stupa u saveze s drugim pojedincima.

Međutim, između pojedinca kao političkog agenta i ekonomskog subjekta postoji napetost. David Ricardo je strahovao da bi širenje demokratskoga prava glasa i na one čije bogatstvo nije zamjetno moglo ugroziti privatno vlasništvo, da bi većina mogla izglasati redistribuciju. To znači da političko pravo glasa za Ricarda nije bilo inherentno suvremenom pojedincu (Ricardo, 2000.: 129). Karl Marx je razmišljao slično, ali priželjkujući posljedice od kojih je Ricardo strahovao: Marx je političku slobodu shvaćao kao mehanizam kojim se ekonomsko pravo vlasništva u najmanju ruku ograničava, ako ne i anulira (Przeworski i Limongi 1993.: 51-69). Riječ je, naravno, o tome da je načelo utemeljenja političkog individuuma politička jednakost, a da je efikasnost princip ekonomskog individuuma; ta je dihotomija prisutna već kod Johna Lockea, prvog filozofa privatnog vlasništva (Locke, 1988.).

Utoliko, niti je demokracija nužna posljedica privatnog vlasništva, niti politička demokracija uspostavlja kompetitivno tržište kao svoj najbolji izbor. Još rjeđe vodi do viših oblika socijalne organizacije, kao što su slobodni mediji, vladavina zakona, neovisno sudstvo i zaštita manjinskih prava od dominacije većine.

Iz perspektive Ricardova straha i Marxove političke ideje zaštita privatnog vlasništva može se pokazati kao manjinsko pravo koje može biti ugroženo od strane demokratskog (većinskog) glasačkog standarda. Zbog toga se pitanje funkcioniranja demokracije ne može svesti na pitanje funkcioniranja glasačkog mehanizma. Ono se mora proširiti na koncept prava i društvenih vrijednosti, jer je očito da suvremena društva podrazumijevaju neka prava koja treba štiti na temeljnoj razini društvenih vrijednosti, koja se ne mogu jednostavno mijenjati većinom u parlamentu.

Prema tome, demokracija je više od glasovanja, a odnos demokracije i kapitalizma nije linearan. Prava utemeljena u vrijednostima sastavni su dio razvitka (i stranputica) demokratskoga sustava. Dakako, prava, odnosno privilegiji mogu se uspostaviti i silom ili ucjenom.<sup>3</sup> Štoviše,

<sup>3</sup> Razlika između prava i privilegija je na prvi pogled samorazumljiva. Ali, ako zapravo i nije uvijek najjasnija, budući da mnogi privilegij nazivaju pravom, razlika se ukorijenila kako u zapadnoj pravnoj tako i u politološkoj literaturi. Jedno objašnjenje kaže, privilegij je dan, dobiven, dodijeljen, a pravo je neotuđivo. Privilegij imaju neki, pravo imaju svi. Pitanje je, naravno, jesu li na primjer manjska prava privilegij. To je civilizacijsko pitanje. U analitičkoj pravnoj tradiciji, koja se oslanja na Hohfelda (1964.), oba pojma imaju svoj korelativ i svoju suprotnost. Suprotnost od prava je neimanje prava, a korelativ je dužnost (drugi su dužni poštovati tvoje pravo). Suprotnost od privilegija je dužnost, a korelativ je neimanje prava (drugi nemaju onu slobodu koju ima privilegirani). Te su razlike prilično sofisticirane i često primjenjive i razumljive samo u određenom kontekstu i u određenoj kulturi. U našem slučaju sasvim je dovoljno uočiti da je pravo neotuđivo, a privilegij je dobiven; pravo je nediskriminatorno, pripada svima; privilegij se daje, pravo se realizira.

možemo postaviti tezu da su društva koja običavamo nazvati "naprednima", a koja susrećemo i među nekim članicama EU, nastala izrastanjem iz društava u kojima su prava izvorno nastala kao privilegiji koji su uspostavljeni i silom. U nastavku rada ćemo pokušati pokazati teorijski okvir koji dopušta takav oblik evolucije društva, a u koji se mogu uklopiti razvojne putanje mnogih suvremenih društava, pa tako i Hrvatske.

## 2. NEDEMOKRATSKI KAPITALIZAM

Naša je teza da u Hrvatskoj funkcionira nedemokratski kapitalizam. Naizgled se "svi slažu" s tim da je Hrvatska još uvijek društvo u kojemu prava ne vrijede jednako za sve već su privilegij. Pojava se javlja u sprezi sa snažnom personalizacijom institucija.

Riječ je o dosta općenitijoj tvrdnji u kojoj na prvi pogled nema ničega novog osim samoga naziva, no pokušat ćemo pokazati da je koncept nedemokratskog kapitalizma dijagnostički korektniji i analitički potentniji negoli poznatije kvalifikacije našega stanja kao što su "crony kapitalizam"<sup>4</sup>, "kapitalizam bez kapitalista"<sup>5</sup>, "državni kapitalizam"<sup>6</sup> i sl.

Nije riječ samo o tome da se pronađe nova sintagma, čak ako ona i bolje nego druge opisuje stanje stvari. Ideja da je u Hrvatskoj na djelu nedemokratski kapitalizam, po našem sudu, omogućuje analizu u kojim bi se smjerovima stvari mogle dalje razvijati. To otvara mogućnost za dublje promišljanje o izborima političkih opcija i prioriteta u kontekstu procesa koji nazivamo "nova tranzicija", a kojeg objašnjavamo u četvrtom dijelu rada.

<sup>4</sup> Ideja o prijateljskom ili "crony" kapitalizmu objašnjava nastanak velikoga dijela novih elita kroz privatizacije koje su bile strogo kontrolirane i usmjeravane od strane vladinih organa, ili kroz velike vladine narudžbe i investicije putem proračuna i državnih tvrtki. Kako su te vrste transakcija bile podložne velikoj korupciji, odnosno odvijanju po cijenama daleko od onih koje bi prevladale da su organizirane na transparentnom i uređenom tržištu, moguće je postaviti tezu da koruptivne privatizacije, javne nabave i investicije nisu bile anomalije, nego bitni formativni procesi novih društvenih odnosa i elita.

<sup>5</sup> Kapitalizam bez kapitalista naglašava da su nova društva tj. nove institucije i odnose nakon 1990. pretežito gradile stare, ali transformirane elite koje nisu imale kapitalističke korijene. Ključni sudionici društvenog, političkog i gospodarskog života nisu imali "background" uspješnih, samoniklih poduzetnika. Rijetki pripadnici skupine iskonskih poduzetnika u pravilu su bili društveno pasivni te su resurse ulagali u zaštitu svojih uspjeha i bogatstva. To je vjerojatno bila optimalna strategija u "neprijateljskom okruženju" s neuređenim institucijama i slabom definiranim i zaštićenim vlasničkim pravima. Samoniklim bi poduzetnicima vjerojatno odgovaralo uredjenje društva, no premalo ih je i nisu bili povezani, pa dosad nisu bili nikakva važna društvena skupina u Hrvatskoj.

<sup>6</sup> Kad je riječ o državnom kapitalizmu, neke su bivše socijalističke zemlje (npr. Estonija) provele radikalne programe privatizacije i liberalizacije. Ali, državni bi kapitalizam mogao biti specifičan za manju grupu zemalja koju predvodi Hrvatska. U toj su grupi još i Slovenija, Mađarska te još neke zemlje čije je obilježje izrazito velik udio proračuna na svim razinama vlasti i javnih poduzeća u BDP-u (50-60%) uz raširen problem efikasnosti. Kako i veliki dio preostalog gospodarstva izravno ili neizravno radi za vladin sektor, očito je da odluke javnih tijela (ministarstava, agencija, poduzeća) u državnom kapitalizmu igraju ključnu ulogu u alokaciji kapitala i generiranju smjera razvoja zemlje. Važno je uočiti da Njemačka ili Švedska unatoč relativno velikim proračunima nisu državno-kapitalističke tvorevine. Njihovi su proračuni dominantno redistributivni, nastali na zasadama države blagostanja, a u ekonomiji posluje najveći broj privatnih poduzeća koja razmjenu obavljaju međusobno ili s inozemstvom, a ne s vladom. Država se bavi korekcijom tržišnih neuspjeha i "finim" usmjeravanjem razvoja u područjima kao što je energetska politika, a ne izravnim upravljanjem i investiranjem kao najvažniji akter u ekonomiji. Državni kapitalizam je pojam koji je očigledno vrlo blizak prijateljskom kapitalizmu jer birokracija ima snažnu ulogu u odabiru poduzetnika - prijatelja, koji uživaju u privilegiranom pristupu poslovima, informacijama i nekim javnim uslugama.

U studiji *Violence and Social Orders*, ekonomskih povjesničara-institucionalista Northa, Wallisa i Weingasta (NWW, 2009.) društva su definirana kao institucionalni mehanizmi za zaštitu od nasilja. U tom kontekstu društva evoluiraju od lovačko-sakupljačkih društava, preko prirodne države s ograničenim pristupom (engl. *natural state*), do modernih država otvorenoga pristupa (engl. *open access*). North, Wallis i Weingast tvrde da samo oko petnaestak posto svjetskog stanovništva danas živi u društvima u kojima se nasilje suzbija otvorenim pristupom. Mnoge zemlje u kojima je već dugo na djelu formalna demokracija, čak i ekonomski razvijene, po nizu elemenata su prirodne države, iako možda u svojoj najrazvijenijoj zreloj fazi.

Ova klasifikacija nije opis nužnog historijskog progresa. Ne postoji povijesni determinizam koji će transformirati prirodnu državu u suvremeno društvo otvorenog pristupa. Sve je stvar političkoga odabira. Zato je klasifikacija okvir za analizu koji nudi elemente za razumijevanje suvremenih društava, bilo da su ona društva otvorenog pristupa ili zrele prirodne države. Nedemokratski kapitalizam o kojemu pišemo zreli je oblik prirodne države s ograničenim pristupom.

U prirodnim državama ograničenog pristupa kontrola nasilja se zasniva na formiranju ravnoteže moći unutar dominantne koalicije. Ta je koalicija interesna i nipošto je ne treba reducirati samo na koaliciju političkih stranaka koje preuzimaju formalne mehanizme vlasti. Uspostavom privilegija u korist dominantne koalicije osigurava se povrat na rizično ulaganje pri sudjelovanju u formiranju i djelovanju koalicije, što svakako uključuje ključne političke aktere, ali i njihove aktivne podupiratelje koji u pobjedu ulože više od pukoga glasa na izborima.

Članovi dominantne koalicije čine elitu na čijemu vrhu može biti kralj, ali i karizmatični predsjednik ili premijer, ako je riječ o zreloj fazi prirodne države. U takvoj su državi ključni personalni odnosi. Na toj bazi nastaju rente, koje se realiziraju ograničenjem konkurencije i natjecanja. No, češće je riječ o privilegiranom pristupu potrošnji ili nuđenju javnih usluga, što može uključivati i pristup imovini, odnosno vlasništvu ako se provodi privatizacija.

Vladavina zakona formalno postoji, a represivni aparat ponajprije osigurava dominantnu koaliciju. Pritom je vrlo važno uočiti da postoji i pojam i funkcioniranje prava, no ono je u prirodnoj državi uglavnom svedeno na privilegij. Zbog toga NWW (2009.) snažno ustraju na razlikovanju privilegija i prava (vidi bilješku 4).

Prirodna država u zreloj fazi može postojati i uz formalne izbore svake četiri godine, jer NWW (2009.) dijele prirodne države na krhke, bazične i zrele. Iako mogu imati izbore, zrele prirodne države podložne su populizmu i konstitutivnim krizama. U njima sami građani nerijetko podupiru autoritarna rješenja. Za nas je posebno zanimljiv oblik zrele prirodne države jer on najbolje opisuje današnju Hrvatsku.

Prema tome, prirodnu državu ograničenoga pristupa mogli bismo promatrati kao društvo s brojnim obilježjima modernizma - postoji privatno vlasništvo, vlada je formalno odvojena od institucija kao što su crkva ili vojska, povremeno se održavaju opći izbori, postoji trodioba vlasti. Međutim, *izbjegavanje nasilja* održava se ravnotežom snaga unutar dominantne koalicije. Pritom je korupcija jedan od lakmusa koji razlikuje prirodne države i države otvorenog pristupa. Naime, NWW ustraju na postojanju i razvitku institucija i organizacija. Ako one imaju integriteta, onda su odnosi s organizacijama depersonalizirani. Personalizirani odnos lako podliježe korupciji i suprotan je načelima koja vladaju u depersonaliziranim društvima otvorenoga pristupa.

Depersonalizacija načelno isključuje korupciju i nepredvidivost, a uključuje pravila i izvjesnost postupaka koji su jednaki za sve. Stoga suvremena otvorena društva depersonalizacije razvijaju tehnike i procedure jednakoga pristupa za sve. Ona se više bave uređenjem javnoga sustava nego operativnim upravljanjem koje je depolitizirano i profesionalizirano do mjere koja osigurava efikasnost.

U takvim je društvima moguće da dohodak po stanovniku raste usporedo s rastom javne domene organizirane prema načelu otvorenosti, jer upravo ona omogućuje stvaranje nove vrijednosti kroz efikasnu proizvodnju novih javnih usluga.<sup>7</sup> Možemo postaviti hipotezu da upravo taj čimbenik omogućuje „suživot“ konkurentne tržišne ekonomije i velike države na sjeveru Europe, dok njegov izostanak onemogućuje takav „suživot“ na jugu i jugoistoku kontinenta.

Prema tome, zrela prirodna država može imati sva obilježja formalne demokracije i kapitalizma, no riječ je o nedemokratskom kapitalizmu, dok je u državi s otvorenim pristupom riječ o kapitalizmu koji je utemeljen na demokraciji koja počiva na depersonaliziranom pristupu organizacijama. To je kapitalizam u kojemu demokratski razvoj pogoduje društvenoj efikasnosti mjerenoj blagostanjem građana.

