RAD HRVATSKE AKADEMIJE ZNANOSTI I UMJETNOSTI
KNJIGA 495

HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI
RAZRED ZA DRUŠTVENE ZNANOSTI

Urednički odbor
LUJO MARGETIĆ
EUGEN PUSIĆ
ALICA WERTHEIMER-BALETIĆ

Glavni i odgovorni urednik
Akademik EUGEN PUSIĆ

Adresa uredništva:
Razred za društvene znanosti
Hebrangova 1, 10000 Zagreb
tel. 01/48 95 170

UDK 3 ISSN 1330-0768

R A D

HRVATSKE AKADEMIJE ZNANOSTI I UMJETNOSTI

495

RAZRED ZA DRUŠTVENE ZNANOSTI

KNJIGA 44

ZAGREB, 2006.

SADRŽAJ

Zvonko Posavec
PUT PREMA USTAVNOM UGOVORU EU 7

1. Povijesni razvitak 7
2. Specifična svojstva Europske unije 11
3. Diskusije oko europskog ustava 15
4. Konzekvencije dvostrukoga ne Francuske i Nizozemske 24

Eugen Pusić
KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA 31

I. UVOD 31

II. TEORIJSKI OKVIR 33
1. Interakcija 34
2. Struktura 35

III. DRŽAVA 44
1. Država u društvenoj okolini 46
2. Država kao interakcija 49
3. Država kao struktura 52
4. Razvitak države 55
a) Nastanak moderne države 55
b) Demokratska preobrazba države 59
c) Stabilizacija, destabilizacija i ponovna stabilizacija 65
d) Perspektive budućnosti 73
– Opće tendencije razvitka 74
– Budući razvitak države 76

IV. UPRAVA 81
1. Nastanak državne uprave 83
2. Uprava stiče posebni identitet 84
– Izolacija od sukoba 84
– Dioba vlasti 85
– Pravna država 86
– Sukob neizbježan zbog same suradnje 87
– Stabilnost i prilagodljivost u državnoj upravi 91
– Uloga uprave u odnosu slobode i pravednosti 92
3. Etape razvitka uprave 95
– Raspršivanje znanja 98
– Uprava i opasnost birokratske vlasti 100
4. Perspektive 101
– Tendencije u okolini 101
– Stabilnost i prilagodljivost 103
– Sloboda i pravednost 107
– Neravnoteža: prednost i opasnost 108
– Perspektive budućnosti 109
– Reforma prava i javna uprava budućnosti 111

UJEDINJENO KRALJEVSTVO VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE 114
1. Strukturna kriza 118
2. Revolucija u demokratskim okvirima 121
3. Reforma uprave 126
4. Središnja uprava Velike Britanije 138
a) Javna sigurnost – Britanska policija u upravnoj reformi 156
b) Javne službe – Nacionalna zdravstvena služba 163
c) Regulacija – hrana, voda i uprava 170
d) Socijalna država – stupovi i režimi 181
Literatura 191
Summary 197

Vladimir Stipetić
GOSPODARSTVO HRVATSKE 1919. –1940. 203
1. UVOD 204
I. MAKROEKONOMSKA POVIJESNA ANALIZA 207
2. Napredak discipline 207
3. Hrvatska gospodarska povijest i desiderata moderne makroekonomske analize 219
II. MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI RAZVITKA GOSPODARSTVA HRVATSKE, 1918. – 1941. 223
4. Opći okvir gospodarstva 223
5. Stanovništvo Hrvatske i zaposlenost 225
6. Bruto domaći proizvod Hrvatske, 1910. – 1940. 248
III. DINAMIKA RAZVITKA ZNAČAJNIH GOSPODARSKIH DJELATNOSTI
7. Poljoprivreda 255
8. Industrija i obrt 260
9. Građevinarstvo 267
10. Trgovina i ugostiteljstvo 274
11. Bankarstvo i osiguranje 276
12. Obrazovanje 278
IV. IZRAČUN BRUTO DOMAĆEG PROIZVODA HRVATSKE, 1920. – 1940.
13. Sinteza analitičkih postupaka 280
14. Analiza postignutih rezultata 288
15. Interpretacija rezultata 292
Literatura 295
Sažetak 297

Ivan Supek
GLOBALIZACIJA ILI ZDRUŽENI SVIJET? 299
Sloboda i angažiranost 299
Kada razvoj primiče propast 312
Hoće li se homo sapiens uništiti? 317
Kakav ujedinjeni svijet 325
Hoće li se dobro nadvladati? 330
Summary 340

Zvonko Posavec
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Izvorni znanstveni članak
Rukopis prihvaćen za tisak:
28. lipnja 2006.

PUT PREMA USTAVNOM UGOVORU EU

Europa se nakon Drugoga svjetskog rata, nakon nacionalističkih divljanja, strahota i stranputica, suočila s preispitivanjem svojih vlastitih ciljeva i iznalaženja alternativnih oblika demokratske organizacije svojih poredaka. Premda Europa teži prema miru i sigurnosti, postalo joj je jasno da taj mir i sigurnost ne može naći u nacionalističkoj izolaciji svojih država. Razvitkom znanosti, tehnologije i privrede u cjelini dolazi do pojačanih zahtjeva za slobodom i mobilnošću, za nesmetanim kretanjem ljudi, informacija i roba. Kooperacijom se otvaraju putovi blagostanja i prosperiteta, a zajedničko tržište potiče trgovinu i efikasno privređivanje. Upravo bi ujedinjena Europa neke od tradicionalnih slabosti svoje političke organizacije trebala prevladati i omogućiti siguran i slobodan opstanak svojih građana. Tema je ovoga rada put razvitka Europe u posljednjih pola stoljeća, teškoće njezina razvitka, kao i dvojbe koje nas prate na ovome putu.

1. POVIJESNI RAZVITAK

Ideja integrirane Europe seže sve do ranoga Srednjega vijeka. Na primjer: *Sveto rimsko carstvo njemačke nacije* smatralo je svojom obvezom uspostaviti jedinstvo kršćanskoga svijeta. Ta ideja nikada nije bila realizirana, premda je stalno bila prisutna u političkim opcijama Srednjega vijeka (Usp. Weberg, 1984).

Postupnom sekularizacijom, pod utjecajem renesanse i reformacije, usponom dinastičko-teritorijalno formiranih poredaka te usponom i jačanjem nacionalnih država, ova se ideja gubi. Ipak, i u tim razdobljima možemo naći neke predodžbe o europskom poretku mira. Jedan od najznačajnijih takvih projekata nalazimo u spisu Immanuela Kanta, *Prema vječnom miru*, 1795 (Huber, 2002.: 14). Kantov nacrt doista nije imao u vidu samo Europu, nego je njegov cilj bio uspostava univerzalnoga mira. U poznatim *definitivnim člancima* smatra on da će to biti postignuto onda kada građanski ustav u svakoj državi bude republikanski, što za njega znači da će biti uspostavljena dioba vlasti, poštivanje ljudskih prava, i kada će se pravo naroda temeljiti na federalizmu slobodnih država (Kant, 2000.: 121- 127).

Čak ni u 19. stoljeću nije ova misao o ujedinjenoj Europi potpuno nestala. Posebno treba istaknuti socijalističke vizije Saint-Simona i Marxa koji su zago-

varali internacionalizaciju međunarodnih odnosa i nužnost nadilaženja nacionalnih granica. Međutim, javljaju se i građanski projekti stvaranja ujedinjenje Europe. Tako je Karl Christian Friedrich Krause, uporedo s Bečkim kongresom 1814., objavio spis "Nacrt europskog saveza država", a Kongresu je predan spis grofa Claudea Henrija de Saint-Simona i njegova učenika Augustina Thierryja pod nazivom "O reorganizaciji europskoga društva ili o nužnosti objedinjavanja naroda Europe u jedno političko tijelo, čuvajući svaki svoju nacionalnu nezavisnost". Pojavljuju se spisi ljudi okupljenih oko talijanskog Risorgimenta, poput Giuseppea Mazzinija, obznanjen je i poznati govor francuskoga pisca Victora Hugoa. On je kasnije, kao predsjednik Pariške mirovne konferencije 1849., najavio dolazak dana kad će Sjedinje američke države i Sjedinjene države Europe stojeći "licem u lice" pružiti si ruke "preko mora" (Wehberg, 1984.: 19 i dalje). No i građanski političari, kao npr. Walter Rathenau, uoči Prvoga svjetskog rata, smatrali su da privredna i politička integracija mora prerasti u zajednicu europskih naroda. Posljedice katastofe Prvoga svjetskog rata i iz nje proizišla beznačajnost Europe vodile su do ideja što ih je snažno izrazio grof Richard N. Coudenhove-Kalergi 1923. u knjizi "Paneuropa". Knjiga počinje riječima: "Ova knjiga je određena da spasi jedan veliki politički pokret koji drijema u svim narodima Europe" (Coudenhove-Kalergi, 1923). Kao cilj pokreta najavljuje on ujedinjenje europskih zemalja u političko-privredni savez država. Paneuropska unija koju je on osnovao 1923. i pokret koji se veže uz nju, opstoji i danas.

U razdoblju između dva svjetska rata djelovali su političari poput predsjednika SAD Wilsona, s idejom ograničenog suvereniteta naroda (1919.), a Briandov plan (1929.) zalaže se za ideju europske federacije u okviru saveza naroda. Hitlerovo osvajanje vlasti (1933.) spriječilo je uspjeh tih nastojanja.

Europski pokret za vrijeme i nakon Drugoga svjetskog rata donio je, osim političkih studija i manifesta, također i brojne detaljne nacrte ustava (Lipgens, 1986.).

Nakon Drugog svjetskog rata 19. rujna 1946., održao je Winston Churchill u Zürichu poznati govor u kojem je predložio stvaranje Ujedinjenih država Europe, ali naravno bez Velike Britanije koja se još smatrala imperijalnom silom. Institucionalizacija europskoga zajedničkog rada započela je utemeljenjem *Europskog vijeća* u Strasbourgu 1949., a *Europska konvencija o ljudskim pravima* (EKLJP) potpisana je u Rimu 4. studenoga 1950. godine.

Utemeljenje EZ započeli su Robert Schumann (1950.) i njegov suradnik Jean Monnet, koji su na početku procesa integracije težište postavili na procese integracije ključne industrije. Zaključeno je da bi *visoka vlast* trebala zajednički upravljati ključnim industrijama za sve države članice. Ovu su ideju oduševljeno prihvatili Adenauer i De Gasperi, kao i države Beneluxa i 1951. potpisali *Ugovor o*

europskoj zajednici za ugljen i čelik (EZUČ). Šest članica utemeljiteljica bile su Belgija, Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg i Nizozemska. Ugovor je stupio na snagu 1952. i predviđen je za vrijeme od 50 godina.

Ovaj *Ugovor* bio je rođenje EU i porijeklo prava Unije. S EZUČ nastali su organi *sudstva* i *Vijeće ministara* (ČL. 7 KS). Sjedište visokih ureda postao je Luksemburg.

Prema uzoru na EZUČ, trebala je i u privrednom sektoru uslijediti integracija europskih država. Belgijski ministar P.H. Spaak preporučio je 1956. *Ugovor o europskoj privrednoj zajednici* (EPZ) i *Ugovor o europskoj atomskoj zajednici* (EURATOM). Ti su ugovori potpisani 1957. godine u Rimu.

Od samoga početka uočljive su dvije tendencije u okviru ovoga procesa integracije: jedna je *međuvladavinska* (intergouvermantalna) koju zastupa Francuska na čelu s De Gaulleom koji govori 1960. o Europi domovina. Drugi je koncept *supranacionalni;* njega pretežno zagovara EPZ komisija. U Luxemburgu je 1966. pronađen kompromis, koji jamči svakoj državi članici pravo veta, ako odluke većine budu u suprotnosti s njezinim vitalnim interesima.

Konflikt između onih koji težište postavljaju u budućnosti na saveznoj državi Europe i pristalica modela kooperacije država koje zastupa De Gaulle, ostavio je traga sve do prijedloga ugovora o ustavu EU-a.

Postepeno se povećava EZ. Godine 1973. dolazi do zapadnog proširenja zajednice sa Velikom Britanijom, Irskom i Danskom, južno proširenje dogodilo se pristupanjem Grčke (1981.), te Portugala i Španjolske (1986.), a tek 1995. pristupa u EU Austrija, Švedska i Finska. Godine 2004. dogodilo se dosad najveće proširenje s pretežno srednjoeuropskim i istočnoeuropskim zemljama – Poljskom, Mađarskom, Češkom, Slovačkom, Litvom, Latvijom, Estonijom, Slovenijom, Ciprom i Maltom. Završni su pristupni pregovori s Bugarskom i Rumunjskom, te se može očekivati njihovo brzo primanje u EU. Može se očekivati daljnje proširenje sa istočno i južno europskim državama, a pristupni se pregovori vode s Turskom i Hrvatskom, pri čemu mogućnost pristupa Turske u EU izaziva najviše kontroverzi.

Odlučujući korak za razvitak EZ bio je *Maastrichtski ugovor* (1992/93). On nije trebao biti završetak integracije, nego je različite ugovore sklopljene među državama članicama trebao dovesti do jedinstva. Naročito su u Njemačkoj bile prisutne jake tendencije koje su nastojale da ovi ugovori prerastu u *Europsku političku uniju.* Tako je 7. velječe 1992. potpisan *Ugovor o Europskoj uniji. Ugovor o Europskoji* uniji trasirao je bitno put prema europskoj integraciji, tj. put prema integraciji triju zajednica EPZ, EURATOM i EZUČ, kao što je trebao integrirati pod jedan krov zajednički rad u *vanjskoj i sigurnosnoj politici* i *zajednički rad u sudskoj i unutarnjoj politici.* Od tada se govori o "modelu s tri stupa", jer je EU sličan

hramu s tri stupa: "klasičnoj" integracijskoj zajednici (EZ/ EZUČ/ EURATOM kao *prvom* stupu, zajednici vanjske i sigurnosne politike (Čl. 11 i dalje EU) kao *drugim* stupom, i policijskom i sudskom zajedničkom radu u pitanjima kaznene politike (Čl. 29 i dalje EU) kao *trećem* stupu.

Ugovor iz Amsterdama (1997./99.) zahtijeva da se uspostavi "jača suradnja" (Čl. 40, 43 – 45 EU i čl. 11 EZ) i da se organiziraju "politike i forme zajedničke suradnje". Najznačajnija briga prethodne konferencije vlada bila je konsolidirano oblikovanje *primarnoga prava*, jačanje institucionalnog prostora EU, personalizacija zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao i jačanje europskoga parlamenta.

Ugovor iz Nice (2000./01.) predviđa stoga novu porceduru za pojačani zajednički rad. Tim je ugovorom pojačana suradnja bitno i detaljno regulirana za sve "stupove EU" (Huber, 25). Također je u Nici svečano proklamirana i *Karta o temeljnim pravima* Europske unije.

U procesu nakon Nice osobito su točnije razgraničene kompetencije između EU i država članica, pojašnjen je Status *Karte o temeljnim pravima* Europske unije. Nastojalo se pojednostaviti ugovore i jače uvući nacionalne parlamente u arhitekturu Europe.

Pod predsjedanjem Valery Giscard d' Estainga poduzeo je Europski ustavni konvent (ožujak, 2002.) zadaću da izradi *Ugovor o Europskom ustavu*. Prijedlog ustavnog konventa, nakon malih izmjena, potpisali su u Rimu predsjednici država i vlada država 29. li-stopada 2004. godine.

Dakle, integracijski napori započeli su najprije na području privrede (posebno utemeljnjem Europske privredne zajednice – EPZ). Integracija tržišta slijedi iz ekonomske nužnosti, jer europske nacionalne privrede mogu razviti potrebnu dinamiku samo u europskim okvirima, kako bi se efikasno potvrdile i afirmirale nasuprot globalizirajućoj privredi. Time je stvorena nada da povezanost građana i država na ekonomskom polju može otvoriti put prema političkoj uniji (to se naziva metodom Moneta).

Postepeno Europska zajednica (EZ) dobiva kompetencije općepolitičke naravi. *Maastrichtskim ugovorom* preduzima se nominalno korak od jedne čisto privredne zajednice prema političkoj uniji. Politički mandat Unije dosegnuo je domenu koja je do sada pripadala jezgri područja državnoga suvereniteta. Težina Europe raste, jer njezina vanjska politika govori jednim glasom.

Prevladava opće uvjerenje da europska nacionalna država tradicionalnoga oblika ne može jamčiti njezine klasične zadaće – mir, sigurnost i dobrobit (Möstl, 2004:, 11). Samo u zajednici naddržavne federacije može ona ispuniti ove zadaće. Funkcija uspostave mira bila je i ostaje najvišim ciljem europske integracije (Čl. 1 -3), a zajednički rad europskih država dobro ga je ispunio.

2. SPECIFIČNA SVOJSTVA EUROPSKE UNIJE

Projekt stvaranja *Europske unije* u velikoj je mjeri obilježio drugu polovicu 20. stoljeća, a bit će i odlučan izazov i za političare i znanstvenike u 21. stoljeću. Povijest nastanka EU, kao što sam izložio, dugotrajan je proces koji se odvija već više od pola stoljeća. Kulminaciju ovoga procesa predstavlja koncipiranje teksta *Ugovora o Ustavu za Europu* što ga je izradila komisija pod predsjedanjem Valeryja Giscarda d' Estaigna. Predloženi tekst ujednačili su predstavnici vlada 17/18. lipnja 2004., a 29. listopada 2004. svečano su ga potpisali šefovi država i vlada država. *Ustavnim ugovorom* obuhvaćeni su svi ugovori na kojima je do tada počivala EU. Ustavni ugovor može stupiti na snagu samo ako ga ratificiraju sve države članice Unije. Za ustavnu teoriju projekt *Ustava za Europu* predstavlja izuzetan izazov. Navest ću samo nekoliko *strukturalnih teškoća* zbog kojih se ovaj projekt teško uklapa u tradicionalni način razmišljanja *ustavne teorije* i zbog kojih je on doveden, kao što sam rekao, ozbiljno u pitanje.

Prvo, cjelokupna *teorija ustava* ima svoju orijentacijsku točku u *državi*. Država je nekoliko stoljeća bila elementaran i uspješan projekt svih zapadnoeuropskih zemalja, bez obzira na kulturne razlike koje su dale pečat pojedinim ustavnim određenjima. Demokratski pokreti pod kraj 18. stoljeća otvorili su put novom tipu legitimacije javne vlasti putem naroda. Ovaj je proces kulminirao stvaranjem nacionalne države čija je dominacija odredila, kako kraj 19. stoljeća tako i prvu polovicu dvadesetog stoljeća. Demokracija se oblikovala kao forma države koja ima svoju legitimaciju u državnom narodu. Orijentacijska točka ustavne teorije bila je država. Kad se govorilo o ustavu i narodu, tada se samorazumljivim smatralo da se radi o ustavu države i državnom narodu kao elementima političkog poretka. Ova Arhimedova točka ustavne teorije s projektom stvaranja EU ozbiljno je dovedena u pitanje.

Najprije, EU nije država i ona neće biti država, čak niti prema prijedlogu *ustava za Europu*. Zašto ona nije država?

EU ne posjeduje osnovnu oznaku državnosti, takozvanu *Kompetenz-Kompetenz*, što znači da ona ne može sama definirati svoje kompetencije. Pravni temeljni poredak EU jesu *ugovori među članicama Unije*, međutim o egzistenciji i sadržaju ovih ugovora ne odlučuje Unija, nego isključivo države članice. Države članice su *gospodarice ugovora*, te Uniji nedostaje pravo da određuje svoj temeljni poredak. Unija ne može promijeniti ove uvjete, ako je samo jedna jedina članica protiv promjene ugovora. Unija stoga neće moći autonomno stvarati svoj temeljni poredak i ona neće ni u budućnosti biti organizacija vlasti koja ima kvalitetu države. Unija nema pravo da sama odredi svoj temeljni poredak. Ona ne može svoj poredak mijenjati protiv volje svojih članica. Ona ne može svoje ograničene kom-

petencije proširivati. Njoj, dakle, nedostaje autonomija s obzirom na njezin temeljni poredak.

S druge strane, premda EU nema kompetencije države, njezina zakonodavna djelatnost je izuzetno intenzivna. Ona se profilirala kao organizacija vlasti i ona vrši javnu vlast. To je dovelo do gubitka važnosti klasičnog pojma suvereniteta koji je obilježio tradicionalnu državu. Kad bi se današnje države članice EU mjerile samo prema pojmu suvereniteta, tada one ne bi bile suverene države. Nalazimo li se na kraju epohe državnosti? Korak prema drugim vladavinskim formama neizvjestan je i naravno uvijek rizičan. Nacionalnoj državi, premda je još uvijek glavni akter političkog i privrednog života, izmiču mnogi prerogativi koji su prije jednoznačno karakterizirali državu.

Druga strukturalna teškoća odnosi se na sam *ustav*. Ustav je bio, strogo pravno gledano, uvijek samo *osnovni pravni poredak države*. Postavlja se pitanje može li se pojam ustava, koji je strogo fiksiran na državu, primijeniti na politički poredak EU? Danas prevladava mišljenje da se pojam ustava može primijeniti i na pravni poredak organizacije vlasti kakva je EU. Pojam ustava proširuje se tako na organizacije koje nisu tipično državne. Osnovna je misao jedne duge *tradicije europske ustavnosti* da se politička *vlast mora kontrolirati i da se vlast mora podvrgnuti općim zakonima*. Stoga se i vlast EU mora organizirati, legitimirati i ograničiti. Zato EU treba ustav, bez obzira na to što EU možda nikada neće postati država. Postoji, dakle, potreba reguliranja odnosa u okviru EU, a hoće li ta *temeljna pravila* biti nazvana ustav ili ne nije od odlučujuće važnosti. Praksa je *Suda Unije* (Luxemburg) da već ugovorima EZ/EU pridaje rang ustavnih odredaba.