Smatramo da takvo nazivlje i karakterizacija primijenjeni na našu situaciju donose tri spoznajne prednosti. Prvo, daju sveobuhvatniju dijagnozu društva u kojemu živimo. Drugo, zaobilaze zavodljivu jednostavnost euro-centričnih objašnjenja („sve će biti bolje kad uđemo u EU“), jer prepoznaje da je EU amalgam prirodnih država ograničenog pristupa (npr. Grčka, Mađarska...) i suvremenih država otvorenog pristupa (npr. Danska...). Otud jasno slijedi da sam ulazak u EU, unatoč stvaranju dojma o velikim „naporima“ i „reformama“, ne dovodi nužno do transformacije nedemokratskog kapitalizma u društvo otvorenoga pristupa. Drugim riječima, a to smatramo jednim od ključnih doprinosa ove analize, zbog izostanka povijesnog determinizma ulazak u EU neće automatizmom dovesti do transformacije Hrvatske u društvo otvorenoga pristupa (iako će povećati vjerojatnost za takav ishod, o čemu pišemo u odjeljku 4.). Treća je prednost ovoga pristupa sadržana u tome što ocrta mogućnosti transformacijskih procesa koji su smješteni u dubini socio-kulturne matrice društva i koji se ne mogu rješavati na razini standardne ekonomske politike. Drugim riječima, ovaj pristup naglašava činjenicu da bez dubinske socio-kulturne transformacije nije moguć ni ekonomski napredak; tržišno gospodarstvo i ekonomska politika sami po sebi ne jamče okvir za održiv ekonomski i društveni razvoj u europskom okviru.

<sup>7</sup> Ovu tvrdnju treba tumačiti kao hipotezu a ne zaključak. Detaljniji pregled literature o nelinearnoj vezi između državnih izdataka i ekonomskog razvoja vidjeti u: Šonje (2007.).

### 3. VLADAVINA ZAKONA I RENTIJSKE SKUPINE

U ovom ćemo poglavlju pokazati da je Hrvatska devedesetih konstituirana kao prirodna država u zreloj fazi. Nesporno je da je u Hrvatsku tada, kao što ističe Baletić (2001.), „uveden“ kapitalizam. U Ustavu i pravnom sustavu afirmirano je privatno vlasništvo, moderno poduzeće i dioničarstvo. Alokacijska uloga cijena u razmjeni na načelnoj razini nije ograničena, osim u iznimnim slučajevima administrativne regulacije cijena. No i tih je slučajeva s vremenom bilo sve manje. Što je onda Hrvatskoj u to doba nedostajalo?

#### Podjele kao dokaz koalicijske naravi dominantne skupine

U Hrvatskoj u devedesetima vlast nije bila djelotvorno ograničena zakonom, ni na način da je efektivno bila podložna zakonu, ni na način da je zakon postavljao čvrste granice do kojih vlast ima pravo ići<sup>8</sup>. Vladi, koja je očito imala snažan izborni legitimitet, propisi su davali široka prava intervencije u području privatnoga, osobito kad je riječ o alokaciji privatnog vlasništva u razdoblju pretvorbe i privatizacije. Ako danas više i nije sasvim tako, posljedice klijentelističkog modela privatizacije su proizvedene i ostale. Pritom ne mislimo na posljedice u pogledu efikasnosti. Mislimo na činjenicu da je u pretvorbi i privatizaciji bolje prošao onaj tko je ulazio u *personalnu koaliciju* s političkom vlašću ili tko je uspio oformiti ili učlaniti se u određenu interesnu skupinu koja je mogla sklapati saveze s drugim elitama. Čak i oni koji su unutar elita predstavljali tzv. oporbu i koji su zagovarali deregulaciju tržišta (svojedobna „tehnokratska frakcija“ u vladajućem HDZ-u) realizirali su svoj prostor na kojemu imaju komparativnu prednost nakon što su stekli i konsolidirali formalno-vlasničku i neformalno-statusnu kontrolu nad resursima. Na prvi pogled paradoksalno, upravo je prespori razvoj tržišta (kapitla u ovom slučaju) omogućio da se pod krinkom uspostave tržišne ekonomije dobar dio prvobitne alokacije vlasničkih prava obavi mimo transparentnog tržišta.

Dvijetisućite nisu značajno transformirale taj obrazac. Usklađivanjem s europskim propisima prostor je uređen, ali oni koji su se snažili situirali su se u svom privilegiranom položaju. Ne zapaža se u tom prostoru značajan priljev novih članova. Iako ovu tvrdnju nije lako dokazati, istraživanja menadžerskih i organizacijskih struktura u sektoru poduzeća ukazuju na nepromjenjivost vodećih osoba i njihovih uloga u odnosu na ranu fazu tranzicije (Čengić i dr., 2011.).<sup>9</sup>

Na ovom mjestu treba naglasiti da su tzv. poduzetnici proistekli iz pretvorbe i privatizacije samo jedna od rentijerskih elita, možda čak najbenignija i jedna od onih koja bi svoje privilegije najlakše pretvorila u prava, što prema Northu Wallisu i Weingastu omogućuje iskorak iz

<sup>8</sup> Uredba o načinu zaštite interesa Republike Hrvatske u postupku pretvorbe društvenog vlasništva u druge oblike vlasništva (*Narodne novine*, 43., 24. listopada 1991.) davala je u članku 4 ministru pravosuđa pravo da na osnovi „slobodne procjene“ utvrdi jesu li u postupku pretvorbe društvenog vlasništva ugroženi nacionalni interesi ili ne. To je suprotno liberalnom (lockeovskom) shvaćanju pojma „vladavine zakona“, pod čime se podrazumijeva da je ograničeno do koje granice je dopuštena intervencija vlasti, osobito u područje privatnog vlasništva. Na odluku ministra se bilo moguće žaliti Vladi, čija je odluka bila konačna, bez mogućnosti obraćanja sudu za pravorijek. Sličnog je karaktera i članak 42. Zakona o pretvorbi društvenog vlasništva iz 1991. godine.

<sup>9</sup> Istražujući stanje u dvije industrijske grane Čengić i dr. (2011.) pronalaze da je čak 63% menadžera na rukovodećim položajima duže od 11 godina i da je 61% starije od 45 godina. Sličan je postotak vlasnika-menadžera (preko 60%) među kojima čak 56% očekuje da posao upravljanja nastavi netko iz obitelji, dok samo 6% očekuje angažirati profesionalnog menadžera u budućnosti.

prirodne države u društvo otvorenog pristupa.<sup>10</sup> Također treba imati u vidu da se najveći dio poduzetnika o kojima govorimo, osobito malih i srednjih, nije okoristio privilegijama jer se morao višekratno dokazati na otvorenom tržištu ne bi li opstao. Unatoč tomu, čini se da je dominantna koalicija prilično stagnantna i neovisna o razmjerno malobrojnim malim i srednjim poduzetnicima (bez obzira na to jesu li nastali kroz privatizaciju ili mimo nje), što vjerojatno ograničava spomenutu transformaciju u društvo otvorenog pristupa.

Međutim, promjene u dominantnoj koaliciji često ne dovode do transformacije u društvo otvorenog pristupa i depersonaliziranih institucija. Vrlo je često riječ samo o pokušaju pronalaska nove ravnoteže snaga s novim moćnim skupinama, ali u okviru prirodne države, što pokazujemo u nastavku.

## Dominantna koalicija i posljedice rata

Prema Acemoglu i Robinsonu (2006.), kad deprivilegirane skupine zaprijetе nasiljem, elite su prisiljene prihvatiti demokratizaciju. NWW (2009.) međutim primjećuju da elite mogu pokušati izbjeći tranziciju prema društvu otvorenog pristupa, što ih navodi na oportunističko sklapanje koalicija i alijansi s novim klijentelističkim skupinama. Našu noviju povijest možemo tumačiti iz te perspektive.

Potkraj devedesetih izbili su veliki prosvjedi „tranzicijskih gubitnika“ u organizaciji sindikata. Među nezadovoljnim bilo je onih koji su se našli na gubitničkoj strani zbog okolnosti kao što su tržišne promjene i promjene relativnih cijena (dio radnika). Dio prosvjednika bio je motiviran osjećajem da su se u trenutku nove podjele početkom 90-ih našli na deprivilegiranoj strani. Ishod prosvjeda nije bila tranzicija prema društvu otvorenog pristupa i jednakih šansi, nego izrastanje novih rentijerskih skupina prema predviđanju NWW (2009.). Pritom je pitanje je li se na prosvjede u tome trenutku uopće moglo odgovoriti transformacijom *privilegija* u *prava* dostupna i deprivilegiranim (gubitnicima), što bi vodilo u društvo otvorenog pristupa, ili je rentijerska koalicija s gubitnicima bila praktičnija opcija. Ova dvojba ilustrira činjenicu da transformacija iz prirodnih društava u društvo otvorenog pristupa nije linearan, mehanički proces.

Uključivanje rentijerskih skupina ne odvija se uvijek na transparentan način, tako da se može jasno uočiti proračunska pozicija transfera. Međutim, primjer transparentnog uključivanja deprivilegirane skupine u dominantnu koaliciju su branitelji. Njihova je pozicija u proračunu transparentna i može se lako analizirati kada je i s koliko novca dominantna koalicija platila uključivanje braniteljske populacije u dominantnu koaliciju. Indikativno je da se drastično širenje prava branitelja, od kojih su neka bila evidentni privilegiji (npr. prednost pri upisu djece u škole, toleriranje prava za osobe najblaže rečeno sumnjivog braniteljskog statusa), nije dogodilo odmah nakon rata, nego tek kad su pritisci i prosvjedi zaprijetili političkoj stabilnosti dominantne koalicije.

Prema NWW jedan od temeljnih preduvjeta za prijelaz u društvo otvorenog pristupa je civilna kontrola nad vojskom. Hrvatska je sve do polovice prvog desetljeća 21. stoljeća još imala ozbiljnih problema s depolitizacijom vojske, koja je bila jedan od elemenata u koaliciji elita

<sup>10</sup> Uočite određenu razliku između definicije poperovskog otvorenog društva o kojemu je pisao Čičin-Šain (2007.) i društva otvorenog pristupa o kojemu je ovdje riječ. Detaljnije o dihotomiji otvoreno-zatvoreno društvo kao okviru za razumijevanje hrvatske tranzicije vidjeti u: Šonje (2007.).

i važan gospodarski čimbenik. Vojska je očekivano bila izvor značajnih netransparentnih narudžbi, čime je stvorila svoju klijentelističku interesnu skupinu. Ulazak u NATO savez te je odnose postavio na nove osnove, no to ne derogira ulogu civilnog društva: kontrola mora doći iznutra, a ne izvana.

## Vlasnička prava nad nekretninama

Teorijska literatura ponudila je složene modele koji objašnjavaju kako to da dvostruka politička i ekonomska tranzicija iz socijalizma u nekim državama nije stvorila jaču potražnju za vladavinom zakona<sup>11</sup>. Stvar se svodi na to da su „bezakonje“, tj. spora pravda i neefikasna zaštita vlasništva odgovarali ranim tranzicijskim pobjednicima. U Hrvatskoj, najčešće spominjani i najočitiji primjer su nesređene zemljišne knjige i planovi. Unatoč ratu i proračunskim ograničenjima, 20 godina postsocijalističke transformacije bilo je i više nego dovoljno da se tu uvede red, a postupak registracije učini ažurnim. Sama činjenica da to nije učinjeno i da je Hrvatska u trenutku pisanja ovog teksta prema kriteriju ažurnosti registracije vlasništva na 110. mjestu na svijetu (!)<sup>12</sup> govori kako nije postojao interes da se to učini, odnosno postojao je interes da se to ne učini. Nesređene zemljišne knjige, koje su jedna od temeljnih legitimacija privatnog vlasničkog prava, omogućuju privilegiranoj poziciji pri pristupu reursima jer brza registracija ili pravovremena informacija o prenamjenama zemljišta samo za privilegirane drastično smanjuje transakcijske troškove i povećava investicijske prilike onima koji imaju privilegirani pristup institucijama.

## Stranke i mediji

Prema klasičnom konceptu demokraciju ključno karakteriziraju višestranački izbori i slobodni mediji, koji osiguravaju da pluralizam ideja bude javno dostupan, a glasačima olakšavaju izbor. Slobodni mediji su korektiv moguće zloupotrebe vlasti. No, to nije dovoljno. Višestranački izbori i slobodni mediji ne jamče da vladavina zakona neće doći u pitanje, kao što smo pokazali u hrvatskom slučaju.

Utoliko je zanimljiva implikacija prema kojoj se nakon višestranačkih izbora može formirati stabilna vlada koja efikasno kontrolira nasilje tako što glavni konkurenti sklope koaliciju koja im osigurava privilegije u pristupu resursima. Članovi koalicije kontroliraju državne i druge organizacije koje su pretpostavka za prijelaz u društvo otvorenog pristupa, i tako učinkovito blokiraju taj prijelaz. NWW među takve organizacije uvrštavaju državne agencije, stranke, korporacije i interesne asocijacije. Stoga je očito da za promjenu karaktera organizacija nisu dovoljni višestranački izbori u parlamentarnoj demokraciji i slobodni mediji, nego je potrebno zadovoljiti i druge uvjete: (I) da organizacije ne uživaju privilegije nego da su jednakopravne drugima (što u slučaju korporacija kao nužan uvjet uključuje konkurenciju bez privilegija na otvorenom tržištu), (II) da od personaliziranih organizacija postanu depersonalizirane, čime postaju (III) trajne organizacije čiji integritet (rekli bismo: autonomija i prevladavajući način funkcioniranja) i identitet ne ovisi o personalnim promjenama i promjenama trenutačnih okolnosti. Udovoljavaju li stranke i mediji u Hrvatskoj ovim dovoljnim uvjetima?

<sup>11</sup> Vidi, Hoff, K. i Stiglitz, J. (2005.); tu je naveden i izbor druge literature.

<sup>12</sup> *Doing Business* 2011.



Javnost i zastupnici javnosti očekuju da predsjednici stranaka budu vođe, čime opasnost personalizacije organizacije postaje latentna. Predsjednici stranaka imaju ključnu ulogu u sastavljanju izbornih lista. Utoliko su političke karijere (i privilegiji) članova stranaka ovisne o personalnom odnosu, a njihova pozicija u državnom uredu koji zauzmu inherentno je korumpirana. Taj personalni odnos nije lako prevladati i mnoge ga razvijene demokratske države nisu prevladale ili su ga prevladale samo djelomično. NWW široko opisuju kako su Francuskoj trebala desetljeća da se prevlada „prodaja“ pozicija u državnim uredima, agencijama, ministarstvima. U Hrvatskoj je ovisnost nižih dužnosnika o višima sveprisutna. Vodeći ljudi stranaka, kako članovi koalicije tako i predstavnici pozicije i opozicije, međusobno pregovaraju o podjeli ukupnih raspoloživih resursa. Ta se situacija prilično dobro uklapa u opis zrelog primarnog društva, u kojemu dominantna koalicija dijeli međusobno privilegije u pristupu resursima ne bi li izbjegla nasilne sukobe unutar sebe same. NWW naglašavaju kako je rana teorija demokratskog razvitka davala prioritet izbjegavanju sukoba i uspostavljanju ravnoteže i utoliko prihvaćala pregovore o podjeli resursa. Stranke i druge interesne asocijacije bile su remetilački faktor koji može izazvati nestabilnost i kaos.