Treća ozbiljna strukturalna teškoća u organizaciji vlasti je upravo njezina demokratska legitimacija. Ustav EU prisiljava nas da razmislimo o pojmu naroda kao posljednjem izvoru demokratske legitimacije. Tekst prvog članka *Ustava EU* govori o *volji građana i država*. Ti građani su građani Europe i pozivanje na građane Europe sugerira kao da postoji *europski narod*. Međutim, ustav se ne poziva na volju naroda Europe nego na *volju država članica Unije* koje ostaju *gospodarice europskog ustava*. Države članice i dalje su jedini izvor legitimacije vlasti EU, a ne građani Europe.

U klasičnim nacrtima ustava narod se konstituira u ustavu kao *subjekt i kao objekt* političke vladavine. To znači da je narod jedinstvo onih na čijoj volji se temelji politička vladavina i onih koji su joj podvrgnuti. Riječ je ovdje o državnom narodu koji se konstituira putem državnog ustava.[1] Orijentacijska točka u shvaća-

[1] Ovdje nije riječ o sociološko-politološkom pojmu naroda nego o pojmu naroda objedinjenim državljanstvom. Pojam državljanstva je juristički pojam koji obuhvaća pripadnike države, neovisno o njihovom etničkom ili socijalnom porijeklu.

nju demokracije ovdje je država kao nositeljica suverene, a time i neograničene vladavine[2], čijim ustavom se konstituira jedinstvo državnog naroda. *Europska unija* je, naprotiv, nosilac ograničene vladavine koja se izvodi od članica država. Ona je rezulutat ograničene volje članica država i njihovih naroda. Važne odluke u *Ministarskom vijeću* moraju biti jednoglasne da bi postale punovažne.

Sve to, naravno, proturječi principima klasične demokracije.

EU nije država, stoga ne postoji nikakav državni narod i takvog naroda vjerojatno neće nikad ni biti. Možemo reći da Ustav EU, koji tvore države članice, narodi i građani, konstituira samo parcijalno, odnosno ograničeno političko jedinstvo. Međutim, ovo parcijalno jedinstvo može vezati građane na čitavom teritoriju samo u pojedinim segmentima. Stoga govorimo o dijelovima ustava koji su realizirani, koji važe i kojima su građani podvrgnuti na cijelom teritoriju Europske unije (npr. *Karta o temeljnim pravima* primjenjuje se u svim državama, bez obzira na to što proces ratifikacije ugovora o ustavu EU nije završen). Ovaj ograničeni način povezivanja građana Unije ne ukida ni na koji način jedinstvo naroda ostvareno u pojedinim državama članicama.

Međutim, EU je, kao i država, *vladavinski savez* kojem su podvrgnuti svi građani, ali ipak ograničeni vladavinski savez. Građani Unije stoga su u ograničenom smislu, ukoliko su politički ujedinjeni, također narod. Ne narod u etničkom smislu, ali ipak narod određen voljnim pristankom uz pravila koja su sami prihvatili.

Stoga je pojam naroda, kao ustavno teorijski pojam, potrebno osloboditi od njegove fiksacije na državu, ali i na etničko porijeklo. Kao što pojam ustava ne treba isključivo vezati uz pojam države, tako se ne možemo ograničiti samo na narod kao narod države. To naravno povlači određene konzekvencije u pitanjima demokratskog legitimiteta.

Duga je tradicija shvaćanja naroda[3] u pravnoj i politološkoj literaturi. U toj tradiciji narod figurira kao stalno i nepokolebljivo pretpolitičko jedinstvo. Pogotovo je uz njemačku riječ narod vezana predodžba povijesno ukorijenjene zajednice koju oblikuje duboki osjećaj supripadnosti i to zajedništvo ima prednost pred svim ostalim političkim pripadnostima. Narod u ovom dubokom emfatičnom i tendencijsko-ekskluzivnom smislu sigurno nije zajednica građana Unije. Pojam

[2] U tradiciji mislilaca francuske revolucije cjelokupna pravna tvorevina države počiva na volji naroda koja se može i mora pravno domestificirati, ali se nikada ne može potpuno odstraniti. Narod može uvijek i nepredviđeno djelovati kao subjekt ustavotvorne vlasti i ona ga ne može nikada potpuno ukinuti. Zato tek nakon francuske revolucije možemo govoriti o neograničenoj vlasti naroda.

[3] U dominantnim političkim kulturama Zapada pojam naroda, nije istovjetan. Dok u francuskom kulturnom krugu predominantni način shvaćanja naroda je voljno određen, dotle u njemačkom području predominira shvaćanje naroda kao izrasle zajednice koja je duboko kulturno obilježena.

političkog naroda kakvog gradi EU trebao bi djelovati protiv razornih nacionalističkih osjećaja pripadnosti ovakve vrste. Kad govorimo o građanima Unije kao narodu, tada mislimo na zajednicu državljana koji tvore političko jedinstvo, a da se time ne isključuje pripadnost drugim političkim jedinstvima, to jest pripadnost njemačkom, britanskom ili hrvatskom narodu.

Legitimacija političke vladavine prema današnjem razumijevanju država zamisliva je samo putem demokracije. Odavno je utvrđeno da u EU vlada deficit demokratske legitimacije. To međutim, po mojem mišljenju, nije točno. Riječ je o tome da je u EU demokratska procedura drugačije koncipirana nego na razini nacionalnih država.

Izdvojit ću dva aspekta koji su osobito kritizirani kao nedemokratski:

Prvo se spominje minimalni utjecaj parlamenta i, *drugo*, govori se o zakonu prema kojem *Ministarsko vijeće*, dakle organ u kojem su zastupljeni članovi vlada, može odlučivati samo jednoglasno.

Što se tiče *parlamenta*, njega i njegov rad ne može se usporediti s nacionalnim parlamentom. Zastupnici EU parlamenta izabrani su po različitim izbornim zakonima, ne postoji također ujednačeni broj zastupnika prema broju stanovnika; najznačajnije *zakonodavno tijelo* nije parlament nego *Vijeće*. Dakle s obzirom na takvu konstituciju parlamenta, on se ne može uspoređivati s nacionalnim parlamentom, ali to ni u kojem slučaju ne znači da on nije demokratski, jer u njemu su predstavnici naroda.

Drugo demokratsko većinsko pravilo, koje samo ograničeno važi u *Vijeću*, nije nedemokratske naravi. Najveći dio europskog zakonodavstva nastaje u suradnji *Vijeća i Parlamenta*, ali ipak odlučujuću riječ ima *Vijeće*. Smatram da na taj način članice Unije mogu izuzetno efikasno braniti svoje nacionalne interese i da je dobro da u tome ne mogu biti nadglasane. Ako uzmemo da je pravo na samoodređenje izvorno pravo svake nacije, tada to pravo ne može biti anulirano nikakvim višim interesima zajednice. U tome ne vidim nikakav nedostatak demokracije, nego njeno daljnje institucionalno jačanje.

Naprotiv, tradicionlna *ustavna teorija* koja je fiksirana na državu, smatra kako je time doveden u pitanje demokratski karakter Unije. Demokracija je prema ovoj teoriji forma države i znači vladavinu ustrojenog naroda. Kako Unija nije država i kako ne postoji narod Unije, tada je Unija kriva adresa za demokraciju.

Ova argumentacija izvrće smisao klasične teorije ustava. Istina je da su građani izvor demokratske legitimacije, ali u Uniji narodi ne trebaju napustiti svoju nacionalnu autonomiju. Pojam naroda potrebno je prilagoditi postojećoj situaciji. Naravno, ovdje je riječ o ustavno teorijskom pojmu naroda koji ne treba zamijeniti s pojmom naroda u etničkom smislu.

Činjenica da EU nije država i da ne postoji jedinstveni državni narod, ne znači da se ona ne treba demokratski organizirati.

Kako se ovaj zahtjev za organizacijom vlasti kakva je u EU može ozbiljiti?

U nacionalnoj državi smatra se kako bi bilo nedomokratski ako bi manjina imala takvu moć da bi mogla samovoljno blokirati odluke većine. Kao što znamo, u EU se odluke najvećim dijelom donose samo ako se u *Vijeću* postigne jednoglasnost. Ova kritika ispušta iz vida činjenicu da su u *Vijeću* zastupljene države članice. Ove države i njihovi narodi nisu do sada bili u svim prilikama spremni, a to neće biti ni ubuduće, podvrći se odlukama većine u *Vijeću*. Međutim, to nije nedemokratski postupak. Naime, ograničena volja naroda Europe prema jedinstvu predstavlja upravo demokratsku težnju. U tom demokratskom projektu ne traži se da se Nijemci, Nizozemci, Francuzi, Britanci ili drugi, u težnji prema ujedinjenju, moraju podvrgnuti neograničenoj sili vladavine EU. Ako je bit demokracije kolektivno političko samoodređenje, tada je, i odluka o prirodi i razgraničenju političkih kolektiviteta također demokratska. To znači da svaki narod ima pravo u okviru EU prihvatiti europsko jedinstvo kao ograničeno. Oni imaju stoga demokratsko pravo veta u pitanjima koja ne dopuštaju nadglasavanje. Samo ako se narodi slobodno odluče na odustajanje od prava na veto, tada se proširuje područje odluke *Ministarskog vijeća*.

Dakle, zastupam shvaćanje demokracije koja nije državno fiksirana. Jačanje demokracije mora biti osnovni cilj projekta ustava EU. Samo tako EU ima budućnost. Stoga se moramo, želimo li napredak europskog ujedinjenja, u promišljanju demokracije osloboditi od njenog fiksiranja na državu. To ne znači da se moramo ili možemo osloboditi države, već se moramo u mišljenju *političkoga jedinstva* osloboditi od fiksacije na *državu, državni narod i državno funkcionirajuću demokraciju*. Ovi pojmovi klasične ustavne teorije priječe nam uvid u mogućnosti oblikovanja nove zbilje.

3. DISKUSIJE OKO EUROPSKOGA USTAVA

O opravdanosti i potrebi donošenja Ustava EU vođene su, uoči i nakon *Amsterdamskog ugovora*, diskusije kojima su vodeći političari i intelektualci današnjice htjeli utjecati na daljnji proces razvitka *Europske unije* i posebno na oblikovanje ustava za Europu.

Utjecajni političari Europe odlučili su nakon strahota Drugog svjetskog rata stvoriti sustav odnosa koji bi onemogućili negativne posljedice djelovanja nacionalnih država i uspostaviti sustav međusobnog povjerenja, suradnje i solidarnosti na europskom kontinentu. Poduzete mjere duboko zadiru u postojeći sustav međudržavnih odnosa i znače radikalnu reorganizaciju postojećih prilika, ne samo

u europskim odnosima, nego one imaju i duboke reperkusije i na cjelokupne svjetske odnose.

Važna diskusija vodila se oko toga treba li *Unija* uopće ustav? Naime, ustav se odnosi ponajprije na državu i on je njezin pravni temelj. Međudržavne institucije imaju, naprotiv, svoj pravni temelj u međunarodno-pravnim ugovorima. Ovo uobičajeno razlikovanje zatajilo je pred Europskom unijom.

Premda EU nije država, ipak se stalno govori o njezinu ustavu. Tako je rasprava o Europskoj uniji obilježena ambivalentnošću: naime, s jedne se strane govori kako međusobni ugovori članica predstavljaju međunarodno-pravne temelje EU i oni već imaju *rang ustava*, a s druge se strane stalno postavljaju zahtjevi za uspostavu europskoga ustava. Zastupnike obaju shvaćanja ujedinjuje temeljna pretpostavka da je Europska unija, premda nije država, zrela za ustav i da joj je on potreban.

Što je zapravo zadaća ustava?

Zadaća ustava proizlazi iz nužnosti da se opravda i ograniči vladavina. Ustav je odgovor na pitanje kako se vlast može pravno vezati. Njezino obnašanje mora se temeljiti na ustavu države. Stoga se i odnosi u obnašanju suverene vlasti u okviru EU moraju pravno ograničiti. Iz toga za Europsku uniju proizlazi sljedeći zadatak: ako se trebaju sačuvati stečevine ustavne države, a to je juridizacija vladavine, tada je potrebno i pravno vezanje one javne vlasti koju obnaša *Europska zajednica* ovlaštena za suverensko djelovanje. Međutim, ovo pravno vezanje proizlazi već iz *primarnoga prava* koje je fiksirano u međudržavnim ugovorima članica *Zajednice*. Ono sadrži normiranja koja donose ustavi nacionalnih država. Stoga institucije EU nemaju legitimaciju iz europskoga naroda, nego samo iz *vlada* izabranih u nacionalnim državama. Ne radi se dakle o neposrednoj legitimaciji, nego o legitimaciji preko nacionalnih vlada.

Ovu legitimacijsku slabost željelo bi se nadoknaditi tako da *Europska unija* zadobije ustav na jednak način kao i nacionalna država. Da bi ona mogla dobiti ustav po modelu nacionalnih država, trebao bi postojati *europski narod*, jer se ustav neke države temelji na činu državotvornog naroda.

U ovu diskusiju uključio se poznati teoretičar ustavnog prava, *Dieter Grimm*.[4] On počinje svoju polemičku raspravu razlikovanjem između državnoga ustava i međunarodnopravnoga ugovora: "*Ustavi* su pravni temelj država. Međudržavne institucije imaju, naprotiv, svoj pravni temelj u *međunarodnopravnim ugovorima*." (Grimm 1994.: 11). Grimm konstatira da ovo uobičajeno razlikovanje zatajuje pred

[4] Ovdje se pozivamo u prvome redu na predavanje pod naslovom "**Treba li Europi ustav**", koje je 19. siječnja 1994. godine održao Dieter Grimm, bivši sudac Saveznoga ustavnog suda, u Zakladi "Carl Friedrich von Siemens" i koje je od tada bilo veoma značajno za raspravu o temi europskoga ustava.

Europskom unijom. Ona, doduše, nije država, ali se, ipak, govori o njezinu ustavu. Rasprava o EU obilježena je ambivalentnošću da se, *s jedne strane*, postojeći međunarodnopravni ugovori nazivaju ustavom, a s *druge strane* žali se zbog nepostojanja europskoga ustava. Zastupnike obaju shvaćanja ujedinjuje, pak, "temeljna pretpostavka da je Europska unija, premda nije država, zrela za ustav i da joj je on potreban." (Grimm 1994.: 11).

Dakle, on smatra da "međudržavni ugovori, nasuprot javnoj vlasti Europske unije, ispunjavaju bitne funkcije koje u državama pripadaju ustavu" (Grimm 1994: 12) i stoga ona ne bi trebala ustav. Tome treba dodati da ugovori, bez obzira na to što imaju rang ustava, "nisu ustav u punome smislu pojma", jer "nisu izraz samoodređenja društva o obliku i cilju njegova političkog jedinstva" (Grimm, 1994.: 15).

Maastrichtski ugovor predočio je javnosti opseg europskih ovlasti za odlučivanje, ali je istodobno postao očit demokratski deficit Unije. Iz te legitimacijske slabosti, s obzirom na to da legitimacija europske politike izrasta jedino iz vlada izabranih u nacionalnim državama, proizlazi zahtjev za europskim ustavom. Stoga se govori da "legitimacijsku snagu koju ustav razvija u nacionalnome okviru treba steći i Europska unija" (Grimm, 1994.: 15). Rješenje ovoga problema ovisi prema Grimmu o odgovoru na pitanje ima li već Europa ustav[5]. Uloga ustava proizlazi iz nužnosti da se opravda i ograniči vladavina države. Ustav je odgovor na pitanje kako se državna vlast može pravno vezati (Grimm, 1994.: 21 i d.). Njezino obnašanje mora se temeljiti u ustavu.

Juridizacija se odnosi na obnašanje suverene vlasti, a ne na državni oblik obnašanja. Iz toga proizlazi za Europsku uniju zahtjev: "Ako se treba ustrajati na povijesnoj stečevini ustavne države, juridizaciji vladavine, tada je potrebno i pravno vezanje one javne vlasti Europske unije koja će u njezino ime biti ovlaštena za suverensko djelovanje" (Grimm, 1994.: 27). Ovo pravno vezanje proizlazi iz *primarnoga prava* Zajednice (Grimm, 1994.: 28). Ono sadrži normiranja koja donose ustavi nacionalnih država[6].

Ustav neke države temelji se na činu državotvornoga naroda. Ali to ne vrijedi za kurziv primarno pravo Zajednice. Ono počiva, umjesto toga, na ugovornome sporazumu država članica. Grimm, tako, konstatira "da ugovori, naspram

[5] Ako je ta pretpostavka točna, "valja pitati što europskoj politici, ipak, nedostaje te može li se i treba li to popraviti." Inače valja razjasniti "što ugovorima o ustavu nedostaje te može li se i treba li to njima dodati." (Grimm 1994: 15).

[6] Pravu Zajednice nedostaje temeljni katalog koji, dakako, ne bi bio obvezna pretpostavka ustava. To je pravo utoliko obuhvatno, adekvatno državnim ustavima, što nema europske javne vlasti izvan ugovora. Nasuprot državnim ustavima ne vrijedi sadržajni totalitet, nego načelo ograničene pojedinačne ovlasti (Grimm 1994: 29 sl.).

javnoj vlasti Europske unije, ispunjavaju bitne funkcije koje u državama pripadaju ustavu." Međutim, ugovori "nisu ustav u punome smislu pojma", jer "nisu izraz samoodređenja društva o obliku i cilju njegovoga političkog jedinstva" (Grimm, 1997.: 17). To, prema Grimmu, često previđaju pravni znanstvenici koji govore o ustavu Unije. Unija upravo *ne* počiva na jedinstvenome narodu Unije i njegovu očitovanju volje; legitimacija europske vladavine proizlazi, umjesto toga, iz država.

Zato se čini da bi kompetencije odlučivanja u Uniji trebalo zadobiti iz izravne legitimacije europske politike. U tome novom temelju reorganizacije EU-a institucija parlamenta trebala bi dobiti presudno značenje. Revalvacija Parlamenta formirala bi se prema uzoru na nacionalne države (parlament u središnjoj ulozi u sustavu institucija), a to bi imalo dalekosežne posljedice za institucijski sustav Unije. Vijeće Europske unije postalo bi drugim domom, a Komisija vladom. "Pri toj konstrukciji očito je ugledanje na uzor nacionalne ustavne države te bi doista bilo preporučljivo njegovo pretvaranje u oblik ustava" (Grimm, 1997.: 18). Unija bi se na taj način svela na svoje stanovništvo. Vijeće bi i dalje imalo posrednu legitimaciju koju ono dobiva posredstvom nacionalnih država. Vijeće bi tako moglo u novoj ulozi biti "protuteža centralističkim i unitarističkim tendencijama Unije" (Grimm, 1997.: 18).

Grimm sumnja u "demokratski učinak" (Grimm, 1997.: 18) te konstrukcije i postavlja pitanje o demokratskoj sposobnosti Unije. On upozorava da je demokracija više nego samo parlamentarizam: "Parlamentarni se proces temelji na društvenome procesu posredovanja interesa i reguliranja sukoba, koji dijelom rastereću-je, dijelom predstrukturira djelatnost odlučivanja Parlamenta" (Grimm, 1997.: 19). Državni su organi upućeni na *intermedijarne strukture* unutar društva. Zato uspjeh nekoga ustava ne ovisi samo o njegovu sadržaju, već i o postojanju vanjskih uvjeta. Sami demokratski oblici nisu dostatni, potrebna im je i "demokratska supstancija" (Grimm, 1997.: 20).

Demokratski deficiti postoje, doduše, već u nacionalnim državama, ali na europskoj su razini mnogo veći. Njih ima u europskim strankama, europskim organizacijama i u europskoj javnosti (Grimm, 1997.: 20 i d.). Ne postoji, ni europska publika, ni europski diskurs, ni zajednički jezik. Grimm vidi u postojanju višejezičnosti Europljana *glavni problem* europske demokracije. Zato je politički diskurs omeđen u prvome redu nacionalnim granicama (Grimm, 1997.: 22). I povratna veza nositelja mandata (u duhu demokratske odgovornosti) postoji samo na nacionalnoj razini.

Grimm iz toga zaključuje "da potpuna parlamentarizacija Europske unije prema uzorku nacionalne ustavne države prije zaoštrava nego rješava problem europske demokracije" (Grimm, 1997.: 23). Naime, time bi olabavila povezanost s državama članicama, a da se pritom ne bi uspostavila adekvatna povezanost s

europskim stanovništom. Grimm upućuje i na značenje kolektivnog identiteta, koji, pak, ne nadovezuje na etničku homogenost: "Demokratske pretpostavke ovdje ne razvija narod, nego društvo koje se želi konstituirati kao političko jedinstvo. Ovome je, dakako, potreban kolektivni identitet ako želi svoje sukobe rješavati bez nasilja, uvažavati pravilo većine i biti solidarno" (Grimm, 1997.: 23).