Slobodni bi mediji trebali biti korektiv opisanoga sustava, ali nisu, ni u Hrvatskoj, a sve manje i drugdje. Analize o kontraproduktivnoj ulozi medija sve su brojnije. *Freedom House* u izvješću iz 2011. godine<sup>13</sup> (u kojemu su ocjene iz 2009. godine) rangirao je Hrvatsku na 85. mjesto kao zemlju s djelomično slobodnim medijima. Jedan od prigovora je „rastući pritisak komercijalnih interesa“, čime je, među ostalim, oslabljena antikoruptivna snaga medija. Prema Uslanderu (2008.) senzacionalistički pristup smanjuje efikasnost medija u suzbijanju korupcije, iako na prvi pogled izgleda obratno. Senzacionalizam odomaćuje korupciju, svaka korupcijska priča pretvara se u još jedan CSI slučaj i pritisak javnosti na suzbijanje korupcije slabi. Usto su te priče najčešće nedovršene, s rupama, što je primjereno literarnim a ne istraživačkim obradama slučajeva, a podaci iz navodnih pouzdanih izvora nisu provjerljivi i sve su manje uvjerljivi.

Na promjenu uloge medija u demokraciji na osobit način upozorava i politolog Guy Peters.<sup>14</sup> Prema Petersu mediji personaliziraju politiku u liku političara-zvijezda, koji se sve manje obraćaju svojoj konstituciji (izornoj bazi), a sve više medijima koji igraju ulogu posrednika u komunikaciji između pojedinih političara. Neki političari-zvijezde potpuno su fokusirani na spin-management, objašnjava Peters. Stoga personalizacija stranaka i medijska potražnja za vođama i informacijama o njihovim osobnim odnosima pothranjuju istu političku kulturu koja je prilagođenija primarnoj državi negoli društvu otvorenog pristupa. To glasače potiče na izbornu apstinenciju, odnosno njihova se demokratska participacija usmjeruje na lokalnu razinu, neposredne davatelje usluga, škole, korporacije i sl. Glasači tako izražavaju osjećaj da nisu zadovoljni mogućnošću vlastitog utjecaja na podjelu karata na višoj političkoj i ideološkoj razini koja je prepuštena medijima i visokorangiranim političarima. Fukuyama (2011.) ističe ulogu medija u poticanju polarizacije i povezivanja s istomišljenicima. Ustrajanje na sukobu i dramu suzuje mogućnost identificiranja zajedničkog iskustva građanina, čime su mogućnosti konsenzusa, ali i dijaloga koji bi otvorio prostor novim inicijativama također sužene. Mediji i stranke, dakle, sudjeluju u formiranju i održavanju koalicije privilegiranih elita koje međusobno dijele privilegije na personalnim osnovama i tako istovremeno izazivaju i prevladavaju nasilne sukobe.

I u drugim područjima društvenog života lako je pronaći dokaze u prilog hipotezi o Hrvatskoj kao o primarnoj državi u zreloj fazi, no vjerujemo da i ovaj prikaz odabranih tema potiče na promišljanje o hrvatskoj stvarnosti na tragu klasifikacije NWW (2009.).

<sup>13</sup> Freedom House (2011.): *Freedom of Press 2009 - Croatia*.

<sup>14</sup> Stavovi profesora Petersa izrečeni su na međunarodnoj politološkoj konferenciji u Dubrovniku: *Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience*, održanoj od 10. do 12. lipnja 2011. i u osobnom razgovoru s Željkom Ivankovićem. Prikaz predavanja i razgovora objavljen je u časopisu *Banka*, broj 7, 2011.

## 4. NOVA TRANZICIJA: O PRIJELAZU IZ PRIRODNE DRŽAVE U DRUŠTVO OTVORENOG PRISTUPA

Prema NWW (2009.) nema recepta za prijelaz iz zrele prirodne države u kojoj su karte podijeljene u dinamično društvo otvorenog pristupa i depersonaliziranih institucija. Razlikovanje između prirodnih država i društva otvorenog pristupa više je analitički alat negoli izraz političke teleologije. To znači da NWW u pojedinim društvima dominantno prepoznaju karakteristike prirodnih država, a u drugima otvoreni pristup. To ne isključuje i one druge karakteristike u svakom od tih tipova društava, samo je pitanje koje prevladavaju. I prirodne države imaju svoju dinamiku, no *ona nije posljedica kompeticije u okolnostima otvorenog pristupa, nego preraspodjele privilegija*. U slučaju pobune deprivilegiranih jedna je opcija da se ta pobuna suzbije, druga da se deprivilegirani uključe u dominantnu koaliciju, a treća da se formira otvoreno društvo.

Nisu sve te opcije uvijek na raspolaganju. Prijelaz je, dakle, stvar političkoga odabira, a ne povijesne nužnosti, ali ima svoja ograničenja, ponajprije u kulturnoj matrici. Na primjer, u slučaju sindikalnih prosvjeda s kraja devedesetih zahtjevi nisu išli u smjeru deprivilegiranja privilegiranih i otvaranja prostora kompeticiji, nego u smjeru stvaranja novih privilegija, čime bi se tranzicijskim gubitnicima smanjila nesigurnost i tako nadomjestio zaostatak. Općenito u novijoj hrvatskoj povijesti bilježimo vrlo malo prosvjeda koji bi isticali zahtjev za prijelazom u društvo otvorenog pristupa. Velika većina prosvjeda bila je inspirirana zahtjevom za nekim privilegijem, odnosno novom preraspodjelom. Ako politički prosvjedi nisu mehanizam koji bi mogao stvoriti pritisak za novu tranziciju, koji su to onda mehanizmi koji bi mogli potaknuti prijelaz iz zrele prirodne države u društvo otvorenog pristupa?

NWW u dugim poglavljima opisuju tranziciju u Sjedinjenim Državama, Velikoj Britaniji i Francuskoj. U Francuskoj je, prema autorima, tranzicija trajala gotovo stotinu godina od revolucije iz 1789. godine, u kojem su se razdoblju nastojale deprivilegirati sve naslijeđene privilegije. Sve to vrijeme izbijalo je nasilje i međusobni obračuni političkih protivnika, zatvori, izgnanstva. Slično je bilo u Britaniji sve dok nije sazrela situacija da se od ostvarenih tzv. *doorstep conditions* (ulazni uvjeti) izvede prijelaz u društvo otvorenog pristupa.

NWW ističu tri nužna ulazna uvjeta tj. preduvjeta za tranziciju. To su:

1. Vladavina zakona za elite
2. Trajne, dakle depersonalizirane, javne i privatne organizacije, uključujući samu državu i njene agencije
3. Civilna kontrola represivnog aparata, prije svega vojske.

U pogledu prvog preduvjeta prijelaz se događa u trenutku kada se eliti više isplati pretvaranje privilegija u prava za sve nego ustrajanje na privilegijima. To je dosta apstraktan zaključak. U Sjedinjenim Državama, zaključuju NWW, dominantna koalicija na federalnoj razini nije bila penetrabilna, ali se prodor dogodio na razini federalnih jedinica, koje su kontrolu resursa prepustile otvorenom pristupu s ciljem da povećaju konkurentnost. U Francuskoj i Britaniji ključni je dio prijelaza bila izgradnja depersonaliziranih institucija kroz koje se više nisu mogli realizirati privilegiji nego prava jednaka za sve. Tu je prije svega došla do izražaja kultura (depersonaliziranog) građanina.

I u Hrvatskoj dominantna koalicija ima, dugoročno gledano, politički izbor: započeti transformaciju u društvo otvorenog pristupa, ili najmoćnije prosvjednike (ili potencijalne prosvjednike) oportunistički uključiti među rentijere. Dosad je uvijek uspijevala druga strategija, a proračun je, kao posljedica takve političke tehnologije, dosegnuo velike razmjere i vrlo lošu strukturu. Kolike su šanse da se to promijeni i da Hrvatska uđe u novu tranziciju prema društvu otvorenog pristupa?

Promatra li se površno nije riječ ni o kakvoj revolucionarnoj ideji: jednakost šansi, vladavina prava, učinkovita javna administracija koja sve građane i poduzetnike tretira jednako - to su bitni elementi prijelaza iz prirodne države u otvoreno društvo jednakog pristupa. Na razini ideja ti su elementi već godinama prisutni u javnosti. I u programima većine političkih stranaka i vlada nalaze se takva opredjeljenja. Međutim, NWW su ponudili donekle drukčiju terminologiju, što znači i drukčije naglaske. Oni tvrde kako je ekonomija dinamičnija i razvijenija u društvima otvorenog pristupa upravo zbog toga što se nasilje ne suzbija koalicijom elita nego otvorenim pristupom resursima i zato što su institucije depersonalizirane (što može biti drugo ime za istu stvar). Poseban je doprinos to što oni ustraju na socijalnoj dinamici i na analizi promjena. Tu nisu iznjednjeni definitivni zaključci, ali analiza upućuje na to da su članovi dominantne koalicije u nekim sredinama iskoristili povoljne okolnosti da izgrade i depersonaliziraju institucije, da svoje privilegije prošire do razine prava za sve građane i stvore društva otvorenog pristupa. U Hrvatskoj je zasad većim dijelom riječ o obećanjima o reformama, nekad MMF-u i Svjetskoj banci, a danas Europskoj Uniji. NWW (2009.) pokazuju da se takva obećanja neće ostvariti ako za to ne postoje preduvjeti unutar dominantne koalicije.

Stoga niti ulazak u Uniju nije jamstvo nove tranzicije. U EU usporedo postoje društva otvorenog pristupa i prirodne države zrele faze. Zbog toga će prijelaz ovisiti o dvama dominantno unutarnjim faktorima i jednom vanjskom. Prvo, o tome hoće li u ravnoteži interesa unutar dominantne koalicije postojati dovoljno jake skupine kojima će nova tranzicija biti u interesu? Drugo, o znanju i tehnici: hoćemo li u Hrvatskoj imati dovoljno ekonomskih, pravnih i drugih znanja koja će omogućiti ustroj i funkcioniranje institucija prema načelima otvorenog pristupa?<sup>15</sup> Treće, o međunarodnoj konkurenciji: hoće li pritisak međunarodne konkurencije na otvorenom tržištu izravno ili neizravno prisiliti dominantnu koaliciju na korištenje svih unutarnjih pričuva efikasnosti? Ako je učinkovita država jednakog pristupa za sve ekonomski efikasnija od države selektivnog pristupa javnim uslugama, onda bi sve društvene skupine koje su izložene djelovanju međunarodne konkurencije mogle istaknuti snažan zahtjev za uštedama.

Kad je riječ o skupinama kojima bi nova tranzicija mogla biti u interesu, jačanje skupine samoniklih poduzetnika, ali i rentijera-tranzicijskih pobjednika, koje smo već označili kao benignu skupinu kojoj bi nova tranzicija mogla biti u interesu radi konsolidacije bogatstva i utjecaja, važan je, no ne nužno i presudan politički faktor. Te su skupine u dosadašnjim okolnostima bile sklone defanzivnim taktikama skrivanja, zaštite, izbjegavanja i oportunističkog paktiranja.<sup>16</sup> Stoga bi se moglo dogoditi da se u Hrvatskoj do daljnega ne pojavi kreativna i politički moćna i široka skupina kapitalista i poduzetnika, premda bi njen odlučniji iskorak mogao odigrati važnu ulogu u novoj tranziciji. Njihov aktivniji angažman na promicanju društvene transformacije može se očekivati samo ako se konkurentski pritisci zaoštre do te mjere da će se tražiti i najmanje mogućnosti za uštede i povećanje efikasnosti.

<sup>15</sup> Iako je riječ o vrlo važnom pitanju njime se ovdje nećemo baviti jer izlazi izvan okvira rada.

<sup>16</sup> Vidjeti fusnotu o kapitalizmu bez kapitalista.

Puno važniji faktor, povezan s ulaskom u EU, jesu s jedne strane bitno poboljšani izgledi za dobro plaćene i statusne karijere u međunarodnoj politici i europskoj administraciji, i s druge bitno pojačani kontrolni mehanizmi. Drugi će čimbenik pridonijeti težem skrivanju novca od političke krađe ili korupcije, što će povećati trošak nepoštenja u politici. Prvi će čimbenik povećati očekivanu korist od poštenja, barem za kremu političke elite koja govori strane jezike i koja je sposobna ovladati regulacijom i procesima u međunarodnoj politici i administraciji. Dakle, dobra je vijest da će „politička krema“ imati snažan interes da bude poštenija i da inicira novu tranziciju, ako je bude imala snage proširiti. To se može zahvaliti pristupanju EU.

Međutim, otvoreno je pitanje što s najbrojnijom srednjom političkom i upravljačkom razinom u javnom sektoru? Taj je društveni sloj, inače važan dio dominantne koalicije, sazrio u proteklih dvadeset godina, navikao je na aktualni modus operandi, i većim dijelom nije sklon usvajati nova znanja i procese pomoću kojih bi se njihove organizacije trebale pretvoriti u institucije depersonaliziranog otvorenog pristupa. No, njihova se uloga ne svodi samo na pitanje znanja o modernoj javnoj administraciji, budući da mnoge osobe s tih razina igraju važne uloge u političkom životu svojih zajednica i stranaka. Naprimjer, nakon odlaska bivšeg premijera premijerka Kosor je postavila reformu lokalne uprave i samouprave u prvi red svojih političkih prioriteta, da bi taj politički projekt već nakon nekoliko tjedana naglo otišao u „fade out“. To je ilustracija blokirajuće moći koja potječe s niže političke razine.

Zbog toga postoji mogućnost da će se sljedećih godina formirati „politička krema“ koja će u prosjeku biti puno poštenija i obrazovanija od hrvatske političke elite u prvih dvadeset godina nezavisnosti. No, njena će pažnja biti zaokupljena europskim stvarima i vlastitim karijerama. Uz njihovu odvojenost od „baze“ te uz sloj samoniklih poduzetnika i bivših i sadašnjih rentijera koji će najvjerojatnije nastaviti s defanzivnim oportunističkim ponašanjem, nije mala vjerojatnost da će najbrojniji srednji upravljački sloj u javnom sektoru još snažnije učvrstiti svoje pozicije i postaviti snažnu branu novoj tranziciji.