Prema Grimmu, demokratski je deficit uvjetovan strukturalno, zbog čega se ne može kratkoročno otkloniti institucijskim mjerama. On zaključuje da "stečevina demokratske ustavne države" ostaje upućena na nacionalni okvir (Grimm, 1997.: 23). Grimm dopušta da institucijske promjene mogu donijeti i demokratski preobražaj, ali mu se za takav razvoj čini nužnim predugo vrijeme. "Stoga se ne smije suviše protegnuti institucijske pretenzije" (Grimm, 1997.: 28). Naravno da je pri promatranju orijentiranome na učinak prevladana i autonomna nacionalna država. Prema Grimmovu shvaćanju riječ je, stoga, o tome "da se Europska unija zadrži u svome svojstvu kao supranacionalna institucija i shodno tome proširi, a ne da se kopiraju nacionalnodržavni uzorci" (Grimm, 1997.: 24).

U takvoj Europskoj uniji koja se neće razviti u europsku državu, nego će ostati "ujedinjenje samostalnih država radi postizanja određenih ciljeva i radi pozajedničenja određenih polja politike", nužna je povezanost odluka s državama članicama, zbog čega Vijeće mora zadržati središnju poziciju (Grimm, 1997.: 24). Grimm smatra razumnim širenje parlamentarnih kompetencija, ali ono ne smije prerasti "ravnopravnu suradnju" s Vijećem (Grimm, 1997.: 25). Europski se parlament ne smije pak staviti iznad Vijeća. Eventualne blokade ne smiju se razrješavati preko Parlamenta (Grimm, 1997.: 26).

Europski ustav u Grimmovu "punome smislu pojma" znači pretvaranje Unije u državu, pri kojemu se zamjenjuje temelj Unije, jer njezin temelj ne bi određivale države članice, nego narod Unije. Time se ujedno napušta postojeći poredak, Unija dobiva, između ostaloga, kompetenciju za kompetencije (Grimm, 1997.: 27). Grimmov je zaključak, a time se vraća na *sučeljavanje ustava* i *ugovora*: "Savezu država adekvatan je pravni temelj ugovor. On ima sva svojstva koja dopuštaju pravno vezanje vlasti Zajednice, ali ostavlja temeljne odluke o Zajednici državama članicama, gdje se one mogu demokratski nadzirati i odgovorati za njih" (Grimm, 1997.: 28). *Ugovorni oblik* posebice je onda relevantan kad je riječ o promjeni europskoga primarnog prava jer mu je potrebna suglasnost među državama članicama" (Grimm, 1997.: 29).

Riječ je ovdje o rigorozno-pravnom razumijevanju ustava, koje nije dovoljno za razumijevanje procesa što se događaju. Ovdje se ustav strogo veže na državu, a kako EU nije država i kako ne postoji europski narod, to je ustav ne samo nepotreban, nego i suvišan. Međutim, danas moramo osloboditi pojam ustava od države. On danas ima puno šire značenje. Ustav je javni proces koji je ujedno

poticaj, ali i ograničenje; on je izraz vrijednosnog poretka. Ustav nije, kako kaže Häberle, samo pravni tekst ili normativna zbirka pravila, već također izraz kulturnog razvojnog stanja, sredstvo kulturnoga samoprikazivanja naroda, zrcalo njegove kulturne baštine i temelj njegovih nada. On nije, dakle, samo juristički tekst, nego je on također projekt i orijentir u oblikovanju budućnosti. On je vodič, kako za pravnike tako i za građane. EU treba orijentaciju svojega razvitka, treba perspektivu, kao i politiku jedinstvenoga stvaranja EU. To može dobiti samo ustavnim aktom koji određuje smjernice daljnjeg razvitka Unije (Häberle, 2002.: 14 -15).

Grimm naprotiv smatra da potpuna parlamentarizacija Europske unije prema uzorku nacionalne ustavne države, prije zaoštrava nego rješava problem europske demokracije. Olabavila bi povezanost s državama članicama a da se pritom ne bi uspostavila adekvatna povezanost s europskim stanovništvom.

Mehanizmi demokratskog odlučivanja, osim toga, u velikoj su mjeri ovisni o kolektivnim identitetima, a u EU demokratske pretpostavke ne razvija narod, nego društvo koje se želi konstituirati kao političko jedinstvo. Želi li svoje sukobe rješavati bez nasilja, uvažavati pravilo većine i biti solidarno, EU se mora konstituirati kao kolektivno jedinstvo.

Stoga Grimm zaključuje da "stečevina demokratske ustavne države" ostaje upućena na nacionalni okvir. Unija ne smije suviše velike nade polagati u mogućnost razvitka putem stvaranja i umnožavanja institucija, jer one su prazne ljušture ukoliko nemaju društvenu podlogu. Ugledni pravnik smatra da Europska unija treba ostati supranacionalna institucija, dakle djelo članica Unije, a ne da se razvija po uzoru na nacionalnu državu.

U takvoj Europskoj uniji, koja se neće razviti u europsku državu, nego će ostati ujedinjenje samostalnih država radi postizanja određenih ciljeva i radi pozajedničenja određenih polja politike, nužna je povezanost odluka s državama članicama, zbog čega *Vijeće* mora zadržati središnju poziciju. Grimm smatra razumnim širenje parlamentarnih kompetencija, ali ono ne smije prerasti "ravnopravnu suradnju" s *Vijećem*. Europski se parlament ne smije pak staviti iznad *Vijeća*, a eventualne blokade ne smiju se razrješavati putem *Parlamenta*.

Grimmovo predavanje ponukalo je filozofa ***Jürgena Habermasa*** na izravan odgovor (Habermas, 1996). On se slaže s *Grimmovom dijagnozom* da obnašanje vladavine od strane EZ nije dostatno demokratski legitimirano, ali ne i s njegovim zaključkom da bez europskoga naroda nema ni europskoga ustava. Habermas prigovora Grimmu što *nepotpuno prikazuje alternative* (a). Drugo, protivi se Grimmovu prikazu zahtjeva *demokratskoga formiranja volje* (b) (Habermas 1996.: 185).

(a) O pitanju *alternativa* Habermas navodi da postojeći demokratski deficit već sada stalno raste, "jer ekonomska i društvena dinamika također u okviru da-

noga institucijskog okvira i nadalje potkopava nacionalnodržavne kompetencije europskim pravom" (Habermas 1996.: 186). Tada ustrajavanje na isključivo nacionalnodržavnoj legitimaciji europske politike nije automatski bolje rješenje. "Federalisti" i "euroskeptici" se, prema Habermasu, razlikuju u svome vrednovanju te situacije. "Federalisti prihvaćaju predvidivi – i pod određenim okolnostima otklonjivi – rizik osamostaljivanja supranacionalnih organizacija kao izazov. Euroskeptici se pomiruju unaprijed s, prema njima, nezadrživom erozijom demokratske supstancije kako ne bi *morali* napustiti, kako se čini, afirmirani nacionalnodržavni sustav" (Habermas, 1996.: 187). Habermas upozorava na posljedice globalizacije, osobito na socijalne i moralne.

"Osamostaljivanje globaliziranih tržišta i mreža" zahtijeva, po njegovu viđenju, "porast političkih institucija sposobnih za djelovanje" (Habermas, 1996.: 188). Habermas smatra da Grimm ne obrazlaže dovoljno razloge zbog kojih Europska unija kao jedna od tih institucija ne bi imala i te kako razlog postojanja.

(b) U pogledu formiranja volje Habermasa zanima pitanje kako pojmiti kolektivni identitet koji je nužni temelj demokratskog procesa. On ga vidi neovisnim o etničkoj homogenosti; štoviše, samo demokratsko državljanstvo posreduje "solidarnost među strancima" (Habermas, 1996.: 189). Ta se socijalna integracija ozbiljuje dalekosežnom *"komunikacijskom konstelacijom"*, koja, sa svoje strane, ne funkcionira bez pretpostavki. Međutim, nije nužan *o samome demokratskom procesu neovisni* i utoliko zadani kolektivni identitet" (Habermas, 1996.: 189). Prema Habermasu, ustavna država jamči socijalnu integraciju demokratskom participacijom i statusom državljanina, ali ne zadanim supstratom kao što je etničko porijeklo. Habermas je posve svjestan poteškoća europske demokracije. On ukazuje, kao i Grimm, na nužnost europskih stranaka, europske javnosti te europske političke kulture. Ali on se zalaže za *perspektivu* iz koje se te poteškoće ne čine neprevladivima. Habermas očekuje "da će političke institucije, formirane europskim ustavom, imati *induktivan* učinak". Komunikacijska se konstelacija može uspostaviti ako se "ustavnopravno *inicira*"(Habermas, 1996.: 191). Za to, prema njemu, govori realitet u mnogim područjima već srasle Europe, kao i zajednička kulturna pozadina te zajedničko povijesno iskustvo u prevladavanju nacionalizma. Nužna je, pak, politička volja. Za Habermasa ni problem jezika nije nepremostiv (upućuje na sve veću, ponajprije u školama posredovanu, jezičnu kompetenciju, osobito u engleskome jeziku) (Habermas, 1996.: 187).

On replicira Grimmu i u svojim kasnijim radovima, osobito u *Die postnationale Konstellation* (1998). Habermasovo je središnje polazište ideja samozakonodavstva, koja "mora dobiti političku dimenziju i proširiti se u pojam društva koje samo na sebe djeluje", što je, međutim, dosad realizirano jedino u nacionalnoj državi (Habermas, 1998.: 93). Ali historijsku konstelaciju, koja je omogućila uspjeh

demokratskoga procesa u nacionalnoj državi – ovdje Habermas upućuje na ulogu socijalne države pri realizaciji pravednoga društva – sve više potkopavaju globalizacijski razvoji i smjenjuje "postnacionalnu konstelaciju", koja pak vodi u opću "zbunjenost". Pred takvom pozadinom Habermas je u potrazi za "demokratskome procesu prikladnim oblicima *i onkraj* nacionalne države" (Habermas, 1998.: 96). Njegovo zanimanje za "*politički* odgovor na izazove postnacionalne konstelacije" (Habermas, 1998.: 96), čini kontekst njegovih promišljanja o Europi i europskome ustavu. Pri tome je politički cilj "eurofederalista", kako ih on naziva, pretvoriti u ustav ugovore na kojima se temelji europska integracija, "kako bi se stvorio vlastiti legitimacijski temelj ... za supranacionalne odluke" (Habermas, 1998.: 135).

Obilježje je statusa quo europske integracije "da se gusto horizontalno umreženje preko tržišta relativno slabom političkom regulacijom dopunjuje još mnogo slabije legitimiranim vlastima" (Habermas, 1998.: 148). Kako bi se takvo stanje prevladalo, mora se koristiti "ekonomski prostor za politički, tj. i gospodarskopolitički sposobnu Europu za djelovanje" i povezati s proširenjem demokratske legitimacije (Habermas, 1998.: 149). Za to je pak potrebno uzajamno priznavanje Europljana "kao pripadnika iste političke zajednice"(Habermas, 1998.: 149). Nužno je demokratsko formiranje volje diljem Europe na solidarnoj osnovici. Državljanska solidarnost mora se proširiti na građane Unije, oni moraju biti spremni "zauzimati se jedni za druge" (Habermas, 1998.: 150). Valja, dakako, imati na umu da se nacionalni identiteti država članica ne mogu naprosto nivelirati[7].

Habermas smatra nužnom "zajedničku poreznu, socijalnu i gospodarsku politiku", dopunjenu zajedničkom monetarnom politikom, i time prenošenje daljih suverenitetskih prava na europsku vladu. Za to se moraju ugovori "pretvoriti u povelju poput temeljnoga zakona", kako bi se prevladalo načelo dogovaranja među vladama. Istodobno je nužan nadnacionalni postupak demokratske legitimacije i "zajednička *praksa* formiranja mišljenja i volje, koje se hrani iz korijena europskoga društva građana i razvija u areni diljem Europe" (Habermas, 1998.: 152).

Habermas mora priznati da "ovaj legitimacijski uvjet za postnacionalnu demokraciju ... danas očito još nije ispunjen" niti da se, prema shvaćanju skeptika, može ispuniti (Habermas, 1998.: 152). To što ne postoji europski narod, Habermas prihvaća kao načelan prigovor samo onda ako to znači da takav narod niti može postojati, niti će postojati. Habermas ne smatra da je potrebna pretpolitička osnovica povjerenja "izrasle" zajednice. (Habermas, 1998.: 152). On upozorava da

[7] Habermas iz toga zaključuje da i u europskoj saveznoj državi "drugi dom predstavnika vlada mora zadržati jaču poziciju nego izravno izabrani parlament narodnih predstavnika, jer danas jedino odlučujući elementi *pregovaranja* i multilateralnoga *dogovaranja* među državama članicama ne mogu bez traga nestati ni u politički *ustrojenoj* Uniji." (Habermas 1998: 150)

se i nacija kao oblik kolektivnog identiteta zasniva na konstrukcijama i apstrakcijama te stoga ne isključuje da će se takav proces učenja nastaviti (Habermas, 1998.: 153).

Habermas vidi europsku povelju kao predstadij europskoga ustava. On bi mogao funkcionirati tek ako postoji njime iniciran demokratski proces, ali koji, istodobno, ima puno pretpostavki. Dakako, upravo je europsko iskustvo obilježeno, s jedne strane, brojnim sukobima te momentima refleksije i tolerancije, s druge strane, ono na čijoj je "liniji" proces učenja o "europski proširenoj solidarnosti državljana" (Habermas, 1998.: 155).

Pred dvije godine je Jürgen Habermas, zajedno s Jackom Derridom (Habermas i Derida, 2004.), uputio poziv za obnovu Europe, naravno svaki u skladu sa svojim načinom razmišljanja. Bez obzira na razlike, strastveno su se založili za viziju atraktivne i „zarazno" privlačne Europe.

Pred neko vrijeme i druga dva velika intelektualca, Ulrich Beck i lord Anthony Giddens, pokušavaju, nasuprot euroskepičnom većinskom raspoloženju, revitalizirati raspravu o Europi (Süddeutsche Zeitung Nr. 22, str. 13,1-3,10, 2005.). Slabost Europe, prema njihovom mišljenju, leži u njenoj rascjepkanoj *javnosti*. Unija može svoju inovativnu snagu oblikovanja razviti samo onda, ako bude podržana i razvijena od uvjerene europske javnosti. Oni smatraju da je EU najorginalniji i najuspješniji eksperiment tvorbe političkih instituicija od kraja Drugoga svjetskog rata. Ona je uspjela jednu od najsiromašnijih zemalja Europe, kakva je bila Irska, pretvoriti u najbogatiju. Pridonijela je tome da su se prijašnje diktature u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj preobrazile u demokracije. Ovladala je najvećim zlom europske povijesti – nacionalizmom, kolonijalizmom i vojnim pustolovinama. Ona je stvorila institucije poput *Europskog suda* o ljudskim pravima, koji barbarstvo ne samo da odbacuje nego i juristički progoni i sudi. Još pred dvadeset godina ujedinjenje Zapadne i Istočne Europe izgledalo je kao san koji se ne može realizirati. Europa je uspjela to ostvariti. Europska unija nije nikakav instrument globalizacije, kao što to neki misle, nego forum za njezino preformuliranje i preoblikovanje.

Autori smatraju da bi kulturna i nacionalna posebnost, a da i ne govorimo o ekonomskoj, doista bila ugrožena, ako bi se europske države povukle u luku svoje nacionalne izolacije. Stoga Europska unija ne treba ni u kojem slučaju biti promatrana ili krivo shvaćena kao nedovršena nacija ili kao nepotpuna savezna država, nego kao novi povijesni kozmopolitički projekt. Mnogi se boje, i to s pravom, neke supersavezne države. Međutim, Europa ne može biti izgrađena na ruinama nacija. Postojanje različitih država pretpostavka je kozmopolitske Europe. Stoga vrijedi i obratno, bez kozmopolitske Europe nacionalne države osuđene su na propast.

4. KONZEKVENCIJE DVOSTRUKOGA NE FRANCUSKE I NIZOZEMSKE

Francusko neizglasavanje Ustava (29. svibnja 2005.: 54,87%), a zatim i Nizozemske (1. lipnja 2005.: 61,6%) kao i neuspjeli susret ministara o raspodjeli financijskih sredstava u Bruxellesu (19. lipnja 2005.) doveli su EU u ozbiljnu krizu i nevjericu. Novinar uglednoga FAZ K.-D. Frankenberger piše "Ustav je... mrtav"[8]. Drukčije misli J. Leinen: "Ustavni ugovor zadobio je udarac, ali nije mrtav"[9]. Ima li se u vidu da obje zemlje od početka pripadaju u "europsko jezgro" i da, pogotovo bez Francuske, pojačana suradnja prema čl. 44 Ugovora iz Nice ne bi bila moguća, onda se vidi kakav je šok izazvalo neizglasavanje Ustavnoga ugovora ovih zemalja. EU se sastoji od niza ugovora, nacrta tekstova, tako da budući razvitak treba teoretski okvir, kako bi se moglo usmjeriti i vladati događajima. Posebno su značajne krilatice: ustavotvorna vlast Europe, europska javnost, zajedničko europsko pravo, nacionalni identitet, regionalna i nacionalna potreba identiteta građana, europski ustavni ugovor, europski narod, europsko civilno društvo i ostalo (Häberle, 2006:, 666).

Što zapravo znači ovo dvostruko NE? Koji su njegovi uzroci i koje su posljedice ovih odluka i kakve će se strategije ubuduće razvijati? Posljedice su juristička (a) i politička naravi (b).

a. Juristička posljedice

Ugovor iz Nice (2000.) ostat će i dalje na snazi, sa svim svojim nedostatcima: s kompliciranim većinskim upravljanjem, tekstovnim preklapanjima i nezadovoljstvima financiranja (agrarne subvencije, britanski rabat), a to znači da će odlučivanje biti izuzetno teško s obzirom na pristup novih zemalja, pretežno istočnih zemalja, u EU koje su dugo bile pod komunističkim sustavima i koje ne poznaju mehanizme demokratskoga odlučivanja i rješavanja konflikata. Juristički, dakle, ugovor EU iz Maastrichta i njegovo produbljivanje u formulaciji iz Nice, sa svim protokolima ostat će i dalje na snazi. Oba ustavna dokumenta imaju već konstitucionalni karakter, a izricanje presuda SEZ s osloncem na EKLJP kao pravnim izvorom, predstavlja tipično ustavni karakter. Prema mišljenju nekih vodećih pravnika, EU već sada ima karakter "ustavnoga saveza" (I. Pernice), odnosno karakter "ustavne zajednice" (P. Häberle), a europsko *primarno pravo* ima mnoge "ustavno kvalitativne momente" (D. Th. Tsatsos) (Häberle, 2006). Ustavno kvalitativni momenti sadržani su

8 FAZ , 3. 6. 2005. str.1.

9 FAZ,, 24. listopa 2005. str.6.

- u ustavno specifičnoj hijerarhiji normi
- u temeljnim pravima Zajednice (opća načela prava, EU – Karta o temeljnim pravima, te EKLJP kao pravnom spoznajnom izvoru za SEZ)
- u katalogu vrijednosti i ciljeva; ciljevi zajednice nisu strukturalno potpuno paralelni državno-nacionalnim ciljevima, ali ipak postoji mnogo paralela
- u pravu organizacije zajednice: posebno u mehanizmu diobe kompetencija i procedure u uspostavi i proizvođenju prava
- u državno-pravnoj i demokratskoj legitimaciji vladavine na nivou zajednice gdje su već uočljive
- u ulozi SEZ kao "ustavnoga suda"
- *primarno pravo* ispunjava tipično ustavne funkcije utemeljenja i ograničavanja vladavine.

Neki autori govore o *prethodnom djelovanju* (Klopfer, 1974.) nacrta ustavnoga ugovora. Tako djeluje Karta EU o temeljnim pravima u odlukama europskoga suda juristički i politički, premda juristički nije još na snazi; naime, ustavni ugovor EU nije prihvaćen. Naravno tu se treba dobro paziti u kojim se područjima i slučajevima može ovo prethodno djelovanje prakticirati, a da se ne pređu granice koje su postavljene pravnim i demokratskim principima. Najlakše je to prethodno djelovanje vidljivo i prihvatljivo u području temeljnih ljudskih prava. Nacrt Ustavnog ugovora uočljiv je u kontekstu djelovanja judikature SEZ (Dederichs, 2004).

Može se također govoriti i o tome da se neuspjeli referendum može *nadoknaditi*, ponoviti ili na neki drugi način pozitivno izboriti.[10] Poznato je da je Danska odbacila u prvom pokušaju Ugovor iz Maastrichta, a Irska nije isprva prihvatila Ugovor iz Nice. Ovo referendumsko odlučivanje pokazalo je, a što je dobro, da su nacionalni građani "gospodari ugovora", a isto tako čini mi se da ovo dvostruko NE nije usmjereno protiv Europe, nego ima drugih razloga koje ću još iznijeti.

b. Političke konzekvencije

Neizvjesno je još uvijek hoće li će se procedura ratifikacije nastaviti ili će se prethodno razmotriti neke prijeporne točke. Razni prijedlozi su u igri i mišljenja su podijeljena ne samo između raznih zemalja nego često i među bliskim strankama. Tako KDU zagovara daljnju proceduru ratifikacije Ugovora zemalja koje to još nisu učinile, dok KSU smatra da bi se prije toga trebalo temeljito razmotriti prijeporne točke, a tek onda nastavit ratifikacijom. Referendumski su Ustavni ugo-

[10] Brecht je ironično primjetio da "bi bilo možda jednostavnije da vlada raspusti narod i da bira jedan drugi", usp. B. Brecht "Die Lösung" u : Die Welt, od 9. prosinca 1959.

vor prihvatile Španjolska, Grčka, Mađarska, Litva, Slovenija, Slovačka, Italija, a Austrija i Njemačka bez referenduma. Nakon dvostrukoga NE Latvija je u lipnju 2005. prihvatila Ugovor, a četiri zemlje i Velika Britanija odlučile su 17./18. lipnja 2005. na Konferenciji zemalja EU odgoditi planirani referendum na neodređeno vrijeme. Belgija i Malta odlučile su proceduru nastaviti, Estonija je potpisala Ustavni ugovor, sa strepnjom se očekuju odluke Češke, Poljske i Velike Britanije (Blair je obećao svojem narodu ustavni referendum koji, gledano čisto juristički, nije bio neophodan). U međuvremenu su Malta i Cipar prihvatili Ugovor (srpanj 2005.), a Luksemburg je 10. srpnja 2005., na čelu sa J. C. Junkerom, dao snažnu podršku Ugovoru. Do srpnja 2005. od 25 članica EU njih 13 ih je potpisalo (bilo referendumski ili parlamentarno), a 10 zemalja nisu o njemu donijele konačnu odluku i dvije su se zemlje o njemu negativno izjasnile (Francuska i Nizozemska).

Dakle, još uvijek ostaje dvojba o tome kako dalje nastaviti put izgradnje EU. Angela Merkel najavaljuje ponovnu raspravu o Ustavnom ugovoru. Mogući su dodatni pregovori koji bi neke dijelove ustava promijenili. Može li jedna politička zajednica uopće opstati ako se djeluje po principu jednoglasnosti? Jesu li građani uopće bili dovoljno informirani? Sigurno da je Ustavni ugovor, preopterećen detaljima i u sporedbi prema ustavnim tekstovima Francuske i Nizozemske, puno nerazumljiviji. Osim toga, pitanje o cjelokupnoj proceduri referenduma bila je opterećena unutarnjim problemima obiju zemalja. Možda bi o velikom dijelu pitanja trebalo uvesti većinski princip. Možda se suviše brzo zajednica proširila primanjem deset novih članica, pa bi se proces proširenja morao usporiti, što mi se čini da je sada na djelu i što nama otežava cjelokupni proces primanja u članstvo EU-a. Nemali problem je i primanje Turske. Političari su suviše daleko otišli u obećanjima Turskoj, no njezino primanje moglo bi stvoriti velike probleme Uniji.[11] Navedimo još neke momente koji su otežavali proces ratifikacije: strah od bruxellske birokracije i njena neprozirnost, strah od europske superdržave, jeftine radne snage iz siromašnijih zemalja čiji radnici kucaju na vrata Unije, nezaposlenost, demokratski deficit,[12] a možda i ne spominjanje Boga u prembuli. Već spomenuti Jean-Claud Juncker je odlučan. "Ustav nije mrtav". Te nastavlja: " Prije nego što ćemo odlučiti o budućnosti EU, moramo saslušati također druge

[11] Premda je 3. 10. 2005. zaključen početak pristupnih pregovora s Turskom ipak mnogi uvaženi političari smatraju da je to promašaj. Tako E. Brok smatra da bi "pristup Turske u EU značio i njezin pokop". FAZ, 6. listopad 2005., str. 5.

[12] G. Tremonti, talijanski zamjenik ministra predsjednika, govori o jakoj asimetriji između onoga što europski narodi osjećaju i hoće i onoga što predlaže europska politka. (FAZ, 1. lipanj 2005., str. 8) L. Fabius govori kritički o Chiracu koji se postavio na mjesto interpreta narodne volje – FAZ, 1. lipnja 2005., str.1.

[13] Die Welt od 31. svibnja 2005. str. 3.

narode".[13] On, prema tome, smatra da bi se proces ratifikacije morao nastaviti, kako bi se dobila točnija slika o onome što drugi narodi o tome misle.[14]

Sažmimo ključne točke nesupjeha referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj o Ustavnom govoru:

- instrumentalizacija referenduma za kritiku nacionalne politike vlada (naročito kritika razgradnje socijalne države i kriza socijalne države, velika nezaposlenost)
- strah od globalizacije, konkurencija na tržištu rada putem proširenja EU prema istoku, strah od prevelikih zahtjeva zajednice radi budućih procesa proširenja, posebna zabrinutost radi pristupa Turske
- u usporedbi prema jasnim formulacijama ustava i velikoj francuskoj tradiciji jasnoće i govora ustavnih tekstova čini se ustavni nacrt EZ-a teško razumljiv, daleko od građana i pun kompromisa, tako da mnogi smatraju kako tekst ne zaslužuje ime ustava
- pojam ustava budi strah da će građani izgubiti njima bliski nacionalni ustav
- ustav je došao suviše kasno; možda ga je trebalo donijeti prije procesa istočnoga proširenja
- Ustavni ugovor bio je podvrgnut populističko-demagoškoj kritici ekstremnih desničara i ekstremnih ljevičara, a takve kritike u doba krize nailaze na plodno tlo
- građani očekuju možda malo više socijalne politike
- građani se boje da se zajednička vanjska i sigurnosna politika ne reducira na militarističku kooperaciju.

Zaključak

Iz analize razvitka EU-a možemo izvesti sljedeće zaključke:

Prvo – nacionalna država, koja je bila centralna kategorija političkoga i pravnoga života, neće imati isto značenje kakvo je imala u 19. i 20. stoljeću. Ipak će ona zadržati i dalje odlučnu ulogu u političkom životu, premda razvitak EU-a snažno utječe na njezinu transformaciiju. EU neće postati, usudimo se prognozirati, država nego će se postepeno razvijati u tvorevinu sui generis. Neki prognoziraju da prisustvujemo stvaranju novih imperija, čije su nam dobre i loše strane dobro poznate. Bilo bi žalosno kad bi EU završila kao neko čudovište koje se ponovno raspada na nacionalne države. Potpuno je jasno da procesi globalizacije sile na preustroj moderne države, da su potrebni širi savezi kako bi Europa mogla ostvariti svoje interese.

[14] Vidi također izjavu ministra vanjskih poslova Belgije K. De Guchta: "Sve 25 članice moraju ratificirati Ugovor", FAZ, od 7. srpnja 2005., str. 8.

Drugo – ustav kao osnovni poredak moderne države, nadahnut idejama prosvjetiteljstva i velikim građanskim revolucijama kasnoga 18. stoljeća, morat će se odvojiti, kao osnovni poredak EU, od svoje usredotočenosti na državu. Ustav će se morati misliti ne samo kao osnovni poredak države nego i društva. Njegov uspjeh ovisit će o široko raspostranjenoj horizontalnoj komunikaciji i solidarnosti proizašloj iz nje i neće se moći osloniti isključivo na centraliziranu državnu silu.

Treće – najčešće se spominje nedostatk demokratske legitimacije u tijelima EU-a. Misli se da se to može nadoknaditi jačanjem uloge parlamenta. Ne dijelim ovo mišljenje, jer institucije koje nisu ispunjenje životom ne mogu donijeti mnogo uspjeha. Temelj moderne demokracije jest narod, koji nije samo konglomerat raznih društvenih interesa, nego posjeduje određeni kolektivni identitet s kojim svaka politika mora računati. Ne vjerujem da će biti moguće stvoriti brzo europski narod, ali pretpostavljam da će na bazi europskog državljanstva biti moguće ostvariti širi osjećaj solidarnost potreban za funkcioniranje demokracije. Sadašnja situacija je takva da će se demokratske odluke donositi u suglasnosti između Ministarskog vijeća i Parlamenta, pri čemu smatram da nije loše da glavnu riječ vodi Ministarsko vijeće. Mogućnost veta je demokratska kategorija kojom pojedine članice čuvaju svoj integritet i svoje interese. Većinsko odlučivanje može se primjenjivati samo u naprijed navedenim slučajevima. *Primarna prava* ostaju i nadalje kod država članica, te ona ostaju u ustavnoj hijerarhiji i dalje na prvom mjestu. Neki dijelovi budućeg ustava primjenjuju se i sada, a pogotovo bi se u budućnosti mogli oni primjenjivati u punom opsegu na cijelom području EU-a. Ovdje mislim na Sud europske zajednice (Luxemburg), koji, oslonjen na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, može imati a ima već i sada ulogu ustavnoga suda u području koje je odlučno za budući ustroj Europe.

Četvrto – nakon dvostrukoga NE Ustavnom ugovoru Francuza i Nizozemca daljni razvitak EU-a dospio je u ozbiljnu krizu. Postoje tendencije da se proces ratifikacije, nakon pauza za razmišljanje i diskusije, dalje nastavi. Drugi smatraju da bi trebalo ozbiljno shvatiti ovo odbijanje dviju članica utemeljiteljica EU-a i da bi trebalo razmotriti sve teškoće koje su stale na put uspješnom okončanju europskog projekta. Smatram da je potrebno otvoriti proces učenja o istinskim ciljevima EU-a i približiti građanima Europe ovaj projekt koji ni u kojem slučaju ne zadire u njihov nacionalni integritet. Europa predstavlja jedinstvo koje počiva na različitosti kultura i nacionalnih posebnosti, te bez ove mnogostrukosti Europe ne bi ni bilo.

Peto – Hrvatska se nalazi u nezavidnom položaju. Europa se hoće konsolidirati i smatra da bi to morala učiniti prije daljnjih koraka proširenja. Zbog raznih svjetskih previranja pitanje daljnjeg razvitka EU-a palo je u zaborav, a njenim

građanima je dosta bilo kakvog eksperimentiranja. Stoga mislim da se ulazak Hrvatske u EU ne može očekivati prije 2010. godine, osim ako naše političke elite, dinamikom i snagom, ne uspiju postići divovski napredak.

Literatura

Beck – Grande, 2004.: *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt/M.

Coudenhove-Kalergi, grof R. N. 1923.: *Paneuropa*, Wien.

Dederichs, M., 2004.: *Die Methodik des EuGH*, u: Häberle, P., 2006.: *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden-Baden, str. 668.

Grimm, D., 1994.: *Braucht Europa eine Verfassung?* Vortrag gehalten in der Carl Friedrich Stiftung am 19. Januar.1994., München.

Grimm, D., 1997.: *Vertrag oder Verfassung*. Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozess, Maastricht II, u: (Izd.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union*, str. 9-31.

Habermas, J., 1996.: *Braucht Europa eine Verfasssung?* Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, u: *Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/Main.

Habermas, J., 1998.: *Die postnationale Kostellation*, Frankfurt/M.

Habermas – Derrida, 2004.: *Philosophie in Zeiten des Terrors*, Berlin – Wien.

Häberle, P., 2002.: *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb.

Häberle, P., 2006.: *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden-Baden

Huber, P. M., 2002.: *Recht der Europäischen Integration*, Verlag Vahlen, München.

Kant, I., 2000.: *Pravno-politički spisi*, Politička kultura, Zagreb.

Lipgens, W., 1986.: *45 Jahren Ringen um die Europäische Verfassung*. Dokumente 1939 bis 1984. Bonn.

Klopfer, M., 1974.: *Die Vorwirkung von Gesetzen*, u: Häberle, P., 2006.: *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden-Baden, str. 668.

Möstl, M., 2004:, *Vefassung für Europa*, Olzog, München.

Wehberg, H., 1984.: *Ideen und Projekte* Die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten hundert Jahren. Bremen.

Weidenfeld – Wessels, 2005.: *Europa od A do Ž*, Zagreb.

Zvonko Posavec

DER WEG ZUM VERFASSUNGSVERTRAG DER EU

Zusammenfassung

In einem kurzen Überblick hat der Autor zuerst die geschichtliche Entwicklung der europäischen Union dargestellt. Diese Geschichte zeigt wie erfolgreich die EG/EU in der Verwirklichung der Freiheit, des Friedens und des Wohlstands für die europäischen Völker war. In dem zweiten Teil unternimmt der Autor die vergleichende Analyse der EG/EU und des nationalen Staates. Seine These lautet, daâ man die EG/EU nicht nach den tragenden Begriffen des nationalen Staates verstehen kann. Der Staat, die Verfassung und die Demokratie innerhalb des nationalen Staates können nicht der Mastab für die politische Struktur der EU sein. Es ist nötig, dass die politischen und wissenschaftlichen Eliten neue Wege für die weitere Entwicklung der EU zeigen. In dem dritten Teil analysiert der Autor die Polemik zwischen Intelektuellen über die weitere Entwicklung der EU. Besonders nimmt er in Betracht die Polemik zwischen Dieter Grimm und Jürgen Habermas über die EU Verfassung. Im vierten Teil schildert er die Konsequenzen des Doppelten NEIN der Franzosen und Niederländer für die weitere Entwicklung der EU. Der Autor ist überzeugt, dass die EU eine epochale Neuheit in der politischen Entwicklung darstellt, die man unbedingt, mit Klugheit und Geschick, weiter fortsetzen muss.

Kratice
EKLJP *Europska konvencija o ljudskim pravima*
EPZ *Europska privredna zajednica*
EV *Europsko vijeće*
EU *Europska unija*
EURATOM *Euratom Europska atomska zajednica*
EZ *Europska zajednica*
EZUČ *Europska zajednica za ugljen i čelik*
KDU *Kršćansko demokratska unija*
KSU *Kršćansko socijalna unija*
SEZ *Sud europske zajednice*
VM *Vijeće ministara*

Eugen Pusić
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Izvorni znanstveni članak
Rukopis prihvaćen za tisak:
28. lipnja 2006.

KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

I. UVOD

Uspoređuju se sustavi javne uprave u raznim zemljama. Javna uprava je oblik interakcije i svojstvena društvena struktura, nastala u okviru države. U svom suvremenom razvitku ona obuhvaća, pored državnih, sve više mješovitih i ne-državnih organizacija kojim je zajednički cilj zaštita i ostvarivanje javnog interesa. Prvi je primjer središnja uprava Velike Britanije kako je reformirana za konzervativne vlade 1979.-1997. i za laburističke nakon 1997. godine.

Javna uprava nastaje iz državne uprave. Od skromnih početaka, kao aparat staleške države ili apsolutnih vladara na prijelazu iz feudalizma u moderno društvo, državna se uprava proširila tijekom druge polovice drugog tisućljeća u golem i vrlo složen sustav koji obuhvaća središnju, regionalnu i lokalnu upravu postojećih država, kako opću tako specijaliziranu u funkcionalno diferenciranim podsustavima, i, preko toga, sve veći broj ne-državnih organizacijskih oblika – udruga, ustanova, fondova itd. – koji djeluju u javnom interesu. Stoga je već danas opravdano govoriti o sustavu javne uprave kojem je državna uprava jezgra i povijesni izvor, ali ne i pojmovna granica. Pored toga, procesi globalizacije stvaraju i nad-državne oblike javnog upravljanja kao izraz nad-državnih političkih integracija ili novih potreba globalnog djelovanja. Zajednički je nazivnik svih tih pojava na području javnog upravljanja orijentacija na javni interes, za razliku od bezbroj načina na koji pojedinci i skupine u svijetu ostvaruju svoje privatne interese. Ipak, čitav je proces prerastanja državne uprave u javnu upravu tek u svojim počecima. Javna je uprava velikim dijelom još stvar budućnosti.

Prikazati mnoštvo oblika postojeće državno-javne uprave sustavno, ali i u pojedinostima, prelazi danas – za razliku od vremena kad je pisao npr. Lorenz von Stein - obujam knjige, ma koliko svezaka obuhvaćala. A nema ni korisne svrhe. Ne samo da bi se u takvom pothvatu od obilja drveća izgubio pogled na šumu. Nego i zbog toga što je čitavo područje baš danas u toj mjeri promjenljivo, mobilno, upravo žitko, da je teško biti siguran koja od ponuđenih informacija, u mo-

mentu kad bismo se poslužili takvom enciklopedijom, još odgovara stanju stvari. Brže kolanje informacija u elektroničkim mrežama, u prvom redu u Internetu, samo djelomice rješava taj problem.

Ovo je pokušaj, prvo, da se svjetski proces ekspanzije državne uprave u javnu, ne iscrpno opiše, već samo ilustrira. I to na primjeru središnje državne uprave nekoliko razvijenih europskih država, članica Europske unije. Taj bi primjer trebao pokazati o kojem se stupnju složenosti radi u suvremenim sustavima javnog upravljanja. I drugo, to je pokušaj ponuditi teorijski okvir – privremen kao svaka teorija – unutar kojeg postaje moguće smisleno i razložno razmišljati i raspravljati o djelatnostima o kojima u velikoj mjeri ovisi kvaliteta života ljudi u svijetu sada i u doglednoj budućnosti.

Smatram da treba iskoristiti i nastojati ispitati u primjeni teorijski konsenzus koji se u društvenim znanostima postupno profilirao kroz 20. stoljeće. U svojoj knjizi o prirodi znanstvenih revolucija, Thomas S. Kuhn (1962.) možda nas je i nehotice usmjerio prema očekivanju da takav teorijski konsenzus – on ga zove paradigmom – nastaje naglo, kao neke vrste revolucionarnog skoka. Kažem nehotice, jer je njegov vlastiti prikaz mijenjanja, primjerice Ptolomejske slike fizičkog svijeta od Kopernika do Newtona vrlo jasno pokazao postupnost čitavog procesa. Tako se i kroz 20. stoljeće, polazeći od Durkheimovog obrasca suradnje, nužne uslijed diobe rada, i Marxovog koncepta sukoba, neizbježnog zbog klasne raslojenosti, postupno razvija novo temeljno shvaćanje ljudskih društava. Max Weber (1921.) uviđa da su i suradnja (Gemeinschaft) i sukob (Kampf) prisutni u razvitku društava, premda striktno odvojeno, tako da jedno isključuje drugo. Tek je Sigmund Freud (1921., 1930.) formulirao pretpostavku da i suradnja i sukob u društvu izviru iz privlačnosti i odbojnosti, libida i agresije, u dubini mentalne strukture čovjeka. Pod kraj 20. stoljeća opće se teorije društva i dalje razlikuju i međusobno suprotstavljaju, ali je svima zajedničko da suradnju i sukob smatraju podjednako temeljnim sastavnicama društvenosti. Tako, na primjer, Juergen Habermas (1981) opisuje neposrednu okolinu svakog čovjeka, njegov životni prostor (Lebenswelt) kao kombinaciju uhodane bliskosti i suradnje s jedne strane, i suprotstavljanja za koje Habermas misli da bi se trebalo odvijati kao racionalna debata, s druge; pored sukoba tog Lebenswelta sa od društva otuđenim ekonomskim i političkim sustavima. Ili, Niklas Luhmann (1997) koji društvo vidi kao suradnju u funkcionalno diferenciranim sustavima, ali razvitak društava opisuje kao evoluciju koja polazi od različitosti proizašlih iz negacije, razdvajanja, sukobljavanja. Ili, Manuel Castells (1997.-2000.) koji tumači napredak u mikroelektronici i informatičkoj tehnologiji kao uvod u novo razdoblje globalne suradnje čovječanstva, koje je u isti mah razdvojeno snagom različitih identiteta, međusobno sukobljenih pripadnosti i lojalnosti.

To sve skupa nije mnogo u teorijskom pogledu, ali jest nešto.[1] Ispod razine ovakvih općih društvenih panorama nastaju uže, specifičnije teorije u vrlo velikom broju u svim granama društvenih znanosti. Te su teorijske pretpostavke vezane ne samo uz pojedinu disciplinu, nego obično i ograničene na pojedini konkretni, katkada vrlo uski problem. Proizašle su iz generalizacije empirijskih opažanja ili iz spekulacija koje se odnose na takvo uže područje.[2] Čini mi se da bi napredovanje takvih teorijskih konstrukcija, dakle njihova kritička ocjena i zamjena boljima, bolje prilagođenim pretpostavkama, bilo uspješnije i išlo lakše, kad bi se one mogle osloniti na neki općenitiji, općenito prihvaćeni teorijski okvir, kao što je onaj koji se formirao tijekom 20. stoljeća i o kojem je ovdje riječ. I to i prije nego su pronađeni i općenito prihvaćeni odgovarajući parametri i mjerila, bez kojih se ni jedna pretpostavka ne može rigorozno formulirati. Takvim mjerilima danas raspolažu samo neke društvene discipline, kao što su ekonomija, demografija, djelomično psihologija i informatika. Ali napredak u matematici – npr. teorija igara i kompjutorska simulacija – bude nadu da nismo više predaleko od šire upotrebljivih načina mjerenja. Kad govorim o oslanjanju užih teorija na širi okvir, onda pod time razumijem i neprestano kritično preispitivanje tog šireg okvira, sve do njegova potpunog odbacivanja i zamjenjivanja drugim. Jedini je napredak za sada u tome što u tom poslu više ne polazimo svaki puta od početka, odnosno od Platona i Aristotela, kao do sada.

Čini mi se dobrom provjerom takvog razmišljanja, pokušati njegovu primjenu na tako iznimno složenu pojavu kao što su upravni sustavi suvremenih razvijenih zemalja. U samom početku to zahtijeva specifikaciju modela suradnje i sukoba kroz nekoliko razina: od društva, preko države do uprave. A zatim suočavanje postojećih i novih teorijskih uopćavanja u svakoj upravnoj grani, pa i u svakom upravnom poslu, odnosno u odabranim primjerima u šest razvijenih europskih zemalja, sa skiciranim teorijskim okvirom.

II. TEORIJSKI OKVIR

Sustavi javne uprave su skupovi međusobno povezanih organizacija usmjerenih na ostvarivanje javnog interesa. Organizacije su društvene strukture, tj. oblici

[1] „Naše je metodološko polazište pretpostavka da teorija služi osvjetljavanju aspekata činjenica koje bez toga ne bismo uočili. Ili tome da uklope činjenice u širi horizont usporedbe koji prelazi svakodnevno znanje i njegove praktičke implikacije." (Luhmann 1994., 199).