Određeni je remetilački (vanjski) faktor u tome izloženost konkurentskim pritiscima na otvorenom međunarodnom tržištu. Moguće je da će ti pritisci biti toliko jaki da će dovesti do snažne artikulacije zahtjeva za povećanjem efikasnosti na svim razinama, što znači i u javnom sektoru. Međutim, s obzirom na veličinu tog sektora i često nevidljivu moć njegove upravljačke strukture, moguće je da zahtjev za povećanjem efikasnosti proizvede snažan unutarnji stres koji se neće moći razriješiti u demokratskom procesu (nalik aktualnoj situaciji u Grčkoj). U tom je slučaju moguća i regresija - pribjegavanje zatvaranju radi ublažavanja unutarnjega sukoba potaknutog otvaranjem društva.

## 5. ZAKLJUČAK

U ovom smo radu željeli potaknuti promišljanje o hrvatskim razvojnim perspektivama u kontekstu pristupanja EU kroz konceptualni okvir tranzicije iz prirodne države u suvremeno društvo otvorenog pristupa. U tom se okviru pristupanje EU ne može definirati kao krajnji cilj ili dovoljan uvjet za daljnje društveno sazrijevanje i napredak. Formalna demokracija i kapitalizam, odnosno tržišno gospodarstvo koji udovoljavaju vrlo nejasnim „kriterijima EU“ mogu funkcionirati kao amalgam koji proizvodi stagnaciju. Stagnacija u EU nije hipotetička opcija, kao što pokazuje iskustvo Mađarske koja je relativno (u odnosu na prosjek EU) stagnerala nakon ulaska u EU 2004.

Daljnji razvoj demokracije smatramo važnim preduvjetom funkcioniranja kapitalizma u europskome okviru. To je važno naglasiti zbog toga što ne postoji nužnost nove tranzicije iz prirodne države u društvo otvorenog pristupa. Naprotiv, postoje brojni argumenti, od blokirajuće snage etabliranih dijelova dominantne koalicije do nedostatka tehničkih znanja za rješavanje javnih problema, koji upućuju na mogućnost zadržavanja *statusa quo*.

Ako je daljnji razvoj demokracije otvorenog pristupa nužan uvjet dobrog funkcioniranja kapitalizma u europskome okviru, postavlja se pitanje koji su to elementi („pametne“, deliberativne) demokracije čiji će razvoj najbrže potaknuti ekonomski razvoj? Nadamo se da je ovaj rad pomogao jasnijem postavljanju tog pitanja i jačanju motiva za traženje odgovora. Taj bi se odgovor mogao pokazati ključnim za ukupni društveni razvitak Hrvatske u sljedećim godinama.

## Literatura

- Acemoglu, D. i Robinson, J. (2006.): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Baletić, Z. (2001.): Pogrešna koncepcija stabilizacije, u: Meštrović, M. (ur.), *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut, 185-202
- Čengić, D. i dr. (2011.): *Poduzeća, kriza i strategije opstanka*. Zagreb: Institut Ivo Pilar
- Čičin-Šain, A. (2007.): Izazovi dugoročnog razvitka Hrvatske u konkurentnom okružju, u: Čičin-Šain, A. i V. Šonje (ur.), *Hrvatska na raskrižju: izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE, 23-52
- Freedom House (2011.): *Freedom of Press 2009 - Croatia*
- Fukuyama, F. (2011.): *The Origins of Political Order*. New York: Farrar, Straus and Giroux
- Hoff, K. i J. E. Stiglitz (2005.): *The Creation of the Rule of Law and the Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatisation*. NBER Working Paper No. 11772
- Hohfeld, W. (1964.): *Fundamental Legal Conceptions*. New Haven: Yale University Press
- Huntington, S. P. (1991.): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press
- Lipset, S. M. (1994.): The Social Requisites of Democracy Revisited. *American Sociological Review* 5, 1-22
- Locke, J. (1690/1988.): *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press
- North, D. C., J. J. Wallis i B. R. Weingast (2009.): *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, G. (2011.): *Fifty Years of Public Administration*. Predavanje na Pravnom fakultetu Sveučilišta Zagreb, 14. lipnja 2011. godine
- Przeworski, A. i Limongi, F. (1993.): Political Regimes and Economic Growth. *The Journal of Economic Perspectives* (7) 3, 51-69
- Ricardo, D. (2000.): *The Works and Correspondence*, Vol. VIII. Cambridge: Cambridge University Press,
- Šonje, V. i B. Vujčić (2001.): "Liberalizam" u vođenju ekonomske politike, u: Meštrović, M. (ur.), *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut, 149-164
- Šonje, V. (2007.): Hrvatska - zatvoreno društvo?, u: Čičin-Šain, A. i V. Šonje (ur.), *Hrvatska na raskrižju: izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE, 53-82
- Šonje, V. (2008.): Ne dirajte mi državnu potrošnju, u: Čičin-Šain, A. i V. Šonje (ur.), *Hrvatska na raskrižju: izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju*. Zagreb: MATE, 355-390
- Uslaner, E. (2008.): *Corruption, Inequality and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press

**OBLIKOVANJE  
JAVNIH POLITIKA  
U HRVATSKOJ**

Zdravko Petak\*

---

\*Zdravko Petak, [zpetak@fpzg.hr](mailto:zpetak@fpzg.hr)

*Nije slučajno da u našem jeziku nema razlike između značenja engleske riječi 'politics' i 'policy', nego se obje prevode kao 'politika', a zapravo prvi izraz znači 'politiku', a drugi bismo mogli prevesti kao 'mjere, programe i projekte koji se koriste za provedbu neke gospodarske ili socijalne politike' ili kraće 'provedbene politike'.*

Sanja Crnković Pozaić, *Lider*, svibanj 2006.

U razmatranju načina na koji se stvaraju pojedine sektorske politike u Hrvatskoj, dakle javne politike kao politike za zajednicu (*public policy*), može se, posve pojednostavnjeno, poći od nekoliko različitih pristupa. Ovdje pritom nije ponajprije riječ o temeljnim metodološkim razumijevanjima formulacije i provedbe politika koji postoje u suvremenoj *policy* znanosti, već o nekoj vrsti konceptualnog, okvirnog razumijevanja načina na koji se stvaraju politike u pojedinoj zemlji.<sup>1</sup> Prvi se oblik odnosi na sastav „paketa javnih politika“ (*policy package*), gdje je posebno važan odnos *trade-offa* ekonomske i ostalih politika. Drugi se odnosi na razumijevanje *temeljnih institucionalnih aranžmana* koji stoje u pozadini logike stvaranja različitih pridjevskih politika, od socijalne do energetske. I na kraju, s konceptualnog motrišta na javne politike se može gledati s obzirom na *procesnu logiku njihova stvaranja*, s posebnim naglaskom na način njihove formulacije, implementacije i vrednovanja. Unutar takvog pristupa posebno je važna primjena takvog pristupa na javnu upravu i javni sektor općenito. U ovome radu oslonit ćemo se poglavito na tu vrstu konceptualnog razumijevanja, s posebnim naglaskom na isticanje važnosti koordinacije javnih politika, primjenu ekspertize u njihovu dizajniranju te općenito na opseg primjene analize politika u našoj javnoj upravi.

Prvi od mogućih pristupa logici stvaranja javnih politika jest taj da se razmotri svojevrsni *trade-off* između različitih pridjevskih politika, primjerice, između ekonomske politike i niza politika koje potpadaju pod široki naziv socijalnih i ostalih ne-ekonomskih politika. Spomenuti *trade-off* u pravilu uključuje smanjivanje ili ukidanje nekih od rashodovnih stavki proračuna vezanih uz plaće u javnom sektoru, transferna plaćanja, subvencije te dobara i kapitalne izgradnje financirane javnim novcem. Riječ o svojevrsnoj zamjeni kolektivnog odlučivanja odlučivanjem putem tržišnog mehanizma. Spomenuta pitanja jedno su od najvažnijih mjesta u procjeni uspješnosti demokracija da istodobno osiguraju ekonomski rast i adekvatnu razinu javnih dobara. O tome postoji opsežna znanstvena literatura, od koje na ovom mjestu ističemo samo sada već klasično djelo Harolda Wilenskog *Bogate demokracije: Politička ekonomija, javne politike i uspješnost* (Wilensky, 2002.) i Edeltraud Roller *Uspješnost demokracija: političke institucije i javne politike* (Roller, 2005.).

<sup>1</sup> U istraživanjima javnih politika dugo je dominirao tzv. pluralistički pristup, s nizom različitih inačica, od istraživanja političke moći do različitih oblika teorije elita. Kasnije sve veći utjecaj dobivaju pristupi zasnovani na teoriji racionalnog izbora, a u posljednjem desetljeću prošloga stoljeća i pristupi koji polaze od presudne važnosti *policy* mreža ili pak institucija (s različitim varijantama, od historijskog institucionalizma, preko sociološkog, do svojevrsne kombinacije pristupa racionalnog izbora i institucionalizma, posebno u radovima čitavog niza politekonomista i politologa, poput D. Northa, B. Weingasta, O. Williamsona, E. Ostrom itd.). U novije doba sve više se razvijaju postmoderni pristupi *policy* znanosti, zasnovani na različitim vrstama interpretativne teorije i isticanju važnosti diskursa, naracija i simbola. O temeljnim pristupima u istraživanju javnih politika v. Hill (2010.), Petak (2007.).

U skladu s time moguće je razmotriti posljedice *kolektivnog izbora* između ekonomskih i socijalnih ciljeva (efikasnosti nasuprot jednakosti) ili, primjerice, između ekonomskih i ekoloških ciljeva (efikasnosti nasuprot zaštite okoliša). Jednako tako spomenuti oblik *trade-offa* mogao bi se napraviti i za druge politike, poput zdravstvene, obrazovne ili pak kulturne. Ono što je u svim tim slučajevima bitno jest svojevrsna zamjena koristi, jer zahtjevi za „javnim novcem“ što ih nameće dizajn ne-ekonomskih politika u velikoj mjeri određuje vrstu ekonomske politike koju je moguće primijeniti u pojedinoj zemlji. Drugim riječima, oblikovanje ekonomske politike je na neki način određeno institucionalnim okvirom „skupa ostalih“, u osnovi ne-ekonomskih politika<sup>2</sup>. Na osnovi takvog pristupa može se dalje izvesti razumijevanje utjecaja javnih politika na ekonomski sustav, korištenjem različitih kriterija političke djelotvornosti od kojih je u političkoj znanosti vjerojatno najpoznatiji koncept „političke produktivnosti“ Almonda i suradnika (Almond, Powell, Strøm, Dalton, 2001., 192), koji razlikuju tri razine političkih dobara; one se dalje dijele na „klase dobara“ - sistemsku razinu, procesnu razinu i razinu javnih politika (*policy level*), pri čemu se potonja dijeli na tri temeljne klase dobara: sigurnost (osobe i vlasništva, javnog poretka, te pitanje nacionalne sigurnosti), slobodu (od regulacije, zatim slobodu zaštite privatnosti, uvažavanja autonomije ostalih pojedinaca i skupina) i blagostanje (ekonomski rast, opseg i kvaliteta zdravstva i socijalne sigurnosti, pravednost raspodjele dohodaka). Kolokvijalnije rečeno, na oblikovanje javnih politika u nekoj zemlji gleda se prije svega s obzirom na različite vrste „klase dobara“, iskazanih oprečnim „snopovima dobara i usluga“ koji se nude građanima. Temeljnomo matricom u oblikovanju politika može tako postati ustrajanje na sigurnosti i pravednosti raspodjele dohotka, koje može ići nauštrb, primjerice, sigurnosti vlasništva, slobode pojedinaca od pretjerane regulacije i ekonomskog rasta.<sup>3</sup>

Druga vrsta razumijevanja načina na koji se oblikuju javne politike u pojedinim zemljama odnosi se na isticanje temeljne *institucionalne logike* koja stoji u pozadini oblikovanja javnih politika. Primjer takvih interpretacija su pokušaji da se okvir stvaranja politika u Hrvatskoj objasni razlikovanjem primarnih država i društava otvorenog tipa (Ivanković, Šonje, 2011.), gdje bi se u Hrvatsku trebalo svrstati u prvu skupinu, ili pak pokušaj da se logika stvaranja politika objasni pojmovnim konceptom klijentelizma, kao temeljnog obrasca koji je u podlozi praktički svih važnijih politika u Hrvatskoj (Stubbs, Zrinščak, 2011.). U takvim pristupima riječ je zapravo o različitim inačicama političke ekonomije hrvatskog kapitalizma, o pristupu koji je vrlo utjecajan i u proučavanju javnih politika u svijetu.<sup>4</sup>

I na kraju, treći pristup oblikovanju javnih politika s konceptualne točke motrišta može se usmjeriti na *sukcesivne faze njihova oblikovanja*, gdje se posebna pozornost može posvetiti pojedinim sekvencama u njihovu oblikovanju, poput formulacije ili implementacije. Takav pristup je dominantan među politolozima, ali je vrlo čest i kod znanstvenika iz područja

<sup>2</sup> U projektu Fakulteta političkih znanosti o istraživanju načina na koji se oblikuju javne politike u Hrvatskoj, koji smo 2011. proveli među vodećim domaćim ekspertima, koristili smo se klasifikacijom javnih politika Hughja Compstona koji javne politike dijeli na politike klasičnih državnih resora (vanjska politika, politika nacionalne sigurnosti, kaznena politika, politika pravosuđa, politika reforme javne uprave, migracijska politika), ekonomske politike (makroekonomska politika, porezna politika, politika konkurentnosti, politika zapošljavanja, investicijska politika, politika regulacije gospodarstva, politika regulacije financija, regionalna politika), socijalne politike (politika socijalne skrbi, zdravstvena politika, obrazovna politika, politika prema ženama, politika prema manjinama, stambena politika, obiteljska politika), sektorske politike (politika zaštite okoliša, medijska politika, informacijska politika, poljoprivredna politika, energetska politika, prometna politika, kulturna politika itd.). V. Compston (2004., 2).

<sup>3</sup> No i u vezi s takvom vrste zaključka valja biti oprezan, bez potrebe da se izvlače zaključci o tome da pružanje veće razine sigurnosti i jednakosti u raspodjeli dohodaka, koje bez daljnjeg iziskuje povećanu javnu potrošnju, uvijek dovodi i do niže ekonomske efikasnosti i nižeg ekonomskog rasta. Istraživanja najrazvijenijih svjetskih demokracija, u dugom razdoblju druge polovice 20. stoljeća, što ih je proveo američki politekonomist Harold Wilensky, nedvosmisleno su ukazala da su korporativni, u osnovi socijaldemokratski sustavi skandinavskih zemalja, bili i ekonomski efikasniji, a socijalno neusporedivo pravedniji od anglosaksonke skupine zemalja. V. Wilensky (2002., 2006.).

<sup>4</sup> Jedan od najpoznatijih pristupa javnim politikama često se označava političkom ekonomijom javnih politika. V. Bickers, Williams (2001.), Wilensky (2002.).

upravne znanosti. U pregledu oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj slijedit ćemo upravo takav pristup. Pritom će nas posebno zanimati razina koordinacije u oblikovanju pojedinih pridjevskih politika, uloga eksperata u formulaciji politika te primjena metoda policy analize u javnom odlučivanju.

O javnim politikama u Hrvatskoj shvaćenim s takvog stajališta postoji već inicijalna razina domaće literature (Musa, Petak, 2011.; Petak, 2008a, 2008b; Petak, Petek, 2009.), s time da je početna produkcija nastala ponajprije kao rezultat djelovanja stranih stručnjaka, u obliku različitih vrsta primijenjenih *policy* studija o funkcioniranju javne uprave, odnosno, općenitije, sustava javnog upravljanja u Hrvatskoj (Ben-Gera, 2004., 2007.; James, Staronova, 2003.).

O logici odvijanja *policy* procesa postoje bezbrojni pristupi, s neograničenim brojem faznih varijanti (Hill, 2010.; Howlett, Ramesh, Perl, 2009.), no mi ćemo ga razdijeliti na pet temeljnih sekvenci:

1. *postavljanje politike* na dnevni red
2. *formulacija politike*
3. *legitimiranje politike*
4. *implementacija politike* i
5. *evaluacija* i eventualna *promjena politike*.

Pogledaju li se, s obzirom na prethodno naznačenu taksonomiju, načini oblikovanja posebnih javnih politika u Hrvatskoj, od energetske, preko zdravstvene, socijalne, prometne itd., može se reći da različite vrste insuficijencija postoje u svim fazama, a naročito u drugoj (formulacija) i četvrtoj fazi (implementacija). Naime, hrvatska praksa „pravljenja politika“ (*policy-making*) u velikoj je mjeri izostavlja bilo kakvu ozbiljniju uporabu različitih tehnika „vaganja opcija“, što je neophodni uvjet za bilo kakvo ozbiljnije dizajniranje politika. Da bismo razumjeli o čemu je riječ pogledajmo što o formulaciji, odnosno dizajniranju politika kažu preskriptivni *policy* okviri, primjerice, onaj što ga je razvila SIGMA (2007.).

Priprema prijedloga javne politike (*policy* prijedloga), kao ključnog dijela formulacije politike, trebala bi ideal-tipski sadržavati sljedeće korake:

- Definiranje problema koje treba riješiti (*policy* analiza)
- Definiranje specifičnih ciljeva politike (*objectives*)
- Razrada više mogućih *policy* opcija (rješenja s glavnim mjerama)
- Procjena učinka opcija
- Međuresorne konzultacije o zajedničkim pitanjima
- Konzultacije sa zainteresiranom javnošću
- Preporuka ministru najbolje opcije

Problem je u tome što se najčešće većina tih koraka preskoči i što je odluka koja se daje ministru, ili koju on sam nametne, u pravilu bez stvarnih podloga koje inače zahtijeva ozbiljan dizajn neke politike. Drugim riječima, umjesto provođenja fundamentalne *policy* analize, koja bi uključivala stvaranje prijedloga politike kojim će se jasno definirati problem koji se želi

riješiti tom politikom, uključiti razradu specifičnih ciljeva koji se pritom žele ostvariti, ponuditi različite opcije i procijeniti njihove učinke, te uključiti sve zainteresirane aktere (dionike) za pojedinu politiku - poslodavce, sindikate, profesionalna udruženja, građane - dakle, ono što označavamo horizontalnim sektorom politike, najčešće se sve to manje-više preskoči.<sup>5</sup> Posljedica toga je izrazita nedjelotvornost niza sektorskih politika, da se o neefikasnosti i ne govori.

Prvi pokušaji sustavnijeg uvođenja takvog pristupa u hrvatsku javnu upravu neslavno su propali, premda je iza cijelog projekta stajala britanska strana, s velikom tradicijom u primjeni takve vrste alata u analizi politika. Podsjećamo, riječ je o pokušaju uvođenja „procjene učinka propisa“ (*regulatory impact assessment*), poznatijem pod inačicom RIA, koji je nesretno propao već na svom prvom koraku (Petak, Petek, 2009.). Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa bio je, naime, ukinut netom nakon što je uopće počeo funkcionirati zato što su pojedini mediji, u klasičnoj populističkoj maniri, počeli pisati o tome da se ne zna što taj Ured zapravo radi, odnosno čemu bi uopće trebao služiti. Nakon toga nas je Europska komisija upozorila da nam je taj Ured potreban za politiku bolje regulacije, koja je jedna od ključnih politika koje se stvaraju tzv. OMC metodom - metodom otvorene koordinacije. Na temelju takve vrste pritiska ponovno je formiran odjel za procjenu učinka propisa, ovaj put pri Vladinom uredu za zakonodavstvo.

Pogledajmo još jednom što o stvarnoj primjeni takvog pristupa kažu stručnjaci koji su stekli određeno iskustvo u „pravljenju politika“ u našem, specifičnom kontekstu:

*U nas ne postoji nijedna jedinica unutar nekog od resora koja se bavi praćenjem i vrednovanjem politika.*

*U uobičajenom redoslijedu odgovornosti Sabor bi trebao raspolagati instrumentom za praćenje i vrednovanje ostvarenja ciljeva koje je Vlada postavila, a za što je dobila mandat uz pravo korištenja javnih sredstava.*

*Ipak nema sustavnog prikupljanja podataka, a pogotovo ne i vrednovanja učinaka, jer taj posao pretpostavlja značajne analitičke sposobnosti i kompetenciju naših najvršnjih znanstvenih ustanova.*

(S. Crnković-Pozaić, 2006.)

Prethodni navod sugerira da je u Hrvatskoj na djelu posve nedostatan proces dizajniranja politika, odnosno njihove formulacije. Jedna vrsta problema odnosi se na nedostatke kapacitete javne uprave, koja naprosto nije uspjela stvoriti dovoljan broj ljudi koji bi na kvalitetan način mogli sustavno analizirati opcije vezane uz pojedine politike (Petak, Petek, 2009.), te se razvoj i primjena takve vrste znanja u organima javne uprave nadaje kao jedan

<sup>5</sup> Primjena policy analize u sustavima javne uprave započela je najprije u SAD-u početkom 1960-ih godina, a tijekom 1970-ih se proširila i na većinu ostalih zapadnih zemalja. O razvoju te vrste primijenjene analize u američkoj javnoj upravi v. Radin (2000.).

od postulata reforme javne uprave u Hrvatskoj (Koprić, 2006.). To se napose odnosi na prilagođavanje sustava javne uprave europskom sustavu javnog upravljanja (*EU governance*), što će biti nemali izazov za naš javni sektor (Bađun, 2004.; Musa, 2006.).<sup>6</sup>

Drugi je problem taj što je cijeli niz aktera javnih politika, čije djelovanje Colebatch (2004.) označava vodoravnom dimenzijom stvaranja politika<sup>7</sup>, odnosno dionika javnih politika (*stake-holders*), nerijetko izostavljen iz procesa (Bežovan, Zrinščak, 2007., Bežovan, 2009.). Jednako tako, u Hrvatskoj još uvijek ne postoje razmjerno precizne studije o razlici utjecaja na proces oblikovanja politika koji imaju pripadnici poslovnog nasuprot civilnom sektoru.<sup>8</sup> Uz pitanje o razini utjecaja poslovnog sektora u odnosu na civilni dolazi i ne manje važno pitanje o načinu na koji poslovni sektor utječe na odlučivanje o nizu politika. Netransparentnost tog odlučivanja, povezana s različitim vrstama „pogodovanja“, možda je i najznačajniji oblik korupcije u Hrvatskoj.<sup>9</sup>

Poseban je problem odlučivanje eksperata. Nije riječ o tome da se u različita savjetnička tijela ne poziva vodeće stručnjake za ekonomsku, socijalnu ili zdravstvenu politiku, nego o tome da takvo sudjelovanje ima pretežito simboličku funkciju, bez uvažavanja i provođenja preporuka koje oni predlože.<sup>10</sup> Prioriteti se, drugim riječima, još uvijek pretežito određuju na stranačkoj razini, s eventualno nešto više pozornosti za politike kojima pozornost posvete mediji. Riječ je, dakle, o nekoj vrsti stihijskog načina oblikovanja politika, s presudnom ulogom različitih oblika stranačkog arbitriranja. U Colebatchovoj terminologiji politike se u prevelikoj mjeri oblikuju djelovanjem isključivo okomite dimenzije, gdje uz snažnu ulogu središnje vlade u izrazito centraliziranom sustavu, kakav je na djelu u Hrvatskoj, značajnu ulogu imaju još samo zahtjevi što ih „prosljeđuje“ Europska komisija.

I na kraju, posebno važan problem u oblikovanju javnih politika tiče se njihove europeizacije. Kao što se može nazrijeti iz temeljne literature o europskim javnim politikama (Richardson, 2006.; Wallace, Pollack, Young, 2010.) valja računati s time da se oko tri četvrtine regulative donosi na razini Unije, a tek jedna četvrtina na osnovi isključive nacionalne jurisdikcije. Zbog toga je posebno značajno pitanje uspostavljanje djelotvornog sustava nacionalne koordinacije EU politika (Kassim, Peters, Wright, 2000.; Kassim, Menon, Peters, Wright, 2002.), što je već primijenjeno i na specifični hrvatski primjer (Chatzigiagkou, 2010.).

Na koji je način moguće poboljšati takvo stanje? Neke pomake vjerojatno će donijeti i sam proces europeizacije i ono što se u literaturi naziva „učjenjem politika od drugih“ (*policy learning*), no kapacitet ministarstva dugoročno se može poboljšati jedino tako da javni

<sup>6</sup> Proces stvaranja europskih politika zasnovan na sustavu komitologije iziskuje visoke potencijale javnih službenika u procesu stvaranja politika. Neke procjene govore da će Hrvatska, kad postane članica EU, trebati otprilike 15.000 do 18.000 javnih službenika koji će sudjelovati u sustavu komitologije.

<sup>7</sup> Okomita dimenzija javnih politika odnosi se na različite razine vlasti, a zasnovana je na načelu „zapovjedaj i nadziraj“ (*command and control*), a osim vlada uključuje i sudove, regulatorne agencije, tijela poput Europske komisije, zatim međunarodne organizacije poput MMF-a, WTO-a i slično. Vodoravna dimenzija odnosi se na dionike javnih politika, čije se djelovanje u oblikovanju javnih politika može objasniti logikom strukturirane interakcije, zasnovane na načelu „pregovaranje i suradnja“. V. Colebatch (2004.), Petak (2008a).

<sup>8</sup> Izvrstan primjer takve analize je Bernhagenova studija o načinima utjecaja poslovnog sektora na odlučivanje o javnim politikama u Irskoj. V. Bernhagen (2007.).

<sup>9</sup> Taj oblik koruptivnog ponašanja posebno ističe i američka politologinja Susane Rose-Ackerman u svom, sada već i klasičnom djelu, *Korupcija i vlada* (2002.).

<sup>10</sup> Pitanje sudjelovanja eksperata u pripremi donošenja specifičnih politika je i inače intrigantno pitanje. Razlikujući savjetovanje akademskih istraživača i klasičnih konzultanata Onno Bouwmeester pokazuje da potonji prolaze bolje u svemu tome i da su, u osnovi, uspješniji od klasičnih znanstvenika u različitim vrstama savjetničkih pothvata. V. Bouwmeester (2010.).

službenici u svom djelovanju značajno podignu razinu uporabe različitih vrsta policy analize. A za to su na razini sveučilišne izobrazbe potrebni specijalizirani programi kakvi postoje na Zapadu. Drugim riječima, potrebno je na diplomskoj i postdiplomskoj razini uspostaviti *integrirane studije javne uprave i javnih politika, odnosno javnog menadžmenta i javnog upravljanja*. Zasad je moguće da se takvi programi studiraju jedino na stranim sveučilištima, no takav bi tip studija bilo što je moguće prije uspostaviti na makar jednom sveučilištu u Hrvatskoj.<sup>11</sup> Drugim riječima, razvoj novih, posve specifičnih akademskih profila za javnu upravu i kreiranje javnih politika jedna je od najvažnijih pretpostavki djelotvornog sustava nacionalne koordinacije EU politika. Kod nas je, nažalost, još uvijek u velikoj mjeri uvriježeno mišljenje da je za takvu vrstu poslova dovoljno završiti temeljni oblik pravnog obrazovanja.<sup>12</sup>

Problem koordinacije EU politika dovodi nas do općenitijeg pitanja koordinacije javnih politika u Hrvatskoj. Nalazi provedenih *policy* analiza o funkcioniranju koordinacije između ministarstava, te između ministarstava i vlade (James, Staronova, 2003.) pokazuju nekoliko stvari: prvo, postoji ekstremna proliferacija različitih vrsta strategija, koje nisu međusobno povezane jedna s drugom, pri čemu uopće ne postoji opća strategija kojom bi se usmjeravali prioritete Vlade; drugo, vrlo su slabi aranžmani horizontalne koordinacije koji postoje između ministarstava, a posebno su sporni iznimno kratki rokovi koji zainteresiranim stranama ostaju za očitovanje, s time da se ponekad organe uprave kojih se tiče pojedina politika uopće ne konzultira; treće, u osnovi su neadekvatni aranžmani usklađivanja neslaganja između ministarstava prije nego što neki prijedlog politike ode na Vladu, te se neusklađeni materijali ministarstva u pravilu prepuštaju odborima Vladinih koordinacija i Vladinim radnim skupinama, koje su zbog toga pretrpane detaljističkim pitanjima i neriješenim slučajevima nižih razina uprave; četvrto, konzultacije sa zainteresiranom javnošću su manjkave i preslabe; peto, ne postoje djelotvorni mehanizmi monitoringa ili pak evaluacije efektivnosti provedbe Vladinih odluka.