[2] Katkada znaju biti i teorijski kontraproduktivne: „Dinamički pristup koji polazi od aktera, s naglaskom na kontingentnu prirodu socijalnih događaja, može nas učiniti slijepim za postojeće pravilnosti. Takö da umjesto teorije utemeljene na iskustvu, dobijemo samo detaljni povijesni opis" (Mayntz 1986., 21.

interakcije među ljudima razmjerno stabilizirani u vremenu. A interakcija je svako ponašanje čovjeka uvjetovano postojanjem drugog.

To znači da se teorijski okvir raspravljanja o javnoj upravi sastoji iz tri koncentrična kruga odnosno iz tri razine općenitosti. Najširi krug odnosno najopćenitija razina je interakcija među ljudima, uži krug odnosno niža razina su društvene strukture, a najuži krug odnosno razinu koja je najbliža svakodnevnom doživljavanju i iskustvu čini proces nastajanja i mijenjanja onih društvenih struktura koje su usmjerene na ostvarivanje javnog interesa. To je uloga prema kojoj je svojim povijesnim razvitkom usmjerena u prvom redu moderna država.

1. INTERAKCIJA

Interakcija je, kako je rečeno, svako ponašanje pojedinca koje je u nekom smislu određeno ili uvjetovano postojanjem drugog čovjeka. Ona obuhvaća aktivno djelovanje, ali i pasivno trpljenje, odustajanje od djelovanja, kao i razmišljanje, osjećanje, afektivnu mobilizaciju, ukratko svaku životnu situaciju i svako stanje svijesti kod kojih postojanje drugog čovjeka odnosno drugih ljudi igra neku ulogu. Interakcija je temeljna jedinica od koje polazi svaka analiza društva.[3]

Interakcija među ljudima vodi u suradnju i u sukob.

Interakcija vodi u suradnju:

- pod pritiskom okoline, jer samo suradnja omogućava ljudima da se održe i da uspiju nasuprot prijetnjama i opasnostima koje proizlaze iz njihove okoline, kako prirodne tako društvene;
- radi povezivanja djelatnosti diferenciranih društvenom diobom rada u smislenu i svrhovitu cjelinu;[4]

[3] Takva definicija interakcije prelazi po svojoj širini pojam komunikacije. I Habermas (1981.) i Luhmann (1984., 1997.) smatraju komunikaciju najopćenitijim elementom društvenosti. Time, po mojem mišljenju, isključuju mnoge pojave koje nesumnjivo spadaju u društvenost, a nisu prenošenje odnosno razmjena informacija između dva subjekta, kako komunikaciju obično definiraju odgovarajuće discipline. Istina, navedeni pisci određuju pojam komunikacije tako široko, da se približava pojmu interakcije više nego što bi bilo prihvatljivo u teoriji informacija. Razdvajanje naziva "komunikacija" i "interakcija", čini mi se, doprinosi jasnoći.

Komunikacija između određenih središta moći i utjecaja s jedne strane i njihovih adresata s druge odvija se često pomoću tzv. simbolički generaliziranih sredstava komunikacije. Najpoznatiji primjeri su novac i moć. Samim svojim postojanjem u određenoj konfiguraciji moć i novac šalju poruke svima u određenim situacijama, npr. kao prijetnja kaznom ili kao cijena robe, a da nije potrebno te poruke prenositi pojedinačnom komunikacijom (Luhmann 1994., 194)

[4] Kad suradnja u povezivanju društvenom diobom rada razdvojenih dijelova prijeđe određeni prag veličine, u njezinu odvijanju igra određenu ulogu i međusobno povjerenje suradnika. „Povjerenje je vjerovanje da će oni s kojima se nalazite u interakciji uzeti u obzir vaše interese i u situacijama gdje vi niste u stanju prepoznati, ocijeniti i/ili spriječiti potencijalno negativna djelovanja onih kojima vjerujete" (La Porte 1994., 442). Možda bi bilo realističnije pretpostaviti

- radi sklonosti zbližavanju s drugim ljudima, kao što je odnos među spolovima ili odnos među prijateljima, koja je ugrađena, kao jedna strana njezine dvoznačne strukture, u mentalnost čovjeka.

Interakcija vodi u sukob:

- radi suparništva oko načelno oskudnih prirodnih izvora, te oko prednosti koje pruža društvo, kao i naprosto iz težnje biti bolji od drugoga;
- radi prihvaćanja različitih identiteta, koji znače koheziju između pripadnika iste identitetske skupine, ali i isključivost u odnosu na druge identitete;
- radi sklonosti agresiji prema drugim ljudima, kao drugoj strani mentalne strukture čovjeka.

Kao što je interakcija nužni okvir društvenog postojanja čovjeka u svim okolnostima, tako su i suradnja i sukob, koji iz interakcije proizlaze, neizbježni pojavni oblici interakcije ma u kojoj situaciji i ma u kojem trenutku razvitka čovjeka i društva. Zamišljati ljudsko društvo u kojem bi postojala samo suradnja ili samo sukob spada u područje utopijskog mišljenja.[5] A htjeti svjesno konstruirati neki društveni oblik iz kojeg bi bili isključeni bilo suradnja bilo sukob vodi, naprosto, u neočekivane poteškoće i na kraju u zajamčeni neuspjeh na tom putu.[6]

Problem istodobne prisutnosti suradnje i sukoba u svim oblicima interakcije postavlja se i svim upravnim sustavima, premda ga svi ne rješavaju na jednak način.

2. STRUKTURA

Društvena struktura je oblik interakcije stabiliziran u vremenu. Bilo zbog toga da bi se jedna strana interakcije, suradnja, učinila trajnom, a druga, sukob, bar privremeno neutralizirala, bilo zato da bi se prednostima koje su jedni stekli u sukobu s drugima osigurala trajnost i zaštita od gubitka u budućem sukobu. Većina društvenih struktura ima i jednu i drugu svrhu u različitim međusobnim omjerima. Budući da se ni jedna ni druga, ni suradnja bez sukoba, ni jednostrane interesne prednosti, ne može trajno ostvariti zbog izvorno nestabilne prirode ljudske interakcije, svaka je društvena struktura načelno privremena.

S jedne strane, strukture se održavaju i funkcioniraju u okolini koja se neprestano mijenja. Promjene, koje zahtijevaju povećanje prilagodljivosti strukture,

---

da u velikim organizacijama „povjerenje" znači naprosto situaciju u kojoj vaše provjeravanje više košta nego što donosi.

5 „Redovito su složeni sustavi određeni istodobnom suradnjom i sukobom (des Mit- und Gegeneinander) centripetalnih i centrifugalni sila, sila reda i kaosa" (Bosetzky 1994., 112).

6 Budući da sam o interakciji i njezinim implikacijama pisao često i opširnije (2001., 2004., 2005.), ponavljam ovdje samo glavne crte tog teorijskog okvira.

mogu biti endogene i egzogene, izvirati iz same strukture ili iz njezine okoline. Mijenjaju se tehnologije, načini međusobnog suradivanja, razina napetosti i iritacije uzrokovanih neprestanom interakcijom. Mijenjaju se interesi, mijenjaju odnosi snaga među interesentima, rastu ili se smanjuju mogućnosti zadovoljavanja interesa, mijenjaju se shvaćanja o tome što je društveno prihvatljivo, a što nije u interesnim odnosima među ljudima. Svaka takva promjena odražava se i na društvenim strukturama. Ona zahtijeva nova pravila, nove kompromise, nove načine djelovanja ljudi u odnosu na strukturu. Struktura mora biti u stanju da se promjenama u okolini prilagođava vlastitim mijenjanjem.[7]

S druge strane, stabilizacija zahtijeva neutralizaciju sukoba koji je u svakoj interakciji izvorno kao mogućnost jednako prisutan. Neutralizacija ne rješava sukob, nego ga na neki način samo odgađa, a često kod toga gomila konfliktne energije. Isto se tako stabilizacija interesnih prednosti jednoga ili jednih postizava na račun interesa drugoga ili drugih. Samo je pitanje vremena kad će potisnuti interesi i interesenti dobiti priliku da u novom sukobu nastoje odnose promijeniti u svoju korist. Stoga se svaka društvena struktura i po svojoj interesnoj dimenziji može održati jedino neprestanim prilagođavanjem i kompromisima. Prema tome, stabilnost i prilagodljivost su dva zahtjeva s kojima je suočena svaka društvena struktura. I to po obje svoje dimenzije: radi osiguranja suradnje i radi trajanja stečenih interesnih prednosti. U analizi društvenih struktura treba te dvije dimenzije razlikovati, jer pripadaju različitim pojmovnim domenama, premda su u životu isprepletene i djeluju na mnogo načina jedna na drugu.

Stalnost i mijenjanje su, po pravilu, nastojanja s oprečnim predznacima: povećanje stabilnosti ide na račun prilagodljivosti, i obratno, samom logikom odnosa između ta dva atributa. Optimalna točka ravnoteže između stabilnosti i prilagodljivosti i sama se mijenja s vremenom i sa stanjem u okolini. Stabilizacija interakcije na suradnju korisna je samo do određene granice, naime sve dok njezina krutost ne počinje ozbiljno sprečavati njezino prilagođavanje promjenama u okolini. I obratno, elastičnost strukture u prilagođavanju ne smije poništiti njezinu sposobnost da dijelove integrira u cjelinu i da interakciju poveže u proces koji traje. U ranim fazama stabilizacije neke društvene strukture obično prevladava zahtjev stabilnosti.[8] Kasnije, kad prijeti ukrućivanje strukture i negativne posljedice

[7] Najpoznatija formulacija te zakonitosti je tzv. zakon nužne raznovrsnosti (W.R. Ashby 1963., 205 i sl.), po kojem svaka struktura mora povećavati broj svojih kanala komunikacije, kako bi mogla, svojom vlastitom složenošću, bar donekle držati korak sa složenošću svoje okoline koja je potencijalno beskonačna.

[8] Katkada se, posebno kod organizacija, govori o „ultrastabilnosti". Pod tim se razumije sposobnost organizacije da se nakon poremećaja „sama od sebe" vraća na ranije stanje. Takve poremećaje Luhmann (1994., 195) vidi kao prekid uobičajenih i uhodanih odnosa međusobne ovisnosti s drugim organizacijama ili drugim strukturama (Interdependenzunterbrechungen).

takve skleroze postanu vidljivije, dolazi u prvi plan nastojanje povećati elastičnost i prilagodljivost. Mirnija okolina najčešće pogoduje povećanju prilagodljivosti, nemirna povećava potrebu jačanja stabilnosti, kako bi se struktura, bar privremeno, ogradila i zaštitila od vanjskog nemira.

Stabilizacija interakcije u društvenu strukturu može biti pokrenuta vanjskim pritiskom, a može biti i posljedica unutarnjih težnji ljudi prema zbližavanju i povezivanju. Bez obzira na pokretačke snage, stabilizacija se odvija kao mentalni proces, kao uvjerenje ljudi da neke oblike međusobnog djelovanja treba ustaliti odnosno stalno ponavljati. Takvo uvjerenje nastaje kao internalizacija odgovarajućih pravila ponašanja u svijesti pojedinca odnosno kao prihvaćanje odgovarajućih pravila kao obvezatnih za sve članove nekog društva odnosno uže društvene skupine,[9] i na kraju kao prenošenje ovih sadržaja na nove članove društva, pridošlice ili nova pokoljenja, u procesu socijalizacije. Pojedine dimenzije stabilizacije društvenih struktura internalizacijom, habitualizacijom i socijalizacijom odgovarajućih pravila ne trebaju nužno biti međusobno usklađene. Moguće je, na primjer, da pojedinci koji neko pravilo ponašanja smatraju društveno obvezatnim i primjenjuju ga kao kriterij prosuđivanja na druge, to pravilo nisu tako solidno internalizirali u odnosu na svoje vlastito ponašanje.[10] Ili, u procesu socijalizacije znade se tumačenje pojedinih pravila i značajnije promijeniti, uslijed toga što su novi članovi skupine suočeni s novim situacijama, a da to nitko ne doživljava kao društvenu reformu ili revoluciju.

Strukture se prilagođavaju, povećavaju svoju elastičnost, diferencijacijom, tj. zamjenjivanjem jedne svoje sastavnice s dvije ili više različitih sastavnica. Time povećavaju broj svojih kanala komunikacije s okolinom i u stanju su bolje odgovoriti na njezine izazove (usp. bilj. 6). Budući da je pritisak okoline neprestan, to i diferencijacija postaje sve detaljnija, kao sama od sebe.[11] Međutim, struktura se može održati samo ako je diferencijacija uravnotežena integracijom, tj. mehanizmom koji je u stanju diferencijacijom nastale nove komponente strukture, bilo načine suradnje bilo interesne odnose, povezati i uklopiti u cjelinu koja funkcionira jedinstveno. Ako integracija iz bilo kojeg razloga zakaže, struktura se ubrzo

9 Takvo uvjerenje, učvršćeno u nekoj društvenoj zajednici, P. Bourdieu (1977.) zove habitusom. Tako da, pored internalizacije u svijesti pojedinca, možemo govoriti o habitualizaciji u skupini, kad se dotična pravilnost ponašanja doživljava kao obvezatna ne samo za vlastito ponašanje, nego i kao podloga prosuđivanja primjerenosti ponašanja drugih članova skupine.

10 Tako N. Luhmann (1997., 343) govori o vrijednostima koje da su „društveno stabilne, jer su psihički labilne". Luhmannovo razlikovanje morala, etike i vrijednosti možemo shvatiti i kao tri razine dubine internalizacije društvenih struktura, time što je etika učvršćivanje morala racionalnim razlozima, a vrijednost „simbolizira nešto u što se uopće ne može sumnjati (superunbezweifelbares) (ibid. 1122).

11 „Stvari ostavljene same sebi teže prema diferencijaciji, a ne prema jedinstvu" (Z. Baumann, 2005., 71).

raspada. Što je sama struktura dinamičnija, a njezina okolina nemirnija, to je ta opasnost veća.[12] S druge strane, ima struktura koje po samoj svojoj prirodi ne zahtijevaju velik stupanj integracije – npr. javnost, publika ili zajednica korisnika,[13] – ali su zato i manje sposobne kontinuirano i dosljedno djelovati.

Kod nekih društvenih struktura – kao što je rečeno - prevladava svrha stabiliziranja suradnje, npr. kod organizacija, kod drugih, naprotiv, svrha stabiliziranja stečenih interesnih prednosti, npr. društveni slojevi.[14] Međutim, bez obzira na svrhu, svaka struktura ograničava slobodu pojedinca time što isključuje neke mogućnosti djelovanja, pa time i neke mogućnosti zadovoljavanja interesa, njegovim obvezivanjem na trajnu suradnju. U tom je smislu u svaku strukturu od njezina početka ugrađen element sukoba, time što ovisnost sama po sebi stvara težnju prema neovisnosti. U onoj mjeri u kojoj je u društvenu strukturu ugrađena interesna prednost koju su neki stekli na račun drugih, pitanje se odnosa stabilnosti i prilagodljivosti postavlja na poseban način. Ukoliko struktura učvršćuje prednosti koje su neki stekli u sukobu, ona ne rješava sukob, nego ga pretvara u trajni jaram koji nose oni koji su u sukobu podlegli i time motivira njihovo neprestano nastojanje da se, u novom sukobu, tog jarma oslobode.[15]

U rješavanju problema koje nameće stabilizacija interesnih prednosti, svaka struktura, u većoj ili manjoj mjeri, ulazi u područje temeljnih društvenih dilema između slobode i vezanosti, jednakosti i pravednosti. Stabilizacija prednosti smanjuje mogućnost onih koji su u prethodnom sukobu podlegli, da situaciju promijene u svoju korist u budućim konfrontacijama, i time ograničava njihovu slobodu, protuslovi zahtjevu jednakosti i, prije ili kasnije, počinje vrijeđati osjećaj pravednosti, pored toga što bitno smanjuje motivaciju onih koji su unaprijed interesno zapostavljeni da svoje pune snage i sposobnosti angažiraju u suradnji na

12 U tom je smislu opravdana tvrdnja da su „dinamički sustavi neprekidno na putu u kaos" (Preuss, 1994., 533).

13 "Publika" je zanimljiva i kao primjer interakcije gdje su i suradnja i sukob jednako mogući, kao u svakoj interakciji, ali još nisu konkretno nastupili. "Publiku" definira Neidhardt (1994., 317) kao "obraćanje pažnje (die Zuwendung) na teme i mišljenja koje govornici ili mediji iznose u javnoj komunikaciji".

14 Navedeni primjeri ne vrijede beziznimno. Ima organizacija gdje je pitanje interesa očigledno važnije; npr. dionička društva, u kojim su interesenti dioničari izdvojeni u posebnu skupinu, načelno različitu od skupine ljudi koji u organizaciji rade. Obratno, ima društvenih slojeva, kao što su indijske kaste, koji stabiliziraju ne samo interesne prednosti viših slojeva pred nižima, već nastoje i obavljanje zanimanja stabiliziranom suradnjom regulirati pripadnošću kasti; svaka kasta ima utvrđenu ulogu u društvenoj diobi rada.

15 I nepravde se mogu učvrstiti, „isprepleteni utjecaji u društvu, stanja ravnoteže i neravnoteže mogu se često produžiti preko dugih vremenskih razdoblja i u vremenu jako usporeno djelovanje početnih poticaja može se posve neočekivano odraziti na strukturama iz kojih su dotični poticaji potekli i tamo, npr. na izgled vrlo stabilna stanja u kratko vrijeme izbaciti iz ravnoteže." (Lutz 1994., 526).

ostvarivanju ciljeva koji pretežito koriste drugima. S druge strane, ostavljanje svih interesnih pitanja stalno otvorenima pretvara sukob u stalno stanje u društvu i onemogućuje bilo kakvu suradnju osim one koja služi pobjedi u sukobu. Način na koji su ljudi, kroz pokušaje i pogreške, rješavali te dileme stvaranjem sve bolje prilagođenih društvenih struktura je ujedno povijest evolucije ljudskog društva.

Svaka je struktura oblik interakcije, pa su, prema tome, suradnja i sukob u svakoj potencijalno prisutni. Sukob sam po sebi može otvoriti pitanje slobode i pravednosti. Slobode da se u sukobu pobijedi i stečene prednosti nastoje stabilizirati strukturom, a pravednosti koja zahtijeva da se takve prednosti ograniče odnosno da se pobijeđenima osiguraju jednake šanse u budućim sukobima. Međutim, i pojam slobode i kriterij pravednosti utvrđuju se na različite načine, ovisno o stupnju društvene gustoće i o širini kruga društveno prihvaćenih interesa. Sloboda na najjednostavnijoj razini je sloboda od fizičkog nasilja i ugnjetavanja.[16] Na razini veće razvijenosti – dosegnute, primjerice, u doba nastajanja demokratskih država – sloboda znači slobodu djelovanja neometanog od drugih.[17] S vremenom se, onda, pojam slobode širi prema negaciji svake vrste društvene diskriminacije nekih članova društva od strane drugih. Isto je s pojmovnim određenjem pravednosti. U jednostavnim društvima pravednost znači sigurnost da se u interakciji neće odstupati od poznatih i utvrđenih pravila, ma kako velike razlike u društvenom položaju ljudi iz tih pravila proizlazile.[18] Tek u razvijenijim društvima pravednost znači jednakost, bez obzira da li u postupku, u šansama ili u ishodima,[19] s tim da se toleriraju iznimke priznavanjem prednosti uspješnijima. Tek visoko razvijena društva mogu otići još korak dalje i definirati pravednost kao jednakost, s tim da se prihvaćaju iznimke, ali ovog puta u korist onih koji su u društvu u slabijem položaju (Rawls 1971.).[20]

16 Kad je riječ o slobodi u odnosu na državu koja raspolaže premoćnom fizičkom silom, onda i ideolozi građanskih ideala slobode, kao što je J.S. Mill u svojoj raspravi „On Liberty" (1974/1859, 5) definiraju slobodu kao negaciju fizičkog nasilja, kao „bit i granice nasilja koje društvo može po pravu primijeniti na pojedinca".

17 Takvo doživljavanje slobode pretpostavlja dovoljnu društvenu gustoću, da bi mogućnost ometanja djelovanja jednog djelovanjem drugog bila relevantna, praktički prisutna mogućnost.

18 Tako Baumann (2005., 92) dovodi u međusobni odnos slobodu i sigurnost i kaže: „Ne možemo zamisliti nikakav život u dostojanstvu ni uopće nikakav ljudski život koji bi pružao zadovoljstvo bez istodobne mješavine slobode i sigurnosti. Ravnoteža između njih rijetko se postizava. Ako kanimo nastaviti dosadanje pokušaje da se ona dosegne, a svi su ti pokušaji završili neuspjehom, možda je takva ravnoteža uopće nedostiživa". Taj je zaključak vjerojatno točan, jer su sve ravnoteže između suprotnosti kako interakcije, tako društvenih struktura po svojoj prirodi labilne.

19 Prema riječima Johna Lockea u „Drugoj raspravi o vladanju" (1977/1690, 201 i sl.): „Ništa nije uvjerljivije nego da bi stvorenja iste vrste i istog ranga, koja su rođena da bi uživala iste prednosti prirode i upotrijebljavali iste sposobnosti, trebali živjeti bez podređenosti i bez pokorenosti u međusobno jednakom položaju".