Prvi od prethodno navedenih nalaza govori o problemu ostvarivanja neophodne razine koherentnosti u oblikovanju politika u Hrvatskoj, budući da ne postoji opća strategija kojom bi se promicali temeljni prioritete Vlade. Zbog toga je otežano njeno usmjeravajuće djelovanje, te se stoga kao jedna od urgentnijih inovacija u domaćoj javnoj upravi pokazuje uspostavljanje *središnje agencije za koordinaciju politika* pri Vladi, koja bi trebala osiguravati koherentnost oblikovanja i provođenja javnih politika. To ne znači, dakako, da se različiti elementi *policy* analize, odnosno analize politika, već i sada ne koriste u javnome odlučivanju u Hrvatskoj, već je riječ o tome da primjena takvih alata nije provedena kao sustavni koncept (Musa, Petak, 2011., Petak, 2008. b).

<sup>11</sup> Jedna od pretpostavki za takav razvoj sveučilišnih programa je i razvoj spomenutih područja kao akademskih disciplina, koja svakako uključuju neka od sljedećih disciplinarnih područja: *policy* analizu i istraživanja posebnih javnih politika, javnu upravu/javni menadžment, javno upravljanje/javnu vladavinu, javnu ekonomiju, ekonomiju blagostanja i teoriju javnog izbora, budžetiranje i politiku proračunskog procesa. Pritom valja reći da su se neke od spomenutih disciplina počele sustavno razvijati tek nedavno. Prva knjiga u cijelosti posvećena javnom menadžmentu objavljena je tek prije pet godina (Perko Separović, 2006.).

<sup>12</sup> Podemo li od standardnog razlikovanja *policy* profesije, za razliku od drugih profesija koje mogu biti osnovom donošenja odluka u javnome sektoru (Weimer, Vining, 2000.), lako se može ustvrditi da je kod nas mnogo značajniji, primjerice, utjecaj tradicije klasičnoga planiranja ili tradicije klasične javne uprave nego *policy* analize. No, pravo je pitanje zapravo postoji li u Hrvatskoj uopće nastojanje da se *policy* analiza uvede kao osnova za donošenje odluka u javnom sektoru? Možda bi se, na kraju, moglo reći da u Hrvatskoj postoji razmjerno već vrlo široka primjena *policy* analize kao sustavnoga pristupa u nekim projektima vezanima uz međunarodne organizacije i udruge koje djeluju u Hrvatskoj, a da se u sustavu državne uprave mogu nazrijati tek počeci njenog uvođenja. Jedan od primjera je i pokušaj uvođenja procjene učinka propisa, kao alata javne uprave. Naime, procjena učinka (*impact assessment*) jedna je od klasičnih metoda *policy* analize zasnovanih na tzv. mikroekonomskom pristupu, poput analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*), analize troškovne djelotvornosti, analize zasnovane na procjeni rizika (*risk assessment*), analize odlučivanja (*decision analysis*), predviđanja politika (*policy forecasting*) i niza drugih pristupa odlučivanju u javnom sektoru, koji su već odavno postali dijelom modernih javnih uprava u zemljama zapadnih demokracija. V. Grdešić (2006.).

Aktivnosti vezane uz formulaciju neke politike iziskuju različite razine koordinacije, budući da mehanizam vlasti nije jedinstveno, homogeno tijelo, već skup snažnije ili slabije povezanih organizacija. Koordinacija stoga odražava ideje o efikasnoj interakciji različitih strana u nastojanju da rade jedni s drugima kako bi postigli zajednički cilj. Ona pritom uključuje različite postupke i strukture, poput efikasnog sustava konzultiranja, ustrojavanja središnjih agencija, odjela za koordinaciju pri ministarstvima itd.<sup>13</sup> Sve to završava uspostavljanjem smjernica o javnim politikama, koje u osnovi poprimaju dva osnovna oblika - horizontalne i vertikalne smjernice. O tim pitanjima postoji opsežna akademska literatura, koju ovdje nema potrebe detaljnije navoditi, već se može spomenuti samo najnoviji rad, koji su priredili vodeći znanstvenici koji se bave tom temom (Bouckaert, Peters i Verhoest, 2010.).

U skladu s njihovim nalazima moguće je govoriti o horizontalnom i vertikalnom *policy* menadžmentu. Prvi se odnosi na koordinaciju različitih sektorskih aktera na istoj razini vlasti, a drugi na koordinaciju različitih razina vlasti. Horizontalne smjernice odnose se na organizacijsku suradnju i pomaganje u uklanjanju prepreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih organa uprave, primjerice različitih ministarstava koji dijele zajedničku odgovornost u formuliranju neke politike. Vertikalne smjernice, s druge strane, odnose se na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se dizajn politike i pružanje javnih usluga doveli u vezu s osnovnim namjerama koje su se htjele postići tom politikom. Moguće je, ukratko, govoriti o devet razina koordinacije (Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010., 16):

- neovisnom odlučivanju ministarstava ili organizacija
- komuniciranju zasnovanom na razmjeni mišljenja s drugim ministarstvima ili organizacijama
- konzultiranju s drugim ministarstvima ili organizacijama kako bi se došlo do pozitivnog feedbacka
- izbjegavanju suprotstavljenih djelovanja između ministarstava i organizacija
- nastojanjima da se postigne sporazum između različitih ministarstava ili organizacija
- uspostavljanju mehanizma za arbitriranje u situaciji suprotstavljenih interesa između ministarstava ili organizacija
- uspostavljanju sustava za ograničavanje djelovanja pojedinih ministarstava ili organizacija
- uspostavljanju središnjih (nacionalnih) prioriteta
- usvajanju Vladine strategije u nekom području.

<sup>13</sup> Jedan od najsvjetlijih primjera o tome što sve uključuje proces koordinacije javnih politika te u kakvom su odnosu koordinacija javnih politika i javna uprava jest studija, koju je krajem 1990-ih, za potrebe Kanadskog centra za razvoj menadžmenta, napravio jedan od najpoznatijih svjetskih politologa i upravnih stručnjaka Guy B. Peters (1998.).



Pojednostavnjeno govoreći, prvih šest razina odnosi se na horizontalnu koordinaciju politika i programa, dok posljednja tri označavaju *de facto* neki oblik vertikalne koordinacije. Temeljni problem koji postoji u Hrvatskoj odnosi se na nemogućnost uspostavljanja viših razina koordinacije, što često dovodi do posve neadekvatne koordinacije složenih politika, koje se ne mogu voditi samo iz jednog ministarstva. Politika zapošljavanja iziskuje, primjerice, koordinirano djelovanje čitavog niza ministarstava i agencija:

*Uzroci nezaposlenosti mnogostruki su pa tako i politika rješavanja te pojave nužno objedinjava više područja. Sektor gospodarstva mora voditi politiku razvoja poduzetništva kako bi utjecao na otvaranje novih radnih mjesta, obrazovanje (i formalno i cjeloživotno) mora pripremati pojedince za nove vještine potrebne tržištu, politike tržišta rada moraju osiguravati mobilnost kako bi ponuda i potražnja za radom bila usklađena prostorno, sektorski i u sklopu profesija, politika plaća mora odražavati kretanja u produktivnosti, institucije koje djeluju na tržištu rada moraju biti efikasne i na usluzi poduzećima i tražiteljima zaposlenja. U cijelosti, potrebna je koordinacija barem šest različitih resora kako bi se integracijom njihovih politika došlo do željenog učinka na nezaposlenost. Slična je, ali još složenija situacija s pojavom siromaštva i nedovoljne razvijenosti.*

(S. Crnković-Pozaić, 2006.)

Postoje, dakle, hijerarhijski različite razine koordinacije, vezane poglavito uz stupanj složenosti zahtjeva što ih treba ostvariti na pojedinoj razini. Prethodno spomenutih devet razina moglo bi se sažeti u četiri temeljna oblika - negativnu integraciju, pozitivnu integraciju, *policy* koordinaciju i vladine strategije (Peters, 1998.). Prva se pritom odnosi na izbjegavanje preklapanja u javnom sektoru, druga na objedinjavanje resursa radi postizanja zajedničkih ciljeva više organa uprave, a treća na koordinaciju jedne politike unutar više sektorskih ministarstava. Primjerice, politiku zapošljavanja nije moguće vezati samo uz jedno ministarstvo, već kao što je prethodno spomenuto, barem uz pet ili šest ministarstava koja imaju, svako na svoj način, udio u toj politici. Na vrhu hijerarhijske strukture su Vladine strategije, kao neka vrsta strateškog planiranja koju poduzima vlast da bi ne samo koordinirala postojeće politike nego ukazala i na izazove koji prijete tim politikama u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju.

Moglo bi se na neki način ustvrditi da je u Hrvatskoj na djelu prava inflacija takvih strategija, koordinacija, vertikalnih i horizontalnih, a da to u pravilu ostaje „mrtvo slovom na papiru“.<sup>14</sup> O tome, uostalom, govori i prethodno spomenuta studija o koordinaciji javnih politika

(James, Staronova, 2003.), ističući proliferaciju različitih vrsta strategija, često međusobno nepovezanih i bez stvarnog efekta.

Proces kreiranja javnih politika u Hrvatskoj ima, međutim, i čitav niz drugih specifičnosti, koje ga razlikuju od usporedivih primjera kreiranja politika u zapadnim demokracijama. Izostanak uvriježenih *policy* procedura nije vezan tek za fazu formulacije ili pak evaluacije javnih politika. Problem je mnogo dublji i proteže se na cjelokupni *policy* proces. Izostanak posve specifičnih postupaka vidljiv je i u početnim fazama procesa kreiranja politika - postavljanju politika na dnevni red i formulaciji mogućnosti za te politike. Uzrok svemu tome valja tražiti u činjenici da se kreiranje politika u Hrvatskoj zapravo i ne zasniva na *policy* analizi, kao sustavu donošenja odluka u javnom sektoru. O tome svjedoče i preliminarni rezultati ankete o oblikovanju javnih politika, koju smo proveli među vodećih stručnjacima za pojedina sektorska područja u Hrvatskoj. Velika većina anketiranih istakla je, primjerice, kao jedan od temeljnih problema nedostatak praćenja (monitoringa) i evaluacije javnih politika čijim proučavanjem se bave. Sustav je zbog toga, prema mišljenju većine stručnjaka, izrazito fragmentiran, što dovodi do velikog broja „nekoordiniranih paralelizama“ nositelja pojedinih politika. Takva situacija nemali broj anketiranih stručnjaka dovodi do pitanja može li se uopće govoriti o postojanju politika u pojedinim sektorima, kada je „ono što imamo“ zapravo posve nepovezan niz fragmentiranih djelovanja. Jer (javna) politika se stvara tako da se „sastavlja“, da se poveže djelovanje horizontalnih dionika s djelovanje različitih oblika vlasti, pri čemu prvi korak u tome treba biti jasno definiranje problema, kao temeljnog koraka u primjeni *policy* analize.

Na kraju, ostaje pitanje kako bi se moglo doći do institucionalne promjene u načinu na koji se oblikuju javne politike u Hrvatskoj. To je važno, zapravo temeljno pitanje kada se razmišlja o ekonomskoj i drugim politikama. Bez mogućnosti da na ovom mjestu ulazimo u dublju analizu čini nam se plauzibilnim razmotriti mogućnost izlaska iz jednog oblika klijentelizma, koji *de facto* čini temeljnu potku stvaranja javnih politika u Hrvatskoj (Stubbs, Zrinščak, 2011.). Riječ je, dakle, o svojevrsnoj kritičnoj točki (*critical juncture*), izrazu koji koriste historijski institucionalisti, koja bi se trebala dogoditi da bi se postupno počelo izlaziti iz sustava kreiranja politika zasnovanog na „specifičnih aranžmanima i pogodbama“ političke elite i niza socijalnih skupina. No, čini nam se da se pritom ne treba ograničiti samo da tzv. ranjive „eticizirane“ socijalne skupine koje su spremne podržavati vlast zasnovanu na klijentelističkome sustavu, zbog različitih vrsta povlastica i privilegija koje im on daje, već bi analizu trebalo usmjeriti i na odnos političke elite i različitih dijelova poslovne elite. Taj odnos je iznimno netransparentan i također, čini se, funkcionira *de facto* na jednom tipu klijentelizma. No, o tom se pitanju, kao što smo prethodno istaknuli, još uvijek ništa precizno ne zna.

Možda bi pravac daljnjih istraživanja trebao ići u smjeru neke vrste *empirijski utemeljene tipologije modela institucionalne promjene*, koji su na primjeru zapadnih, razvijenih društava, razvili Streeck i Thelen (2005.), a koji spadaju u najprominentnije autore historijsko-institucionalističkog pristupa. Takav pristup bi, možda, trebalo kombinirati s inačicom institucionalističkog pristupa američke politologinje Vivien Schmidt (2009., 2010.), koja u svojim analizama institucionalne promjene nastoji razmatrati ideje, interese i institucije kao međusobno povezane entitete. Vjerojatno bi se na taj način moglo doći do konzistentnog

<sup>14</sup> Na tu me je činjenicu, povodom prezentacije inicijalne verzije ovog rada, upozorila Katarina Ott, ističući postojanje bezbrojnih strategija, smjernica, koordinacija, koje u osnovi ne funkcioniraju. Naglašavajući činjenicu da je u pravilu riječ o formama koje ništa ne znače istakla je i drugu važnu činjenicu: da je problem upravo u tome što se u pravilu skoro nikad ne učini onaj prvi korak - *policy* analiza, tj. definiranje problema. Ili se, naravno, taj korak učini na toliko loš i trajav način da je onda i sve što slijedi nakon na „klimavim nogama“ i ne daje rezultat. U skladu s time je naglasila kako se ona i kolege u Institutu za javne financije nastoje koncentrirati upravo na definiranje problema, kao ključnu stvar u njihovim analizama.

objašnjenja institucionalnih promjena do kojih je došlo u načinu oblikovanja javnih politika u bivšim socijalističkim zemljama. Za razumijevanje logike oblikovanja politika u tim zemljama presudniji su, čini nam se, *relacijski čimbenici*, napose djelovanje elita i tipovi veza koje one uspostavljaju s pojedinim dijelovima društva, nego što su to sami *motivi i ciljevi* djelovanja aktera, pojmljenih u nekoj od inačica teorije racionalnog izbora. Na tom tragu istraživanja bi, vjerojatno, dalje trebala ići u pravcu razmatranja validnosti postavki o zaposjednuti sustavima *javnih politika (captured policy systems)*, pomoću kojih bi trebalo pokazati kako su elite „zaposjele“ proces oblikovanja pojedinih politika i na taj način razvile određeni oblik klijentelizma. Takav pristup mi se čini vrlo plodonosnim za daljnja istraživanja javnih politika u Hrvatskoj, jednako kao što bi mogla biti zanimljiva i istraživanja o *trade-offu* pojedinih politika, posebno s obzirom na utvrđivanje činjenice postoji li u zajednici uopće, primjerice, spremnost na radikalnije smanjivanje javne potrošnje i pomicanje matrice oblikovanja politika za zajednicu u smjeru *društva otvorenog tipa*.