Budući da se i pojam slobode i pojam pravednosti mijenjaju s društvenim razvitkom, a da ljudska društva nisu homogena već se unutar svakog javljaju razlike i horizontalno – npr. po teritoriju – i vertikalno – npr. po društvenom sloju, – njihov međusobni odnos postaje izvanredno složen. Konkretna situacija mora se u svakom slučaju ustanoviti istraživanjem, a ne naprosto poći od tipskih situacija koje proizlaze iz ponuđenog teorijskog okvira. Taj okvir samo upozorava na mogućnosti isprepletenosti i objašnjava izvore složenosti konkretnih situacija. Svaka je struktura suočena s problemom odnosa stabilnosti i prilagodljivosti. U pogledu odnosa slobode i pravednosti, međutim, način postavljanja problema i njegova zaoštrenost razlikuju se prema stupnju u kojem se prednosti prethodno stečene u sukobu nastoje od samog početka stabilizirati u strukturi zajedno sa suradnjom, odnosno u kojoj su mjeri te prednosti tek naknadno proizašle iz interakcije u strukturi. A isto tako ovisi od toga u kojem se smjeru kreće obuhvatnost pojma slobode i popratni uvjeti pravednosti.[21]

Društvena je struktura, dakle, konstrukcija koja počiva na trostrukoj labilnoj ravnoteži.[22] Budući da je svaka društvena struktura stabilizirani oblik interakcije, ona stabilizacijom mora osigurati ravnotežu između suradnje i sukoba, kao mogućih ishoda svake interakcije. Zatim, kao interakcija stabilizirana u vremenu, mora uspostaviti ravnotežu između stabilnosti, dakle trajanja, i prilagodljivosti, dakle vlastitog mijenjanja u odnosu prema promjenama u okolini. Konačno, ukoliko struktura stabilizira, ne samo interakciju na suradnju, već i nečije interesne prednosti pred drugima, suočena je s problemom ravnoteže između zahtjeva za

[20] U geslima Francuske revolucije taj je dodatni atribut pravednosti najavljen u pojmu bratstva. Kao program akcije, takav je zahtijev u to doba ispred dosegnutog razvojnog stupnja kako društvene gustoće tako kruga društveno prihvaćenih interesa. Geslo slobode ima u tom momentu dva značenja. Okrenuto prema prošlosti ono znači negaciju fizičke neslobode kmetova, a kao program za budućnost ekonomsku poduzetničku slobodu Trećeg staleža. Geslo jednakosti negira prethodnu feudalnu nejednakost, dok za budućnost implicitno dozvoljava nejednakost proizašlu iz slobode pojedinca u utakmici na tržištu.

[21] Zanimljivo razmišljanje otvara usporedba ovog mijenjanja značenja slobode i pravednosti u ovisnosti od društvene gustoće i širine kruga društveno prihvaćenih interesa s poznatom tezom Abrahama Maslowa (1968.) o ovisnosti pojedinačnih ljudskih aspiracija. Maslow polazi od pretpostavke da se interesi duštvenog karaktera: društveni ugled, prihvaćenost, prijateljstvo itd. javljaju tek nakon što su zadovoljeni temeljni materijalni interesi od kojih ovisi fizička egzistencija. A tek kad su i materijalni i društveni interesi u razumnoj mjeri zadovoljeni, javljaju se interesi vlastitog razvijanja kao osobe s intelektualnim postignućima i moralnim kriterijima, interesi samousavršavanja.

[22] Pod utjecajem učenja o ekonomskim zakonitostima, koje navodno djeluju automatski, definira se ravnoteža i u političkim znanostima kao razmjerno stabilno stanje, neovisno od volje sudionika „Ravnoteža je ... svako stanje u kojem sudionici ne mogu drugačije postupati nego što postupaju, a da ne oštete svoje interese" (Schepsle 1989., 131-147, cit u Schimank 1994., 409). No budući da se interesi mijenjaju, kako iz objektivnih tako iz subjektivnih razloga, ravnoteža i nije tako stabilna kako bi se u nekom kontekstu moglo činiti.

slobodom u ostvarivanju vlastitih interesa i težnjom prema osiguranju pravednosti u međusobnim odnosima slobodnih interesenata. U svakom od navedena tri slučaja ravnoteža je labilna, jer se svaki puta jedna strana svakog od tri para može pojačati samo slabljenjem druge strane.[23] Uslijed toga možemo svaku strukturu promatrati i tumačiti u isti mah i kao strukturu i kao proces. Već i zbog toga što je struktura stabilizirana interakcija, što se interakcija nastavlja unutar strukture i što je proces predvidivi oblik interakcije.[24] Proces, naime, i nije drugo do oblikovanog mijenjanja, tj. mijenjanja u kojem se mogu ustanoviti pravilnosti. Način kako je pojedina društvena struktura nastala određuje polazne točke njezinog kasnijeg kretanja kao procesa, pa i vjerojatni početni smjer tog kretanja. Ravnoteža u njoj stalno se narušava, ponovno uspostavlja, iznova remeti i tako dalje. Nastala stabilizacijom interakcije na suradnju uz neutralizaciju sukoba, društvena se struktura mijenja prodiranjem sukoba u nju. Nastala stabilizacijom na račun svoje vlastite prilagodljivosti, društvena se struktura mijenja uslijed sve veće važnosti prilagodljivosti u promjenljivoj okolini. Nastala stabilizacijom koja ograničava slobodu pojedinaca koji u njoj djeluju, njihovom ovisnošću od strukturnih predodređenosti, društvena se struktura mijenja uslijed težnje ljudi prema neovisnosti. Nastala stabilizacijom interesnih prednosti jednih na račun interesa drugih, društvena se struktura mijenja uslijed težnje interesno zapostavljenih prema uspostavljanju pravednosti. Od tih početaka struktura kao proces odvija se u skladu s potrebom uspostavljanja stalno sve novih stanja ravnoteže između njezinih suprotstavljenih odrednica suradnja/sukob, stabilnost/prilagodljivost i sloboda/pravednost. U tom su smislu struktura i proces međuovisni pojmovi, tj. ista se zbivanja mogu shvatiti i kao struktura i kao proces. Kao struktura koja je neke vrste trenutačni snimak procesa, odnosno kao proces čija je sloboda kretanja ograničena zahtjevom trajanja u vremenu. A sve to u okviru glavnih pravaca mijenjanja okoline u kojoj struktura/proces postoje i odvijaju se.

Složenost pitanja koje nameću društvene strukture ilustrirat ćemo, ukratko, primjerima dviju društvenih struktura: hijerarhije u organizaciji i vlasništva:

---

23 Neki pisci postavljaju pitanje, radi li se uopće o ravnoteži, ma i labilnoj, ili o ad hoc reagiranju na nepredviđene događaje u okolini. „Metafora sustava, tako kako se upotrebljava i postvaruje, implicira da postoji homeostaza. Međutim promatranje konkretnih sustava upućuje nužno na zaključak da se većina njih najčešće kreće od jednog prekarnog stanja do drugog" (Joerges 1994., 470).

24 „Strukturni kontekst utječe ... s jedne strane na konkretno agiranje pojedinaca, a ujedno određuje skupne efekte i nusposljedice itd. tog djelovanja. Radi se, dakle, o tome da se, istodobno i uz pridavanje podjednake važnosti, povežu struktura i dinamika, djelovanje i sustav. I to tako da dinamičke posljedice struktura nastaju uslijed djelovanja pojedinaca, a dinamičke posljedica procesa unatražnim djelovanjem na strukture uslijed sistemskih posljedica individualnog agiranja" (Mayntz 1985., 361). U ovom se tekstu izrazi „struktura" i „sustav" upotrebljavaju u sličnom značenju, kao što se i „agiranje", djelovanje, može shvatiti kao interakcija.

Hijerarhija je, izvorno, oblik diobe rada. Složen posao dijeli se ili diferencira postupno na sve uže i sve jednostavnije dijelove, a onda se isto tako postupno, po razinama, povezuje odnosno integrira u cjelinu ostvarivanja cilja radi kojeg je posao i započet. S tog je gledišta hijerarhija, naprosto, oblik diobe rada, jednog od temeljnih procesa u razvitku društava. Ljudi koji surađuju u hijerarhijskoj strukturi razmješteni su po različitim razinama diobe i povezivanja i na svakoj razini koordiniraju rad onih koji djeluju na užoj, manje općenitoj razini, a sami bivaju koordinirani od onih koji obavljaju istu zadaću povezivanja na općenitijoj razini. Tako, primjerice, za Herberta Simona (1958.) hijerarhija nije drugo nego "arhitektura složenosti", način uspješnog obavljanja složenog posla koji proizlazi, interesno i vrijednosno posve neutralno, iz logike odnosa složenijih i općenitijih s jednostavnijim i manje općenitim operacijama. K tome pridolazi, na određenom stupnju razvijenosti tehnologije, i odgovarajuća podjela znanja i informacija potrebnih u radu. Što je viši stupanj u hijerarhiji, to je veće potrebno znanje i količina informacija da bi se odgovarajući posao mogao odvijati. Međutim, hijerarhija funkcionira tako da ljudi na općenitijoj razini zapovijedaju onima na manje općenitoj i da nadziru njihov rad. I na temelju toga uživaju određene materijalne i psihološke prednosti: veća plaća, veći ugled itd. Na taj način logika diferencijacije i integracije poprima interesnu boju, od vrijednosne neutralnosti postaje vrijednosno slojevita. Te razlike gube legitimnost, kad se situacija u odnosu na znanje i informacije mijenja u tom smjeru, da je potreba za njima sve ravnomjernije raspršena diljem organizacije, pa je stoga sve manje korelirana s hijerarhijskim stupnjevima. Dolazi do krize hijerarhijskih odnosa kako uslijed promjene pretpostavki za obavljanje pojedinih poslova, tako zbog gubitka legitimiteta prednosti koje su bile povezane s višim položajima u hijerarhiji. Svoje prednosti, ipak, brane oni koji su ih stekli vrlo uporno i žilavo, ne samo od eventualnih takmaca unutar dotične strukture, nego i od svakog pokušaja da se one okrnje izvana reformama i reorganizacijama. U razvitku struktura obrana je hijerarhijskih prednosti glavni motiv opozicije, glavni izvor inercije struktura, interesnog otpora nastojanjima da se poveća njihova prilagodljivost. Kad, na primjer, Northcote C. Parkinson (1959.) opisuje te otpore u središnjoj upravi Velike Britanije nakon drugog svjetskog rata, humoristični kontekst njegova opisa ne bi nam smio prikriti činjenicu da se radi o ozbiljnim sukobima koji u mikrokozmu pojedine organizacije bitno obilježuju klimu u upravnoj svakodnevici.

Vlasništvo predstavlja, još od rimskog prava, normativnu vezu između ljudske osobe i fizičke stvari. Ono ovlašćuje vlasnika da upotrebljava stvar, da ubire koristi od njezine upotrebe i da raspolaže njome po svojoj slobodnoj volji. Istodobno isključuje sve druge, ne-vlasnike, od pristupa predmetu vlasništva. Ostavimo ovdje po strani pitanje, u antropologiji sporno, nastanka pojedinačnog vlasništva iz zajedničkog u pojedinim ljudskim skupinama, kao i pitanje proširivanja vlasništva s fizičkih stvari na druge objekte. Bitno je za vlasništvo kao društvenu strukturu, da je ono jedina vidljiva alternativa, bez obzira na to tko je subjekt vlasništva, grabežu kao permanentnoj situaciji. I to i onda kad je samo nastalo iz grabeža, tj. iz sukoba, a ne iz rada

kao djelatnosti čovjeka u odnosu s prirodom.[25] Vlasništvo je normativna društvena struktura kojoj je primarna svrha, ne stabilizirati suradnju, već učvrstiti i učiniti trajnima prednosti ma kako stečene.[26] Vlasništvo isključuje ne-vlasnike, pa je u tom smislu načelna negacija suradnje. Kad dođe do suradnje među ljudima od kojih su neki vlasnici stvari koje se upotrebljavaju u suradničkom pothvatu, onda to vlasništvo od samog početka unosi element sukoba u suradnički odnos. Ovlast vlasnika da isključivo on ubire koristi proizašle iz upotrebe njegove stvari protuslovi jasnom interesu suradnika ne-vlasnika da i oni imaju udjela u toj koristi, temeljem svog rada. Ishod sukoba ovisi od svakodobnog odnosa snaga među nositeljima različitih interesa, ali taj temeljni sukob opterećuje suradnju prije nego što je, u stvari, i počela. Odatle potiče i složenost pitanja koje nameće vlasništvo. Što je s prednostima koje proističu iz različitih prirodnih sposobnosti i svojstava, iz razlika u stečenom znanju i vještini, a odražavaju se u različitoj vrijednosti doprinosa dotičnih pojedinaca zajedničkom pothvatu? Kako se uloga vlasništva mijenja s razvitkom pa i s temeljnim promjenama u glavnim tehnologijama u zajedničkom radu na pojedinom području? Kako se situacija mijenja sa stupnjem urgentnosti potreba pojedinih skupina suradnika? U kojim situacijama vlasništvo motivira, a u kojima demotivira suradnike? Brojni odgovori na ta pitanja koji su do sada nuđeni korisni su samo do neke granice, a iza toga, u primjeni, često postaju izrazito štetni. Njihovo primjenjivanje u praktičnom ljudskom životu nije više od metode pokušaja i pogrešaka. A cijelo se problemsko područje razvija kao proces više kroz evoluciju, u kojoj neka rješenja, u okolini kakva je tog trenutka, preživljavaju dulje od drugih, nego kroz sustavnu znanstvenu analizu.

U svom antropološkom i povijesnom razvitku ljudi nisu u početcima bili dorasli takvim složenostima do kojih su društvene strukture kasnije dosegle. Stoga su protuslovlja interakcije, napetosti između suradnje i sukoba u njoj, nastojali riješiti tako da suradnju, u temeljnoj organizaciji svog života, odvoje od sukoba. S jedne strane, unutar osnovne skupine kojoj je čovjek pripadao, s kojom se osjećao povezan i solidaran – bila to obitelj i proširena obitelj, horda, rod, klan, selo – vladala je suradnja. S druge, odnosi između takvih skupina bili su prepušteni sukobu. S vremenom su onda stvari postajale složenije. Osnovna skupina, s ko-

25 „Kod Locke-a, vlasništvo postaje zbiljsko prirodno pravo jer izvire iz osobnog napora u prirodnom stanju prije ustanovljivanja političke vlasti, i zakon države (koji je zakon naroda) mora jamčiti slobodno uživanje tog prava" (Bobbio 1989., 12-13). Lockeov je cilj obrazložiti demokratsko političko uređenje i on misli da je u instituciji privatnog vlasništva našao čvrst materijalni temelj neovisnosti građana od premoćnog političkog položaja povlaštenih staleža. Empirijski, ostaje otvoreno pitanje u svakom društvu u kolikom je dijelu vlasništvo nastalo iz rada, a to znači praktički iz suradnje, a u kojem iz grabeža, dakle iz sukoba.

26 „Kad bi, primjerice, bilo dozvoljeno svakom da uzme u posjed bilo koju stvar po svojoj volji i upotrebljava je, tada bi razne osobe bile ovlaštene istodobno raspolagati istom stvari i time poduzeti radnje koje se međusobno isključuju. Stoga je sloboda svake osobe da si neku stvar po volji prisvoji i da je upotrijebi nespojiva s jednakim pravom svih drugih. Stoga mora biti ograničena institucionalizacijom isključivih prava vlasništva i raspolaganja." (Koller 1994., 754).

jom se pojedinac identificirao kao svojom i unutar koje je vrijedio zakon solidarnosti i suradnje, s vremenom se širila, povećavala, obuhvatila više ljudi i naselja. Ali tako da ranije uže identifikacije nisu nestale, nego su nastavile postojati jedne kraj drugih, katkada jedne protiv drugih – kako pokazuje primjer Antigone.

U svakom slučaju, ovakvo je odvajanje suradnje od sukoba, na temelju razlikovanja vlastitog grupnog identiteta od svih ostalih skupina, bilo neodrživo. Niti se iz odnosa unutar skupine mogao isključiti sukob, već zbog toga što je suradnja unutar nje interakcija, a interakcija vodi i u sukob. Niti su se odnosi među skupinama mogli trajno svesti samo na krvnu osvetu i na neprestano ratovanje "niskog intenziteta" među plemenima. Katkada je moralo doći do razmjene roba nužnih za preživljavanje i jedne i druge skupine. Katkada je pravilo egzogamije sililo na uspostavljanje osobnih odnosa među pripadnicima različitih skupina. Katkada su vanjski događaji zahtijevali suradnju različitih skupina da bi se otklonila velika opasnost, da bi se preživjelo.

Samo nerazmjer u trajanju između dugog pretpovijesnog vremena i mnogo kraćeg povijesnog tumači kako su ljudi do današnjeg dana produžili težnju odvajanja suradnje od sukoba po kriteriju pripadnosti ili nepripadnosti istoj identitetskoj skupini. Makar su se ti "identiteti" (Castells) sada proširili na sve vjernike prave vjere, ili sve pristaše istinite ideologije, ili sve građane nacionalne države. Danas je pokušaj odvajanja suradnje unutar identiteta od sukoba među identitetima ne samo još mnogo očiglednije neostvariv nego što je bio nekada. Nego je, na današnjoj razini znanja, mnogo opasniji, sve do apsolutne destruktivnosti. Nameće se zaključak, da je u odnosu suradnje i sukoba u ljudskoj interakciji potreban nov pristup.

III. DRŽAVA

Država je društvena struktura koja nastoji stabilizirati suradnju i zaštititi stečene interesne prednosti uspostavljanjem monopola fizičke sile kao temelja državne vlasti na određenom geografskom području, koju vlast stanovnici tog područja prihvaćaju.[27] Taj nastanak države određuje način na koji ona, kao svaka

[27] Takvo pojmovno određenje države je varijanta klasične definicije Maxa Webera po kojoj je država "trajna svrhovita politička ustanova kada i ukoliko njezin upravni štab uspješno prisvaja monopol legitimne fizičke sile za provedbu poredaka" (1921., 29). Atribut "prihvaćanja" je općenitiji od pojma legitimnosti. On pokriva sve situacije od euforičkog oduševljenja skupine sa snažno internaliziranim identitetom koja je konačno uspjela ostvariti "svoju" državu do fatalističke rezignacije da je "svaka vlast od Boga" ili prostog uviđanja da je vlast nesumnjivo premoćna i da nije vjerojatno da će se taj odnos snaga u dogledno vrijeme promijeniti. Prvi primjer prelazi po intenzitetu formalni i emocionalno neutralni koncept legitimnosti, a drugi ne dopire do njega. Države, na primjer, koje su uspostavili doseljenici u Europu u vrijeme ve-

društvena struktura, rješava odnose stabilnosti i prilagodljivosti, te razmjere slobode i pravednosti, u društvenoj okolini koja se neprestano mijenja. Međudjelovanje oprečnih težnji prema stabilnosti i prilagodljivosti po liniji suradnje, a prema slobodi i pravednosti po liniji sukoba stvaraju povijest država.

Država je krupna struktura u društvenom prostoru. Njezino je djelovanje na društvo u kojem je nastala dalekosežno i mnogostruko. Baš kao što su i razvitak društva, glavne pojave i tendencije u tom razvitku, presudne za vrst države koja je u toj sredini evolucijski ostvariva. Stoga valja razlikovati, načelno i analitički, odnos stabilnosti i prilagodljivosti te odnos između slobode i pravednosti unutar same državne strukture, od djelovanja država na odnos između suradnje i sukoba u društvu u kojem postoje, kao i na odnos između stabilnosti i prilagodljivosti te odnos između slobode i pravednosti u drugim društvenim strukturama na državnom području. Naprotiv, povijesno i praktički, te su dvije domene – zbivanja u državi i zbivanja u društvu pod utjecajem države – tako isprepletene, da ih društvene znanosti tretiraju kao jedinstveno područje promatranja. Zanimljivost države kao društvene strukture je upravo u njezinoj dinamici kao razvojnog procesa u okviru razvitka dotičnog društva. U načinu kako se mijenjaju uvjeti suradnje koju država stabilizira i interesi koje je spremna zaštititi. Ta je dinamika čini jedinstvenom pojavom u iskustvu čovječanstva.

Kroz pola tisućljeća razvitka moderne države mijenjala se njezina uloga u suradnji i u sukobu među ljudima. U isto se vrijeme pomicala optimalna točka ravnoteže između stabilnosti i prilagodljivosti njezine vlastite strukture. Država se mijenjala po opsegu i po funkcijama, po načinu svoje sustavne unutarnje povezanosti. Država se također mijenjala po načinu kako je razumiju ljudi koji djeluju u njoj i kroz nju, kao i po predodžbi koju o njoj stvaraju stanovnici područja pod državnom vlašću. Na razini interakcije, mijenjala se vrsta, područje i opseg suradnje koju je država stabilizirala, a mijenjali su se i interesi koje je država klasificirala kao javni interes i stoga smatrala legitimnom domenom svoje djelatnosti. Na razini društvene strukture, mijenjali su se uvjeti, urgentnost i ostvarivost stabilnosti odnosno mogućnost, granice i poželjnost njezine prilagodljivosti. A mijenjao se i emocionalni naboj, brojčani obuhvat i voljna prodornost zahtjeva za slobodom i za pravednošću koji su mjerodavno utjecali na državno djelovanje.

like seobe naroda bile su od stanovništva zatečenog na dotičnom području prihvaćene kao neizbježnost, a da se pitanje legitimnosti u vezi s njima uopće nije postavljalo. A stabiliziranje suradnje i trajanje prednosti opisuje kakve to poretke državna vlast provodi. Taj je opis u isti mah specifičniji od mnogoznačne kategorije "poredak" i općenitiji, jer izvodi pojam države iz općenitijih pojmova društvene strukture i ljudske interakcije. Pored toga izraz "nastoji" u predloženom pojmovnom određenju upućuje na dinamiku razvitka države kao procesa bolje od statičnog pojma "poredak".

Sve su te promjene pokrenute, a velikim su dijelom i u svom odvijanju određene, mijenjanjem društvene okoline u kojoj su moderne države nastale i djelovale. Prema tome, nakon što utvrdimo glavne smjerove u kojima se mijenja *društvena okolina* posljednjih nekoliko stoljeća, nastojat ćemo utvrditi implikacije činjenice da je država oblik *interakcije*, zatim ustanoviti stanje koje je nastalo stvaranjem moderne države kao *strukture*, odnosno polazišta od kojih je krenula moderna država kao proces *razvitka*. Da bismo zatim pratili taj proces u njegovim najopćenitijim linijama, odnosno identificirali trenutačna stanja u njemu kao niz strukturnih presjeka.

1. DRŽAVA U DRUŠTVENOJ OKOLINI

Mnogostruke promjene kroz koje su prolazila ljudska društva u proteklih pet stoljeća mogu se okupiti duž tri glavne dimenzije: rast društvene gustoće, rast znanja i rast kruga društveno prihvaćenih interesa.

– ***Društvena gustoća*** je, u izvornom značenju riječi, gustoća stanovništva. Od kad o broju ljudi na Zemlji postoje pouzdanije procjene, a to je nakon razdoblja velikih geografskih otkrića, taj se broj povećao sedam puta. Ali gustoća se može shvatiti i kao stupanj koncentracije stanovanja ljudi. Proces urbanizacije nagomilat će uskoro više od polovice svjetskog stanovništva u gradovima. Po svojim faktičkim posljedicama važna je gustoća međusobnih kontakata i veza među ljudima, komunikacijska gustoća. U nekoliko uzastopnih skokova u tehnici prijenosa informacija, osobito najnovijom informatičkom revolucijom koja upravo traje, komunikacijska se gustoća u svijetu povećala za nekoliko redova veličine. Najvažniji je oblik povećanja društvene gustoće, ipak, napredovanje diobe rada.[28] Društveni se rad diferencira na sve veći broj sastavnica od kojih se svaka može posebno identificirati. Te sastavnice obavlja sve više ljudi, smještenih blizu jedan drugome – industrijska revolucija -odnosno sve šire komunikacijski povezanih: informatička revolucija. Neprestano napredovanje diobe rada potiče sve razgranatiju međusobnu suradnju, ali blizina i frekvencija kontakata umnožava također povode za sukob. Napredovanje diobe rada prelazi s vremenom sve granice posebnih identiteta ljudi i povezuje ih u globalnu cjelinu i međuovisnost. Ono zahtijeva sve brže i sve dalekosežnije prilagođavanje svih društvenih struktura. A ujedno nameće uvijek iznova pitanje, koliko je slobode pojedinca uskladivo sa

[28] U tom su pogledu Adam Smith (1776.) i, osobito, Emile Durkheim (1893.) bez sumnje zahvatili jednu od dvije temeljne nosive sastavnice u arhitekturi ljudskog društva. I zaključak koji je Durkheim izveo iz napredovanja diobe rada, o rastu međusobne ovisnosti ljudi i „organske solidarnosti", sadrži isto tako polovicu istine o karakteru ljudske interakcije.

zahtjevima društvene kohezije, odnosno koje mjerilo primijeniti radi pravedne raspodjele nove vrijednosti koju je proizveo podijeljeni rad.[29]

– Rast ljudskog znanja je neprestan, na nekim područjima kumulativan, a u nekim vremenskim razdobljima ubrzan. Određenu ulogu u neprestanosti rasta ljudskog znanja ima i napredovanje diobe rada. Ljudi se koncentriraju na sve uža područja i na njima, uslijed logike diobe rada, prodiru sve dublje, znaju sve više. Znanje raste prikupljanjem iskustva na svakom području. Da se znanje gomila znači da novo znanje ne čini staro nužno odmah neaktualnim. To vrijedi osobito za ona područja na kojem su otkrivene općenitije i trajnije pravilnosti u odnosima među pojavama, tj. pravilnosti koje se ne mijenjaju s promjenom trenutačne situacije. Na područjima koja još nisu dosegla taj prag veće pouzdanosti znanje se također prikuplja na temelju generalizacije svakodnevnih praktičnih iskustava.[30] Takvo je znanje osjetljivo ovisno o svakodobnim polaznim i rubnim uvjetima, pa njegova primjena, korištenje generaliziranih iskustava prošlosti u rješavanju novih problema nije mnogo više nego snalaženje temeljeno na informacijama o trenutačnoj situaciji. Gdje se novo znanje dodaje postojećem na više međusobno povezanih područja dolazi do ubrzanja njegovog ukupnog rasta, jer znanstveni prodori na jednom području potiču znanstveni rast na drugima. Rast znanja, prema tome, sam po sebi pretpostavlja i unapređuje suradnju. Ali u isti mah čini određeni tip sukoba – oružane sukobe, ratove – sve razornijim. Rast znanja širi i promiče nastajanje i širenje odgovarajućih društvenih struktura, ali zahtijeva njihovu maksimalnu elastičnost. Takve strukture djeluju na granici novog, pa svaka krutost, formalizam i nepomičnost smanjuje njihovu sposobnost da na toj granici uspješno funkcioniraju. U isti mah ove strukture otvaraju drugačiju vrst sukoba nego što su sukobi o interesima, naime sukob o činjenicama, neslaganje o tome što je pravo stanje stvari. Takvi su sukobi, iako i oni mogu eskalirati u teško savladive osobne konfrontacije, načelno korisni za brže otkrivanje novog znanja.[31] S napre-

[29] Već je danas, kad smo zapravo tek na početku procesa globalizacije, vidljiv njegov utjecaj na širenje suradnje i povećanje prilika za sukob, dok još nema djelotvornih društvenih struktura koje bi bile u stanju te pokrete stabilizirati u poredak.

[30] Tehnologija, dakle praktična primjena znanja na ostvarivanje ciljeva u suradnji i u sukobu, temelji se kako na znanju koje je generalizirano iskustvo, tako na teorijskom znanju. U prvu skupinu spada tehnologija koju Daniel Bell naziva mehaničkom, „koja postoji nekoliko tisućljeća, poluga, kotač, ručna pumpa i plug, gdje snaga ljudskih mišica, koja nije dio tehnologije, upravlja alatom". U drugu skupinu Bell ubraja „parne i električne tehnologije ... gdje je tehnologija utjelovljena u strojevima i alatnim strojevima", a u treću „novu intelektualnu tehnologiju post-industrijskog razdoblja gdje je informacija (izvedena iz znanja) kodirana u sustavu instrumenata" (Bell 1994., 492).

[31] Primjena novog znanja na ljudsko djelovanje, dakle napredovanje tehnologije, kreće se u nekoj vrsti uzlazne spirale. Nova znanja proizvode novu tehnologiju, ta se tehnologija pojavljuje, potvrđuje, proširuje sve dok nova znanja ne pomaknu težište na nove tehnologije, a sustavi

dovanjem diobe rada sve se veći broj sve detaljnije specijaliziranih znanstvenika angažira na sve većem broju neriješenih problema.

– Treća glavna dimenzija mijenjanja društvene okoline države je težnja prema *širenju kruga društveno prihvaćenih interesa*. Za sve više interesa sve većeg broja interesenata smatra se legitimnim da se obznanjuju i nastoje ostvariti na društvenoj sceni. Prva je pretpostavka djelovanja te tendencije istodobno sve veće bogatstvo sredstava za zadovoljavanja interesa, povećanje proizvodnosti ljudskog rada u najopćenitijem smislu riječi, koje je u stanju ne samo držati korak s diferencijacijom i sve većom zahtjevnosti ljudskih interesnih aspiracija, nego omogućuje, načelno, također njihovo sve potpunije zadovoljavanje. Naravno, u granicama uvjeta koje je priroda postavila stvaranju nove vrijednosti ljudskim radom; uvjeta koji nisu ni beskonačni ni neiscrpni. Osim tih, da ih tako nazovemo, ekonomskih uvjeta širenja kruga društveno prihvaćenih interesa, postoje i drugi, normativni. S rastom bogatstva, pretpostavlja se, postaje i ljudska svijest osjetljivija na pitanja pravednosti, zahtjeve jednakosti, ideale solidarnosti, bratstva među ljudima. Prvo je pitanje, stoji li ta pretpostavka? U kojoj su mjeri ekonomska i normativna strana ljudskog društvenog postojanja ovisne jedna od druge u tom smislu, da fizička nestašica i potrebitost zaustavljaju, u prosjeku stanovništva, pojavljivanje i širenje altruističkih normativnih orijentacija? A u kojoj su mjeri moralni pokreti, religijski i svjetovni, kadri etički disciplinirati dovoljno značajan broj ljudi i navesti ih na prakticiranje jednakosti i bratstva bez obzira na mogućnost zadovoljavanja vlastitih ekonomskih potreba? Ali to nije čitav problem. Iskustvo je u dovoljnoj mjeri potvrdilo, da ni obilje ni bogatstvo sami po sebi ne smanjuju agresivne težnje u ljudima, potrebu biti moćniji, bogatiji, ugledniji od drugog, bez obzira na stupanj zadovoljenosti vlastitih potreba. Širenje kruga društveno prihvaćenih interesa bilo je do sada uglavnom stvar borbe i sukoba između povlaštenih i isključenih. Ostavljamo po strani segmentirana mikro-društva u ranom razdoblju razvitka čovječanstva. U slojevitim društvima od ropstva, preko kmetstva do ekonomske ovisnosti ne-vlasnika od vlasnika proizvodnih sredstava, ovisnost isključenih sve je manje totalna Od roba koji je stvar, preko kmeta koji je čovjek jednak pred Bogom, do radnika koji je, politički, ravnopravni građanin. Pa dalje prema širenju temeljnih ljudskih prava s političkih na ekonomska, koja se sve čvršće utemeljuju, nadopunjavaju javnim službama, dobivaju ekonomsku podlogu u socijalnim da-

utemeljeni na starima ulaze u krizu. Istraživanje tih ciklusa povezuje se s imenom ekonomista S. Kondratieffa. Ciklusi obuhvaćaju: vrijeme do 1840. godine (tekstilna i laka industrija), vrijeme od 1840. do 1890. (željezo i čelik, parni strojevi, željeznice), vrijeme od 1890. do 1935. (kemija, elektronika, automobilska industrija) vrijeme od 1935. do 1985. (nuklearna tehnologija, avioni, kompjutori) i vrijeme nakon 1985. (umjetna inteligencija, biotehnologija, mikroelektronika) (Kitschelt 1994., 409).

vanjima i mjerama osiguranja od životnih rizika. Postojanje i smjer razvitka prema širenju društvene prihvaćenosti ljudskih interesa nesumnjiva je povijesna činjenica.[32] Ali je svako proširenje također stvar borbe i ishod sukoba. To ne znači da je taj sukob jedini čimbenik povijesnog razvitka, da ne postoji razvitak moralne svijesti u čovjeku. Još manje znači da nema drugog izvora sukobljavanja među ljudima. Ali je izvan svake sumnje da borba za pravednost, sukob između isključenih i povlaštenih, bitno doprinosi atmosferi sukobljenosti koja prati čovječanstvo od njegova nastanka.

Odatle i dvije napomene koje vrijede za širenje kruga prihvaćenih interesa u većoj mjeri nego za druge dvije tendencije, rast gustoće i rast znanja. Svaki je smjer razvitka načelno reverzibilan, ako se promijene okolnosti koje ga uvjetuju. Ali dok nam vjerojatnost promjene čimbenika koji potiču rast društvene gustoće i rast znanja izgleda za sada razmjerno mala, reverzibilnost tendencije prema širenju društveno prihvaćenih interesa doživljavamo neprestano u povijesnom vremenu. Strahovlade i diktature svake ruke, fundamentalizmi i isključivosti bilo kojeg porijekla podsjećaju nas danomice kako je krhka i ranjiva težnja prema ravnopravnosti i jednakosti. A drugo, porast povezanosti i isprepletenosti svijeta, kao posljedica rasta društvene gustoće čini aktualnima nejednakosti i neravnopravnosti u svjetskim razmjerima. Dovodi na pozornicu stalno nove interese, koje je ranija nepovezanost svijeta činila, naprosto, irelevantnima čak i za dotične interesente same. U odnosu na te interese, čija nezadovoljenost u svijetu sve veće međusobne vidljivosti postaje sve osjetljivija, ravnopravnost i jednakost postaju svjesni zahtjev zapostavljenih, a njihovo bi ma i djelomično zadovoljavanje za razvijenije, i danas jače, u svijetu značilo takve žrtve na koje oni još nisu spremni.

Sada se postavlja pitanje, kako su ove značajne promjene u društvenoj okolini države: rast gustoće, rast znanja i rast kruga društveno prihvaćenih interesa, utjecale na modernu državu u njezinu nastanku i u njezinu razvitku, i to na obje razine koje su za državu kao vrstu njezin pojmovni rod i grana, naime na razini interakcije i na razini društvene strukture?

2. DRŽAVA KAO INTERAKCIJA

Moderna je država nastala iz sukoba. Iz sukoba između feudalnih velikaša od kojih se jedan nametnuo drugima kao vladar, tako da ih je pobijedio vojnom silom, kao u primjeru Francuske, ili se sukob završio neke vrste privremenim kompromisom, kao u primjeru Engleske. Iz sukoba obrambenog saveza nekih terito-

[32] Jedna je od posljedica te činjenice da je ponašanje pojedinaca sve teže predvidjeti. Smatra se da „se u modernim društvima ... ponašanje na mikro razini pojedinačnih aktera ne može više u dovoljnoj mjeri izvesti iz strukturnih prisila i prilika da se djeluje" (Lutz 1994., 525).

rijalnih jedinica, obično gradova, s njihovom feudalnom okolinom odnosno s drugim silama u njihovoj okolini koje su se nalazile izvan njihove kontrole, kao u primjeru Nizozemske.[33] Kasnije, države su nastajale ujedinjavanjem više ranije samostalnih političkih vladavina, kao u primjeru Njemačke i Italije, ili izdvajanjem iz već postojećih država, kao u oslobađanju kolonija, od odcjepljenja SAD do antikolonijalnih pokreta druge polovice 20. stoljeća ili kao u primjerima raspada Sovjetskog saveza, Jugoslavije i Čehoslovačke. I opet se u svakom slučaju radilo o sukobu s nositeljima vlasti u prijašnjim državama koji su promjenom izgubili svoj povlašteni položaj, premda ne uvijek i nužno o oružanom sukobu.

Moderne su države nastale iz sukoba i polazna im je svrha da stanje stvoreno pobjedom u sukobu učine trajnim. Da bi u tome uspjele morale su koncentrirati, pod kontrolom vlastodržaca u njima, dovoljnu fizičku silu da bi njezina nesumnjiva premoć nad svim drugim silama na njezinom teritoriju bila uvjerljiva, a svaki otpor protiv nje bio nesumnjivo osuđen na neuspjeh. Monopol fizičke sile je odredbena značajka države, kakvu smo do sada upoznali, u prvom redu zbog toga jer je očigledno premoćna fizička sila, u neposrednoj konkurenciji i na dogledno povijesno vrijeme, nadmoćna i odlučujuća u usporedbi s bilo kojim drugim oblikom društvene moći i utjecaja: bogatstvom, spiritualnim autoritetom, znanjem, kulturnim postignućem ili drugim. A zatim i zbog toga što je jedino monopol fizičke sile u stanju postići "mir i sigurnost", prema Spinozinoj formuli, osigurati pacifikaciju državnog područja i time otvoriti put proširenoj suradnji među stanovnicima. Nastajanje države iz sukoba stvorilo je u toj strukturi u početku njezina razvitka prevagu sukoba nad suradnjom. Upotreba monopola fizičke sile unutar državnog područja i upotreba državnih oružanih snaga u međudržavnim odnosima bilo je u tom razdoblju glavno obilježje doživljaja države u svijesti njezinih podanika, kao i glavni predmet pažnje onih koji su vodili državnu organizaciju. Međutim, takva je jednostrana orijentacija u suprotnosti s prirodom svake interakcije; da je, doduše, izložena sukobu, ali jednakom logikom proizvodi i suradnju. Stoga je razvitak moderne države, polazeći od njezinih konfliktnih ishodišta, bio usmjeren na produbljivanje suradnje kako unutar državnog sustava, tako na području koje je pokrivala državna regulacija. U prvi mah, uspostavljanjem političke vlasti nad cjelinom šireg teritorija postepeno su prestajali oružani sukobi unutar tog područja, od feudalnih mini-ratova do kriminalnog grabeža.

[33] Taj tip nastanka države, razmjerno rijedak u povijesnoj stvarnosti, možemo smatrati izvorom mitske priče o društvenom ugovoru koja je vladala teorijom države od njezinih početaka u modernoj verziji s Thomasom Hobbesom pa gotovo do naših dana s Robertom Nozickom (1974., 12 i sl., 88 i sl.) koji piše o državi kao „zaštitnoj udruzi" (protective association), dakle kao instrumentu obrane u sukobu.

Time je jednostranost sukoba u rađanju moderne države našla svoju prvu ravnotežu u pojačanoj suradnji unutar državnog područja. Uvjeti za proširenu suradnju unutar državnih granica nastali su, u neku ruku, kao nusproizvod uspostavljanja državnog monopola fizičke sile, kao evolucijski efekt, bez obzira na stvarne namjere onih koji su u početnoj afirmaciji državne vlasti u modernoj državi sudjelovali, a bili u pravilu motivirani poboljšanjem svog vlastitog interesnog položaja ili, poetičnije rečeno, svojom "voljom za moći". Ali ako je uspostavljanje državnog monopola sile i bio nužan uvjet za širenje suradnje na državnom području, nije bio i dovoljan uvjet. U tom smislu treba na uspostavljanje suverene središnje državne vlasti i na pobjedu ideja slobode i jednakosti građana gledati kao na jedan jedinstveni događaj, bez obzira na to jesu li te dvije transformacije zaista bile istovremene, kao u primjeru SAD, ili su bile stoljećima udaljene jedna od druge, kao u primjeru Francuske. Tek je sloboda i jednakost građana, ma i samo načelno proglašena, zadovoljenje zahtjeva "laissez faire, laissez passer", omogućila pravi razmah suradnje. U isti mah je uspostavljanje pravne države imalo tri posljedice važne za širenje suradnje: zaštitilo je građane od proizvoljne upotrebe monopola sile u rukama vlastodržaca, povećalo je sigurnost u očekivanju ponašanja drugih u ugovornim i drugim pravno reguliranim odnosima, usmjerilo je sukobe koji su nastajali u međusobnim odnosima građana na uređene postupke u kojima su državni organi polazili od načela ravnopravnosti stranaka. Tek je tom promjenom omogućeno uvođenje prvih zaista značajnih postignuća čovječanstva u kombiniranju suradnje i sukoba u istim društvenim strukturama, u višestranačkom parlamentarizmu na političkom, u konkurentnom tržištu na gospodarskom i u kontradiktornom sudskom procesu na pravnom području.

Međusobni oružani obračuni feudalaca u prvo su vrijeme gotovo neopazice prošireni na odnose među državama. I u međudržavnim su sukobima apsolutni vladari branili "svoje" teritorije ili ih nastojali povećati, osvećivali se za uvrede, rješavali obiteljske dinastičke sporove. I to bitno ubojitijim sredstvima nego ranije. Monopol fizičke sile unutar državnih granica prirodno je težio prema svom potvrđivanju i u među-vladarskim odnosima. Te je sukobe u prvo vrijeme jedino ublažavala činjenica da su vladari u ratovima raspolagali snagama ograničenim njihovim financijskim kapacitetom; ratovalo se, naime, mahom pomoću plaćenika. Sukobi su postali bitno opasniji uspješnom internalizacijom i habitualizacijom u svijesti stanovnika njihovog novog identiteta kao građana, te u tom smislu članova države, i uvođenjem opće vojne obveze koja je iz toga slijedila. To znači da je drugi korak u nastajanju moderne države, naime uspostavljanje demokratskog poretka, na razini međudržavnih sukoba, zapravo, otežao situaciju. U interesnom razilaženju s drugim državama traži se izlaz prvenstveno i gotovo automatski u afirmaciji fizičke premoći ratom, koji se sada vodi organiziranim sudjelovanjem

čitavog muškog stanovništva određene dobi.[34] U daljnjem razvitku, u ratu kao "nastavku politike drugim sredstvima" (Clausewitz), tehnička sredstva ratovanja postaju s vremenom prohibitivno razorna.[35]

U toj je razornosti i konačna granica korisnosti države u svojoj izvornoj formi kao oblika ljudske interakcije koji monopolizira fizičku silu na određenom geografskom području. Međutim, promatrati državu na najopćenitijoj razini interakcije nije dovoljno da bi se takav sud mogao donijeti i uvjerljivo obrazložiti. Interakcija sa suradnjom i sukobom kao svojim ishodima je, istina, najširi okvir koji definira razvojni prostor i konačne mogućnosti svake društvene strukture, pa i države. Ali samo analiza države na njezinoj vlastitoj razini, dakle kao društvene strukture, može pokazati od kojih je polaznih pozicija država u svom nastanku pošla, pa koje su promjene države kao procesa uslijed toga postale vjerojatne. I kako su te promjene djelovale ne samo na specifičnu strukturnu ravnotežu između stabilnosti i prilagodljivosti te između slobode i pravednosti, nego i na ulogu suradnje i sukoba unutar same državne strukture, pa tako, neizravno i povratno, i na njezinu ulogu u odnosu suradnje i sukoba u društvu.