## Literatura:

- Almond, G.A., Powell, G.B., Ström, K., Dalton, R.J. (2001.): *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. New York: Longman
- Badun, M. (2004.): Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj Uniji, u: K. Ott (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj Uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung
- Ben-Gera, M. (2004.): Co-ordination at the Centre of Government. GOV/SIGMA paper
- Ben-Gera, M. (2007.): Uloga ministarstava u sistemu javnih politika: razvoj, praćenje i procjena javnih politika. Dokument SIGMA-e br. 39
- Bernhagen, P. (2007.): *The Political Power of Business: Structure and Information in Public Policy-making*. London: Routledge.
- Bežovan, G. (2009.): Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* (9) 2: 355-391
- Bežovan, G., Zrinščak, S. (2007.): *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Jesenski i Turk
- Bickers, K.N., Williams, J.T. (2001.): *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Houghton Mifflin College Div.
- Bouckaert, G., Peters, G.B., Verhoest, K. (2010.): *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Bouwmeester, O. (2010.): *Economic Advice and Rhetoric: Why Do Consultants Perform Better than Academic Advisers?* Cheltenham: Edward Elgar
- Chatzigiagkou, G. (2010.): Nacionalni sustavi EU koordinacije, u: *Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u Europskoj uniji*. Zagreb: Vlada RH/British Council/Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- Colebatch, H.K. (2004.): *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Compston, H. (ur.) (2004.): *Handbook of Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Crnković-Pozaić, S. (2006.): Integrirane gospodarske politike: izazov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva. *Lider*, svibanj 2006.
- Grdešić, I. (2006.): *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Hill, M. (2010.): *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Ivanković, Ž., Šonje, V. (2011.): Nedemokratski kapitalizam i nova tranzicija. Izlaganje na 1. Zagrebačkom ekonomskom forumu, 5. srpnja 2011.
- James, S., Staronova, K. (2003.): Review of the Central Authorities for Policy-Making and Coordination of the Republic of Croatia
- Kassim, H., Peters, B.G., Wright, V. (2000.): *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. New York: Oxford University Press
- Kassim, H., Menon, A., Peters, B.G., Wright, V. (2002.): *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*. New York: Oxford University Press
- Koprić, I. (2006.): Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive, u: grupa autora, *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište/Pravni fakultet, str. 347-360
- Musa, A., Petak, Z. (2011.): The Quest for Coordination in Policy Formulation, referat na konferenciji Istraživačkog odbora za javne politike i upravu IPSA-e (IPSA RC32). Dubrovnik, 10.-12. lipanj 2011.
- Perko Šeparović, I. (2006.): *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga
- Petak, Z. (2007.): Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti: 187-215
- Petak, Z. (2008. a): Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* (45) 2: 9-26
- Petak, Z. (2008. b): Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* (5): 263-273
- Petak, Z., Petek, A. (2009.): Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička misao* (46) 5: 54-74
- Petek, A. (2010.): Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva. *Anali Hrvatskog politološkog društva* (7): 101-121
- Peters, G. B. (1998.): Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration* (76) 2: 295-311
- Radin, B. (2000.): *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, DC: Georgetown University Press
- Richardson, J. (ur.) (2001.): *European Union: Power and Policy*. Abingdon: Routledge
- Roller, E. (2005.): *The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policies*. New York: Oxford University Press
- Rose-Ackerman, S. (2002.): *Korupcija i vlada: uzroci, posljedice i reforma*. Zagreb: Progres
- Schmidt, V. A. (2008.): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* (11): 303-326
- Schmidt, V. A. (2009.): Putting Politics Back into the Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics* (61) 3: 516-548
- Streeck, W., Thelen, K. (ur.) (2005.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Stubbs, P., Zrinščak, S. (2011.): Rethinking Clientelism, Governance and Citizenship in Social Welfare: the Case of Croatia. Referat izložen na ESPA konferenciji, Valencija, 8.-10. rujna 2011.
- Wallace, H., Pollack, M. A., Young, A.R. (ur.) (2010.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Weimer, D. L., Vining, A.R. (1999.): *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Wilensky, H. (2002.): *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press
- Wilensky, H. (2006.): Trade-Offs in Public Finance: Comparing the Well-Being of Big Spenders and Lean Spenders. *International Political Science Review* (27) 4: 333-358

## **RASPRAVA\***

---

\*Sažetak rasprave napravio je Nenad Zakošek, [nenad.zakosek@fpzg.hr](mailto:nenad.zakosek@fpzg.hr)

## (NE)DEMOKRATSKI KAPITALIZAM I HRVATSKO DRUŠTVO: TERMINOLOŠKE DILEME

Odnos demokracije i kapitalizma vrlo je kompleksan. Krivo je suprotstavljati državu i tržište. Ne postoji dihotomija između države i tržišta, već je riječ o različitim načinima njihova kombiniranja. U raspravi o varijantama kapitalizma mnogi autori pokazuju da specifičan način povezivanja države i tržišta definira tip kapitalizma. Tu se postavlja pitanje jake ili slabe države. Hrvatska je država slaba i nekompetentna. Iskustva eksperata koji su radili po narudžbi vlade odnosno pojedinih ministarstava govore da imamo posla s nesposobnom javnom upravom. Iz perspektive europskog iskustva treba govoriti o jakoj državi koja istodobno omogućuje funkcioniranje tržišta kao i društvene odnose s visokom razinom socijalne sigurnosti. S druge strane, u Americi se može govoriti o slaboj državi na području socijalne politike, ali jakoj sigurnosnoj državi s velikim represivnim i sigurnosnim aparatom.

Razmišljajući o obilježjima liberalnog i demokratskog sustava, Hume je ustvrdio da su moguća dva rješenja: vladavina većine ili vladavina manjine. Većini je potrebna država da bi vladala, manjina može vladati i bez države. Većina u državi vlada demokratski, manjina vlada kao oligarhija izravno koristeći svoje izvore moći, bogatstvo i silu. Država svima mora priznati neko pravo – pravo i država idu zajedno. Oligarhija i privilegij idu zajedno, oligarhija ne uspostavlja pravo. Kapitalizam znači uspostavu moći utemeljene u bogatstvu pored države. Pitanje je kako uspostaviti kapitalizam: da li na divlji način, po načelo „tko ugrabi – njegovo je“, ili je to moguće učiniti na civiliziran način. Također je pitanje koju ulogu može imati država u tom procesu uspostave kapitalizma. Već je 1991. bilo jasno da hrvatska privatizacija nije bila dobro zamišljena i da će imati dugotrajne negativne posljedice. Nijedna oligarhija se ne može održati ako nije legitimna. Ako se masa okrene protiv oligarhije, ona joj se ne može suprotstaviti. Što je rješenje? Možemo se pozvati na Spinozin argument protiv Hobbesa, koji je rekao da se rat sviju protiv svih može spriječiti samo ako državna cjelina ide u korist svih. To znači da svi moraju imati mogućnost ne samo sudjelovati i iskazati svoje mišljenje, nego moraju imati i neke koristi od cjeline, što je više od Paretovog optimuma. Da bi se postiglo takvo rješenje, potreban je društveni kompromis odnosno društveni konsenzus, a on svakako mora osigurati funkcioniranje tržišnog kapitalističkog sustava.

U vezi s teorijskim pristupom nedostaje kontekst pojma depersonalizacije koji je važan kako za dijagnozu hrvatskog kapitalizma, tako i za opis načina usvajanja i provedbe javnih politika. Pojam depersonalizacije izveden je iz teorija javnih dobara, javne sfere i društvenog kapitala. Ako se pojam izvuce iz tog konteksta, onda se ne govori o društvenoj dimenziji fenomena, o socijalnoj politici, o dekomodifikaciji. Onda se može činiti da se deprivilegirane skupine mogu situirati unutar neke klijentelističke socijalne politike. Nasuprot tome, potrebno je vratiti raspravu u okvir razmatranja o javnom dobru i javnoj sferi.

Harold Wilensky u svom kapitalnom djelu političke ekonomije javnog sektora pod naslovom *Bogate demokracije: Politička ekonomija, javne politike i uspješnost* također tematizira odnos države i tržišta. Wilensky se bavi samo razvijenim zemljama i pokazuje da svugdje postoji neki odnos države i tržišta, neki oblik korporativizma. Najuspješnije su po nizu parametara skandinavske zemlje, u kojima su tradicionalno dominirale socijaldemokratske stranke: ne samo da imaju najniži Gini koeficijent, dakle najmanju društvenu nejednakost, nego ujedno imaju najveću produktivnost. Zanimljivo je da su u posljednjih desetak godina u tim zemljama socijaldemokratske stranke u opoziciji.

Ako se hrvatska država i društvo nazivaju „nedemokratskim kapitalizmom“, to sugerira da se problemi mogu riješiti ako malo popravimo demokratski proces. Međutim, to nije slučaj.

## PRIVILEGIJE I PRAVA

Kako razlikovati prava od privilegija? Po definiciji, prava su neotuđiva, a privilegiji su dani, dodijeljeni i na temelju toga je moguć klijentelistički odnos između onih koji uživaju posebne privilegije i njihovih klijenata koji dobivaju manje privilegije. Oni koji su isključeni iz tog odnosa su deprivilegirani. Zašto North, Wallis i Weingast govore o društvu otvorena pristupa? Zato što postoji kompeticija i resursi se dijele na temelju otvorenog natjecanja, a ne na temelju klijentelističkih veza između pokrovitelja i njihovih klijenata. Ono što se u tekstu naziva društvom otvorenog pristupa zapravo se historijski zvalo liberalnim kapitalizmom. Pridjev liberalni označava da su državne institucije impersonalne, svatko ima jednaku šansu odnosno jednaku razinu pravne zaštite (sekundarno je pitanje da li se država pritom upušta u neku vrstu preraspodjele).

U Hrvatskoj postoji specifična veza politike i društva odnosno ekonomije koja je izražena u sustavu privilegija. Važno je terminološki razjasniti: koja je razlika privilegije i prava? Iako je riječ o kategorijama koje imaju svoj povijesni razvoj i stoga se ne mogu odrediti izvan povijesnog konteksta, a u teorijskoj raspravi nema definitivnog razgraničenja između privilegije i prava, ipak mi intuitivno za hrvatsku situaciju možemo utvrditi razliku između privilegije i prava. Karakter hrvatske situacije izražen je u tvrdnji da smo „svi privilegirani“. To se može ilustrirati na primjeru sindikalnih prosvjeda krajem devedesetih godina. Sindikati su protestirali protiv činjenice da se u devedesetima stvorio privilegirani sloj u društvu i tražili su neku kompenzaciju za to. Kako se to moglo napraviti? Na žalost u tom trenutku nije bilo moguće stvoriti društvo otvorenog pristupa – mi ni teorijski nemamo recept za to kako se može izvršiti taj prijelaz – i stoga se zahtijevalo da i zaposlenici koje predstavljaju sindikati dobiju neke privilegije.

Kad se govori o tome koje su skupine u hrvatskom društvu privilegirane a koje deprivilegirane, potrebno je nijansirati. Često se govori da u hrvatskom sustavu socijalne sigurnosti postoje mnogi privilegirani, no kad se pobliže analiziraju te beneficije i prava, može se utvrditi da mnogi nemaju nikakva ni prava ni privilegije nego su potpuno marginalizirani.

Važno je jasno utvrditi tip privilegija i tko su privilegirani. U hrvatskom društvu među privilegirane ne pripadaju samo političke elite nego u pravilu i intelektualci. Oni su često uvrijeđeni kad se to kaže, no to treba izreći. Pristup Northa, Wallisa i Weingasta pokazuje međutim da nema precizne točke razdvajanja privilegija i prava. Ljudi rado prihvaćaju privilegije kao prava. Stoga bi zadaća analize javnih politika bila da pomogne u tom razlikovanju i razdvajanju prava od privilegija. Rasprava je pokazala da smo suglasni oko toga da je potrebna jača država, s većim financijskim kapacitetom koji mi u Hrvatskoj nemamo, i istodobno je potrebno uređeno tržište. No prvi je zadatak odgojiti elite da shvate svoju ulogu u društvu, kao i to da žive na tuđi račun. Istodobno, potpuno je neproduktivan stav građana koji na vlast i političke elite gledaju kao na „one tamo gore“ koji trebaju sve riješiti, dok su „oni tamo dolje“ lišeni bilo kakve odgovornosti. Potrebna je svojevrsna građanska pedagogija koja će stvoriti poštovanje prema trošenju proračunskog novca, koja će potaknuti shvaćanje da je porezni novac tuđi novac, što ne shvaća ni velika većina pripadnika elita, a ni građana.

Nipošto se ne može reći da su svi privilegirani. Sloj koji nije privilegirani su zaposleni u privatnom sektoru i privatni poduzetnici koji se ne oslanjaju na državu. Ti su akteri suočeni s visokim stupnjem porezne presije i s neefikasnom pravnom državom. Taj bi deprivilegirani sloj trebao biti nositelj

budućnog razvoja, međutim, riječ je o skupini koja je politički potpuno marginalna.

Govori se o deprivilegiranim te je izraženo mišljenje kako bi se ti deprivilegirani trebali pokrenuti i tražiti promjene. Ali tko su deprivilegirani? Često su tobožnji deprivilegirani zapravo privilegirani: svi koji primaju plaću iz državnog proračuna, uključujući i nas eksperte, zapravo su povlašteni. Nema pozitivne motivacije za promjenu, nego se može očekivati jedino da će ekonomski i financijski krah prisiliti društvo na promjene.

U Hrvatskoj naravno postoji pravni sustav s općenitim zakonima, to je dio opće pravne kulture kojoj pripadamo. Međutim, problem je što taj sustav prava funkcionira po logici privilegija. Svatko da bi konzumirao neko svoje pravo koje mu zakon jamči treba imati neku vezu. Vrlo često zbog zloupotreba ili naprosto loše organizacije građani ne mogu ostvariti neka prava. Arbitrarna primjena zakona pretvara taj općenit sustav u sustav privilegija. Pogledajmo to na jednom primjeru koji se tiče visokog školstva, o čemu je ovdje bilo riječi. Njemačka ima centralni sustav dodjele studijskih mjesta. Depersonalizacija institucija znači da se studijska mjesta dodjeljuju doista na temelju prosjeka ocjena i eventualno dodatnih unaprijed definiranih kriterija. U Hrvatskoj se uz depersonalizirani sustav nekad klasifikacijskih ispita ili danas državne mature u pravilu javlja upisivanje na sveučilište preko veze. Čim za jedan dio društva ne vrijede više općenita pravila, pravo se pretvara u sustav privilegija: razlikuju se oni koji se upisuju preko veze i oni drugi, koji nemaju vezu, pa ovisi o prosjeku ocjena ili rezultatu na klasifikacijskom ispitu. Ili, kako je cinično zaključio jedan od protagonista korupcijske afere na Prometnom fakultetu: oni koji nemaju novca (da korupcijom dođu do diplome), moraju učiti.

## SOCIOEKONOMSKI KONTEKST I JAVNE POLITIKE U HRVATSKOJ

Iz perspektive teorije modernizacije može se postaviti sljedeće pitanje: ne znači li opis rezultata tranzicije u Hrvatskoj, koja se kvalificira kao zrela prirodna država – u terminologiji Northa, Wallisa i Weingasta – zapravo konstataciju da je izgubljena jedna razina modernizacije koja je bila postignuta u socijalizmu. Kad pogledamo iskustvo razvoja u socijalizmu, možemo utvrditi da je i prema kriterijima ovdje predložene teorije postignut značajan nivo modernizacije. Primjerice, nakon odlaska prve generacije poratne revolucionarne elite, koja je imala karizmatički legitimitet, došlo je do depersonalizacije odnosa, u ekonomiji su odnosi dostigli višu razinu oslanjanja na objektivne kriterije, itd. To se može povezati s dijagnozom tranzicijske teorije koja tvrdi da se relativno brz uspjeh procesa demokratske tranzicije i uspostave tržišne ekonomije, nastanak relativno stabilnih institucija, osobito u zemljama Srednje Europe (Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija) može objasniti visokom razinom modernizacije koja je postignuta još u socijalizmu: to se vidi po razini pismenosti, urbanizacije, strukturi ekonomije itd. U usporedbi primjerice s Latinskom Amerikom, gdje je razina modernizacije na mnogim područjima niža, evidentno je dakle da se postsocijalistička Srednja Europa nalazi na višem stupnju modernizacije. Ako je tako, onda tekovine modernizacije još uvijek moraju postojati kao potencijal u društvu. Otvoreno je pitanje jesmo li u Hrvatskoj već imali nešto od začetaka društva otvorenog pristupa i depersonaliziranih institucija, ali je to uništeno zbog niza razloga: zbog rata, zbog načina raspada države, zbog nacionalizma, klijentelizma.

Treba uočiti kakvi su mehanizmi horizontalne koordinacije javnih politika u Hrvatskoj. Rečeno je da se iz tog procesa često isključuju eksperti. Međutim, to nije sasvim točno. Često nas političari pitaju za mišljenje, čak nas i dobro plaćaju, i mnogi od nas ovdje radili su na takvim dobro plaćenim projektima za potrebe vlasti. Problem je u tome što se to najčešće ne koristi. Trebalo bi istražiti zašto se ne koriste te ekspertize: ponekad naručitelju ekspertnog mišljenja tema više nije u fokusu, ponekad mu se ne sviđaju preporuke, ponekad se promijeni ekipa na vlasti koja je naručila istraživanje, ponekad im se čak i sviđa ekspertni nalaz, ali se ne žele suprotstaviti nekim skupinama kojima određene mjere nisu u interesu.

Akteri u javnoj upravi često ne znaju što učiniti s analizama koje se naručuju od eksperata. Evidentno je da *policy papers* ostaju neiskorišteni. Drugi problem jest nedostatak horizontalne koordinacije među resorima, vrlo smo često svjedoci rasprava eksperata s predstavnicima javne uprave, u kojima je vidljivo da jedni resori ne znaju što se događa u drugima ili imaju oprečne ciljeve.

Pitanje o korištenju ekspertize u procesu stvaranja javnih politika obrađivano je u literaturi, primjerice, o tome je pisala profesorica Jill Tao. Ona je pokazala da je i u Americi, gdje je nastala policy analiza, korištenje nalaza eksperata često samo simbolično. Važno je pitanje zašto i u kojim uvjetima se ekspertiza počinje koristiti kod vrednovanja smjerova javnih politika, kod oblikovanja nekog policy dizajna kako bi bio bolji, djelotvorniji, jeftiniji.

Proučavanje javne uprave u Hrvatskoj pokazalo je da je njezina slaba točka najniži upravni sloj, kojeg je otprilike 20 posto previše. Ono što u Hrvatskoj nedostaje je viši upravni sloj, koji može sudjelovati u europskom sustavu komitologije. Nužno je pojačati taj sloj uprave, a nekako se riješiti viška zaposlenih na nižim razinama sustava. Za to je nužno da ministar uprave ne bude marginalan, nego jedan od ključnih ljudi u vladi. Uz odgovarajuću političku volju za promjenu ne treba deset godina, dovoljno je pet-šest godina.

## TKO SU NOSIOCI PROMJENE?

Tko u hrvatskom društvu želi novu tranziciju, napuštanje sadašnjeg stanja i promjenu? Neki misle da promjenu zagovara uska intelektualna elita, koja je odvojena od društva i od političke vlasti. U svome tekstu autori sugeriraju da inicijativa za promjenu dolazi od elita, naime kad neka od elita dođe do zaključka da je bolje ići u pravcu modernizacije nego u pravcu regresije.

Što može dati impuls za promjene, da se bar jedna od elita odluči podržati prelazak u društvo otvorenog pristupa? Postoji samo jedna točka koja može izazvati zaokret, a to je suočavanje s financijskim ograničenjem, koje u proteklom periodu nije postojalo. Dobar indikator je razina vanjskog duga, koji je dosegao visinu društvenog proizvoda, što znači da se time financiralo potrošnju, dijelio se kolač koji je vani proizveden i tako je rastao vanjski dug. Kad se elite suoče s točkom u kojoj se ta praksa ne može nastaviti, moguć je zaokret u dva smjera: može se ići u modernizaciju, ali se također može ići u regresiju. Kad se razmišlja o neposrednoj budućnosti u Hrvatskoj, uočava se jedna novost koja će se dogoditi s ulaskom u EU. Elita će moći ostvariti

određene privilegije kao distributer sredstava EU-a i vjerojatno bar dio elite vidi na taj način svoju budućnost u idućih pet godina. Preduvjet da takav scenarij uspije jest sposobnost da se prevladaju najveći deficiti i da se Hrvatska uspješno integrira u Europsku Uniju.

U historijskom institucionalizmu postoji pojam kritičkih prijelomnica, zgusnutih povijesnih razdoblja u kojima može doći do društvene promjene. Što je poticaj promjenama? Je li to kriza, iscrpljivanje postojećeg ekonomskog modela, svijest o tome da se „udarilo o zid“? Ili će doći do toga da netko preuzme neku ideju i da je kroz utjecaj elite pokuša ostvariti. Naravno, rezultat je neizvjestan i može biti i neki tip regresije. Dilema je jasna: ili će zbog nesposobnosti za promjenu doći do raspada sustava, ili će se odnosi ciljano mijenjati. Promjene su moguće.

Pitanje o izvorima promjene pretpostavlja analizu dominantne koalicije u Hrvatskoj. Ona se sastoji od tri komponente, tri socijalna bloka. Jedan blok tvori politička elita. S ulaskom u EU politička elita, koja – kako je rečeno – može postati distributer sredstava iz EU fondova, imat će motiva da promijeni sadašnju situaciju, da bude poštenija, da donekle kontrolira korupciju, ali je pitanje koliko će imati snage da transformira Hrvatsku u društvo otvorena pristupa i depersonaliziranih institucija. Drugi blok su privatni poduzetnici bez ekskluzivnih veza s državom i zaposlenici u privatnom sektoru – dakle udruge poslodavaca, čak i jedan dio sindikata privatnog sektora koji se približava poslodavcima kad je riječ o odnosu prema državi. Postavlja se pitanje zašto oni nemaju veći utjecaj. U nas postoji tradicija oportunističkog ponašanja poslovne elite, što je ne samo kod nas prirodni refleks za tu skupinu. Oportunističko ponašanje možda nije karakteristično za poslovnu elitu u anglosaksonskim zemljama, ali jest u kontinentalnoj Europi. U Hrvatskoj je oportunizam dodatno prisutan jer se unutar udruge poslodavaca pojavljuju dvije vrste ljudi: jedni koji su stvarno na tržištu, koji su samonikli poduzetnici, i drugi koji su tranzicijski pobjednici i imaju prirodni refleks sljublivanja s državom. Zanimljivo je pitanje što bi se dogodilo da poslovne elite agresivnije politički nastupe, da ulože određene resurse u to. Doduše, teško da poslodavci mogu iznijeti društvenu transformaciju, niti je poznato da se takav slučaj igdje drugdje dogodio. Treći blok je onaj srednji sloj državne uprave i javnog sektora, javnih poduzeća, koji je najkonzervativniji i koji će pružati otpor bilo kakvim promjenama.

Kad se govori o elitama, mora se voditi računa o personalnim mrežama u koje smo uključeni. Ni mi kao znanstvenici ne možemo se ograničiti samo na meta-pristup, kao da smo mi analitičari objektivni i izvan društva koje analiziramo.

Na pitanje o perspektivama promjene i preduvjetima za uspjeh demokracije teorija Ingleharta i Welzela – koja je inače previše shematska – može ponuditi neke odgovore. Oni govore o tri pristupa razvoju demokracije: legitimacijskom, komunitarnom i pristupu ljudskog razvitka. Legitimacijski pristup tvrdi da je za demokraciju važna participacija na izborima, povjerenje u institucije i sl. – oni međutim pokazuju da to nije presudno za uspjeh demokracije, jer imamo i nedemokratske države s formalnom demokracijom u kojima postoje svi ti elementi. Komunitarni pristup naglašava ulogu socijalnog kapitala koji se razvija u društvu – no ni to nije toliko važno za uspjeh demokracije. Treći je pristup ljudskog razvitka koji tvrdi da na temelju razvoja novih, ekspresivnih vrijednosnih orijentacija i osobnih interesa građana dolazi do pobune masa protiv elita. Dakle, prema toj teoriji razvoj demokracije ne može se očekivati od elita nego suprotno: što građani imaju više slobodnog izbora i što više inzistiraju na osobnim pravima, to je veća šansa razvoja demokracije. U Hrvatskoj su modernizacijski potencijali zakočeni zbog tipa razvoja koji smo imali devedesetih godina.

Što se iz perspektive Ingleharta i Welzela može reći o šansama za promjenu u Hrvatskoj? Oni smatraju da se može očekivati da će nosioci promjena biti srednji slojevi. I u Hrvatskoj imamo srednje slojeve koji žele živjeti u „decent state“ i „decent society“. Možda su ljudi koji imaju djecu i žele im osigurati da žive u boljem društvu oni koji su osobito motivirani podržati promjenu. Na taj način bi čimbenik promjene postali obrazovani srednji slojevi, koji su različiti i od (intelektualnih, poslovnih, političkih) elita i od totalno depriviranih nižih slojeva.

Dilema se može ilustrirati na primjeru hrvatske rasprave o prijedlogu zakona o visokom školstvu, znanosti i sveučilištu. Retorika koja je pratila te prijedloge zakona inzistirala je na tome da se privilegirani akademski djelatnici, koji ništa ne rade, protive se reformi i uspostavi sustava jasno definiranih prava i obveza. Točno je da hrvatski sustav znanosti i visokog školstva znatno zaostaje i potrebni su mu pomaci, no predloženi zakoni i način na koji su izrađeni ne jamči nužne pomake, a dovode u pitanje autonomiju akademske zajednice i sveučilišta koji su temeljna pretpostavka razvoja znanosti. Povijest reformiranja visokoškolskog sustava u Hrvatskoj pokazuje da u posljednjih deset godina nije napravljen nikakav iskorak. 2001. godine rektor zagrebačkog sveučilišta je rekao da reformu sveučilišta ne treba regulirati ministarstvo, nego da sveučilište može samo provesti reformu. Prošlo je jedanaest godina, a akademska zajednica nije napravila nijedan prijedlog popravka sistema. Onda se ne treba čuditi da država dolazi s nerazrađenim prijedlozima novih zakona. Loše je da akademska zajednica, koja zapravo troši jako puno proračunskog novca, opstruira promjene koje dolaze izvana, a istodobno nije spremna sama predložiti promjene.

Može se ustvrditi da je problematična dinamika razvoja o kojoj se ovdje govori manje politički uvjetovana, a više strukturno. Sociolozi su ocijenili proces modernizacije kroz koje je prošla Hrvatska u doba druge Jugoslavije – literatura je opsežna i postoji konsenzus oko bitnih konstatacija – i taj proces i dalje djeluje unatoč tranziciji i prelasku iz socijalizma u kapitalizam odnosno u okviru procesa izgradnje samostalne nacionalne države, koja prepostavlja jednu drugu osnovu unutarnje kohezije, naime upravo nacionalnu solidarnost. Ono što se dogodilo u Hrvatskoj može se nazvati procesom vulgarne postmodernizacije: tranzicija iz socijalizma se u Hrvatskoj dogodila tako da su demokratske i kapitalističke institucije implementirane u sociokulturnu matricu parcijalno moderniziranog društva. Obilježje te matrice je prema Josipu Županovu antiintelektualizam, koji se u tranzicijskim uvjetima intenzivira, tako da dolazi do birokratske regresije. Radi se o tome da se taj antiintelektualizam prepozna kao prepreka, da se radi na poticanju konkurencije među pojedincima i institucijama. Antiintelektualizam je u nas prisutan u raznim društvenim miljeima, ali i u svim segmentima političkog spektra.