3. DRŽAVA KAO STRUKTURA

Sve su društvene strukture suočene s problemom stabilnosti i prilagodljivosti, a velik dio njih i s odnosom slobode i pravednosti. Opreka između težnje prema stabilizaciji interakcije u vremenski razmjerno trajnu strukturu i nastojanja sačuvati dovoljnu prilagodljivost da bi se struktura u vremenu njezina trajanja mogla prilagođavati promjenljivim uvjetima u njezinoj okolini javlja se kod svake društvene strukture. Naprotiv, suprotnost između slobode i pravednosti relevantna je samo za one društvene strukture – kao što je u prvom redu baš država – koje su stabilizacijom interakcije na suradnju ujedno stabilizirale interesne prednosti nekih sudionika u djelovanju strukture pred ostalima kao i u strukturama gdje su takve

[34] Prvi pogled na to novo stanje pružio je Tridesetgodišnji rat (1618.-1648.). U njemu, doduše, stanovnici još nisu bili građani niti je postojala opća vojna obveza, ali su strasti raspirene različitim religioznim identifikacijama pokazale do koje mjere ratovi mogu opustošiti zemlje u kojima se vode i decivilizirati ljude koji ih vode čak i bez upotrebe moderne tehnike.

[35] Sve države koje su zakasnile, bilo s uspostavljanjem učinkovite središnje vlasti na većem području, bilo s demokratskom preobrazbom te vlasti, našle su se pred dodatnim problemima. Tražile su razvojne kratice i posezali za ekstremnim rješenjima kako bi svoje zakašnjenje nadoknadile, te "stigle i prestigle" razvijene zemlje. Osobito je zanimljiv primjer Habsburške monarhije koja je zakasnila na obje povijesne transformacije. Habsburgovci su uspjeli okupiti mnoge političke entitete feudalnog i staleškog karaktera pod svojim vladarskim žezlom, ali su onda zakasnili s pokušajem uspostavljanja uređene apsolutne monarhije na tom heterogenom području, a zatim nisu bili u stanju religiozno, etnički i kulturno raznorodno stanovništvo stopiti u jedan identitet i demokratizirati državnu vlast.

jednostrane interesne prednosti naknadno nastale. U rješavanju tih problema, na društvene strukture utječe način kako je, na najopćenitijoj razini interakcije, u njima i među njima ostvarena ravnoteža između suradnje i sukoba. Na taj je način problematika društvenih struktura neposredno povezana s višom razinom, sa svojim rodnim pojmom interakcije i njezinim oprečnim težnjama prema suradnji i prema sukobu.

Moderna je država nastala iz sukoba i stabilizirala interesne prednosti pobjednika prema poraženima. Oni koji su u sukobu podlegli mogli bi tražiti drugu priliku u kojoj bi bili bolje sreće. Stoga su nastojanja moderne države kao društvene strukture u njezinim počecima u prvom redu usmjerena baš na stabilizaciju stanja stvorenog pobjedom u sukobu, na stabilizaciju interesnih prednosti.[36] Problemi prilagodljivosti u tom su trenutku u drugom planu. Odatle rizik da stabilizacija prevrši mjeru, na štetu prilagodljivosti, da država izgubi sposobnost pratiti društvene promjene prilagodbom svoje strukture i svojih funkcija. Posljedice su toga svi oblici formalizma, sporosti, ritualizacije, krutosti, koje poznajemo iz povijesnog razvojnog puta suvremenih modernih država. U konačnoj liniji, država se može pretvoriti u parazitskog nametnika na tijelu društva koji je u stanju blokirati društveni napredak.

Dominacija sukoba u nastajanju moderne države otvorila je pitanje suradnje, jer su suradnja i sukob istodobno prisutne tendencije u ljudskoj interakciji, pa prevaga jedne od njih – u nastanku države, sukoba – odmah izaziva zahtjev za jačanjem druge. A što je sukob bio žešći, a njime izazvano stanje u zemlji kaotičnije, to je bilo važnije stabilizirati interakciju što prije i što čvršće na suradnju. I to najprije suradnju unutar državne strukture, jer samo tako se moglo stvoriti oruđe – policiju, sudove – za stabilizaciju suradnje u društvu.

Demokratske revolucije i reforme bile su usmjerene u prvom redu na pitanja slobode i pravednosti, ako pravednost shvatimo kao jednakost nadopunjenu bratstvom. Ali su u ostvarivanju tih svojih ideala razbile i ukrućene strukture monarhije, pa samim time smanjile od ranije postignutu stabilnost, povećale prilagodljivost države. Višestranački parlamenti i uređenje nezavisnog pravosuđa, kao i dioba vlasti između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa države otvorili su državnu strukturu na njezinoj najvišoj razini. Kolektivno obvezatne odluke koje država donosi sada ovise o vlastodršcima koji su legitimirani izborima na vremenski ograničen mandat. A i ishodi postupaka koje vode državni organi ovise sve više o pravorijeku utemeljenom na pravnim normama, nezavisnima od proizvoljnosti onih koji te postupke vode. Pozitivno se pravo mijenja na isti način na

[36] Još u drugoj polovici 18. stoljeća austrijski kameralist Joseph von Sonnenfels (1767.) savjetuje vladarima da dadu srušiti sve utvrde koje pripadaju pojedinim velikašima u carstvu, kako bi unaprijed smanjili njihove šanse u eventualnom ponovnom oružanom sukobu s vladarom.

koji je nastalo, odlukom zakonodavnih organa. Nositelji glavnih državnih funkcija – donošenje propisa i njihovo izvršavanje od strane sudova i upravnog aparata – surađuju međusobno kao organi iste države, ali i koče i nadziru jedan drugog kako bi državna vlast u cjelini bila razumno ograničena.

Pri tome ne smijemo zaboraviti da svaka stabilizacija društvene strukture djeluje kroz određene promjene u glavama ljudi, kroz internalizaciju u svijesti, habitualizaciju u društvu i socijalizaciju velikog broja pojedinaca. A te promjene zahtijevaju vremena. I određeni redoslijed. To vrijedi osobito za promjene nastale demokratskom preobrazbom države i izgradnjom pravne države, jer ostvarivanje tih promjena u svakodnevici pretpostavlja određeno djelovanje velikog broja ljudi, i to djelovanje koje je čvrsto ukorijenjeno u njihovoj svijesti, gotovo do razine automatskog reagiranja. Pravo koje stvara država zamišljeno je izvorno kao skup zapovijedi i zabrana iza kojih stoji prijetnja sankcija državnom silom. Ali što je državni sustav veći i složeniji, to je ta prijetnja manje dovoljna da osigura praktično djelovanje prava u detaljima svakodnevnih odnosa. To je važnije da internalizacija, habitualizacija i socijalizacija stabiliziraju pravne norme i pravne institucije, da ih usidre u svijesti svakog pojedinca kao od njega normalno preuzete i priznate obveze. Svaki pokušaj da se neke etape u stabilizaciji novih mentalnih struktura u svijesti stanovništva skrate ili preskoče vode u niz poteškoća. Unutarnja povijest većine današnjih država, koje su pred sobom vidjele već razvijenije modele, i nije drugo nego opis tih poteškoća.

Država nastala u sukobu nastoji u prvom redu osigurati interesne prednosti pobjednika, onih koji drže vlast u državnoj strukturi. S vremenom, međutim, kao svaka struktura, i država je prisiljena na određene interesne kompromise. Mora uzeti u obzir bar neke interese stanovnika, kako bi se stanovnici navikli da je prihvaćaju kao normalno stanje stvari. U počecima moderne države do takvih kompromisa dolazi često tek pod pritiskom fizičke sile onih čiji su interesi zapostavljeni, kao u političkim i društvenim revolucijama, jer su države i po interesnoj liniji stabilizirane do inercije. S demokratskim reformama i revolucijama dolazi do prijeloma u interesnim odnosima. Bitno su povećani i sloboda ljudi – nema više kmetstva i mnogih drugih oblika podložništva – i jednakost među njima: svi su stanovnici građani s jednakim građanskim pravima. Ali u daljnjem razvitku – kao što ćemo vidjeti – situacija se mijenja. U onoj mjeri u kojoj se građani identificiraju s državom, oni zahtijevaju, s jedne strane, da država poštuje njihovu slobodu i privatnu sferu njihove djelatnosti, a s druge, da osigura pravednost u njihovim međusobnim odnosima kao i u njihovim odnosima s državom.[37] Tako da sloboda

[37] U pojmu pravednosti, kako ga određuje John Rawls (1971.), pravednost je načelna jednakost među ljudima, s tim da se od te jednakosti odstupa samo iznimno u interesu onih koji su u društvu u najslabijem položaju.

znači odustajanje države od intervencija koje bi ograničile državljane u ostvarivanju njihovih interesa na način koji im se čini najpogodnijim. Dok pravednost, naprotiv, znači intervenciju države kadgod je jednakost odnosno pravednost ugrožena slobodnom akcijom pojedinaca jednih u odnosu na druge. To traži, u državnom djelovanju, neprestane interesne kompromise, svakodobno vaganje raznih interesa koji su djelomično pa i posve nespojivi. Samo uspješnim rješavanjem problema ravnoteže između slobode i pravednosti – a uvjeti pod kojima se taj problem postavlja svakog se trenutka mijenjaju, – država može osigurati svoju legitimnost, tj. načelnu prihvaćenost od strane građana koji su u tom smislu, u demokratskom uređenju, zaista njezini članovi.

4. RAZVITAK DRŽAVE

Sve se strukture dok traju mijenjaju prilagođavajući se promjenama u svojoj okolini. Tako ni država nije jednom za uvijek utvrđena struktura. Samo što su promjene države vidljivije, dalekosežnije i dramatičnije nego kod većine ostalih struktura. Te su promjene, s jedne strane, posljedice mijenjanja okoline u kojoj država djeluje – rasta društvene gustoće, povećanja znanja kojim određeno društvo raspolaže i širenja kruga društveno prihvaćenih interesa (v. III/1). A s druge proizvod unutarnje dinamike koju pokreće dvosmjerna priroda kako interakcije, sa suradnjom i sukobom kao mogućim ishodima, tako društvenih struktura, s odnosom između stabilnosti i prilagodljivosti, te između slobode i pravednosti (III/2 i 3).[38] Ljudsko je djelovanje, suočeno s tom dvosmjernošću interakcije kao i dvoznačnošću glavnih obilježja društvenih struktura, pred alternativom: držat se jednog smjera i naglasit jedno od dva značenja ili nastojati u isti mah uzeti u obzir oba. Povijesna je činjenica da su ljudi svojim svjesnim mjerama uobličavanja društvenih odnosa i konstruiranja društvenih struktura najprije odabrali prvu mogućnost, a zatim postupno prelazili na drugu.

a) Nastanak moderne države

Na pojave koje smo u prethodnim odsječcima (III/2 i III/3) prikazali kao stanja, vraćamo se sada kao na stadije u procesu.

Moderna je država nastala u povijesnoj okolini protkanoj sukobima, u okolini kasnog feudalizma kad tradicionalni akteri više nisu bili u stanju osigurati feudalni poredak koji bi te sukobe bio u stanju, bar donekle, držati pod kontrolom.[39]

[38] Izostavljamo utjecaje događaja koji su, s gledišta temeljne sheme, slučajni, jer pretpostavljamo – što je uobičajeno, premda ne uvijek i opravdano, – da slučaj djeluje slučajno i da se njegovi utjecaji u masi slučajeva međusobno poništavaju.

Očigledni je problem bio, prikupiti dovoljno fizičke sile na jednom mjestu kako bi se kontrola nad sukobima mogla osigurati i suradnja unutar kontroliranog područja omogućiti više-manje trajno.

Državni je monopol fizičke sile, dakle, bio jedini način da se u kratkom roku kontroliraju sukobi i stabilizira suradnja na razmjerno velikom i raznorodnom društvenom prostoru. Cilj je pobjednika stabilizirati svoju pobjedu i njome osvojene interesne prednosti u državnoj strukturi. U tom je trenutku suradnja u drugom planu. Ona se ostvaruje, pod pritiskom državne sile, unutar državnog aparata, kako bi poslužila u sukobu. A ostvaruje se sada lakše i među stanovnicima na državnom području, zbog toga što je državna sila to šire područje pacificirala, stvorila pretpostavke za "mir i sigurnost". U oba slučaja efekti suradnje su neizravni, nisu posljedica izvorne namjere vlastodržaca u državi. A drugo pitanje karakteristično za državu kao društvenu strukturu, pitanje odnosa slobode i pravednosti, u tom se prvom osnivačkom koraku uopće ne postavlja. Apsolutistička monarhija zadržava bitni feudalni odnos između vlastele i kmetova, a vlastodršci u novoj državi katkada su, doduše, prisiljeni na određene interesne kompromise, trenutačnim odnosom snaga, ali načelno njihove su interesne prednosti apsolutne, tj. neomeđene, uobličene u pojmu suverenosti.[40] Dakle, sukob tada preteže nad suradnjom, kao što stabilizacija ostaje važnija od prilagodljivosti, dok su interesne prednosti vladara tako neupitne da ni pitanje slobode ni problem pravednosti u neku ruku još nisu na povijesnom dnevnom redu.

Pobjeda jedne strane u sukobu iz kojeg je proizašla moderna država znači, dakle, nekima omogućenu a nekima nametnutu suradnju, a ujedno stabiliziranje interesnih prednosti jedne strane. I jedno i drugo je izvor novih sukoba. Sila omogućuje relativnu trajnost, ali na račun prilagodljivosti na njoj utemeljenih odnosa i struktura. Sila je u stanju kroz neko vrijeme prigušiti konfliktne potencijalne koje u sebi nosi svaki poredak, a posebno onaj koji učvršćuje prednosti jednih na račun drugih. To stanje pobijeđeni od samog početka osjećaju kao nepravdu. U

[39] Nastanak moderne države locira se vremenski obično u 15. (Engleska) i 16. stoljeće (Francuska). Međutim, kroz čitavo trajanje Srednjeg vijeka postojali su, unutar feudalnog poretka, vladari koji su raspolagali nekim aparatom vlasti. Odrediti kad taj aparat prelazi u zametak države, kao posebne od vladara neovisne strukture, nije laka zadaća. Pa o tom pitanju i ne postoji suglasnost među povjesničarima. Neki smatraju da niz europskih vladavina već u 12. stoljeću ispunjava uvjete državnosti (v. Pusić 1999., 26). Čini se, ipak, primjerenijim o modernoj državi govoriti tek od kad vodeći feudalni staleži, plemstvo i svećenstvo, iz ekonomskih, političkih i idejnih razloga, više nisu u stanju osigurati stabilni javni poredak na nekom teritoriju.

[40] U izvornoj Bodinovoj formulaciji, suverenost je "pravo vladanje (droit gouvernement) suverenom vlašću nad više kućanstava i nad onim što im je zajedničko" (cit. prema Dubois 1996, 110). Ta je vlast, za Bodina, apsolutna, tj. nije vezana za uvjete, ali je ipak ograničena „prirodnim i božanskim zakonom", te „temeljnim zakonima kraljevstva" kao što su zakoni koji utvrđuju nasljedni red unutar vladajuće dinastije (Zarka 1996., 152).

tom osjećaju nepravedne raspodjele prednosti i tereta uskoro im se pridružuju i drugi. Samim tim odgađa se prilagođavanje države na promijenjene uvjete u okolini. Odnosno kad promjene državne strukture postanu neizbježive, povećana je vjerojatnost da će se one odvijati nasilno.

Takva je konstrukcija u toj mjeri jednostrana da se, u svoje doba, mogla održati samo uslijed uvjeta koji su tada vladali u društvenoj okolini. Društvena gustoća bila je mala: državna se vlast stabilizirala u razmjerno rijetkom društvenom mediju većinom raštrkanog poljoprivrednog stanovništva. Znanje nije moglo stvoriti značajniji društveni proizvod. A krug društveno prihvaćenih interesa bio je uzak, tako da je većina interesa stanovništva koje nije spadalo u vodeće staleže bila društveno nelegitimna.

U međunarodnim odnosima je postojanje više suparničkih državnih monopola sile dovelo do međudržavnih ratova kao, praktički, trajnog stanja. Dakle, utemeljiteljska uloga sile u nastajanju modernih država značila je postulat bezuvjetne suradnje unutar pojedine države i stvarnost apsolutne sukobljenosti među državama.

Svjesna mogućnosti sukoba koje u sebi nosi sama prisutnost državnog monopola sile, država od svog nastanka nastoji svoj položaj i svoju silu legitimirati. U odnosu na plemstvo i svećenstvo, kao staleže koji su i dalje privilegirani, apsolutistički vladari nastoje produžiti feudalni temelj legitimiteta, naime vezu vjernosti između feudalnog suverena i njegovih vazala. Vazali duguju suverenu vjernost u svim okolnostima – nota infidelitatis je kapitalni zločin – a suveren vazalima zaštitu od svake opasnosti. Vjernost, koja je ranije imala značajne vojnopolitičke i ekonomsko-političke implikacije, sada ih je izgubila i može služiti jedino kao jedan od formalnih temelja legitimnosti vladareve vlasti.

Drugi je, vrlo važni, temelj religiozna utemeljenost vlasti uopće – svaka je vlast od Boga – a posebno legitimnost konkretnog vladara kao božjeg izaslanika, pomazanika, opunomoćenika, branitelja vjere (defensor fidei). Problem je s tim utemeljenjem taj da je u doba nastajanja moderne države u Europi počela vjerska diferencijacija na katolike i protestante, pored anglikanske shizme i već od ranije odvojenog pravoslavlja u Istočnoj Europi. Ta je diferencijacija dovela do vjerskih sukoba i vjerski motiviranih međudržavnih ratova sve većeg intenziteta. Privremeni izlaz iz te situacije potražile su europske države u sporazumu po kojem je službena religija u svakoj državi ona koju ispovijeda njezin vladar (cuius regio illius religio). Ne samo da je taj sporazum otvorio problem vjerskih manjina u pojedinoj državi i unutar-državnih vjerskih sukoba, nego je učinio relativnim ono što može politički djelovati samo ako je apsolutno. Ako vladar može promijeniti službenu religiju u svojoj državi tako da sam prijeđe na drugu vjeru, kako onda vjera može biti temelj legitimiteta njegove vlasti? K tome pridolazi pokret pro-

svjetiteljstva, proizašao iz rasta znanja, koji relativizira religiju uopće pa tako i njezino političko djelovanje.

Treći je temelj legitimnosti u ranim modernim državama racionalan. Rastom znanja širi se pristup društvenim pojavama koji je ranije bio pristupačan samo manjini najobrazovanijih. Racionalno gledano, moderna država donosi neke vidljive prednosti. U prvi mah ona je alternativa za stanje koje se smatralo neizbježnim ukoliko ne bi bilo dovoljne organizirane sile. Naime stanje općeg nasilnog sukobljavanja, rata sviju sa svima. Antropologija još nije bila rođena. Stoga Thomasu Hobbesu i nisu bili pred očima mnogobrojni oblici zajedničkog života ljudi bez države i prije svake državnosti.[41] Sto godina kasnije Baruch Spinoza vidi racionalni temelj države u tome da ona jamči "mir i sigurnost", i to ne više apsolutno uvijek i svagdje, već u usporedbi s neposredno prethodnim stanjem nemira i nesigurnosti u feudalnom poretku koji se raspadao.

Moderna je država tražila temelje svog legitimiteta i u normama. I to ne samo u normama religijski utemeljenog morala, nego i u pravilima kojima je bio reguliran dinastički nasljedni red i bar neki odnosi između vlasti i podanika. I u državi su norme, ma kojeg izvora, formalno jamčile ono što je primarna svrha svake norme: konzistentnost i predvidivost ljudskog ponašanja. Pravi procvat normativnog legitimiteta države, međutim, trebao je čekati sljedeću etapu njezina razvitka.

Svi su ti izvori legitimiteta moderne države u njezinom nastajanju doprinosili, u svom zbiru, procesu njezine institucionalizacije. Prvi je preduvjet tog procesa bio, ipak, da je apsolutistička monarhija zadržala postojeće interesne odnose među staležima, kao i bit vlastelinsko-kmetskih odnosa. Nikakva institucionalizacija, naime, nije moguća, ako interesi onog dijela stanovništva koje nosi i podržava postojeći poredak nisu zadovoljeni, odnosno kad snaga tog dijela više nije dovoljna u tu svrhu. Kako daleko je proces institucionalizacije napredovao prije nego što je došlo do loma u čitavoj strukturi i do prijelaza države u njezinu sljedeću razvojnu fazu, ovisilo je o vremenu njegova trajanja. Što je prije moderna država u pojedinoj zemlji nastala, to je veći stupanj stabilizacije u svojoj prvoj fazi dosegla. Prva stabilizacija uspostavljanjem državnog monopola fizičke sile nadopunjena je dodatnom stabilizacijom njezinim pretvaranjem u instituciju, dakle u društvenu strukturu čije su norme internalizirane u svijesti državljana, prihvaćene u društvenoj sredini i normalizirane sukcesivnom socijalizacijom novih pokoljenja i pridošlica. Nastojanje države da svoju premoć dodatno učvrsti institucionalizacijom stvorenog stanja u stanju je stabilizirati to stanje, s vremenom, do nepo-

[41] Pa ni oblici neprestanog međusobnog ratovanja malih skupina (v. „The Gardens of War") koji ipak ne onemogućuju razvijanje društvenih pravila tog ratovanja kojih se svi drže i time tvore zajedničko društvo.

mičnosti. Promjene odnosa snaga u društvu ne mogu se drugačije izraziti nego nasilnim sukobima, jer je postojeća struktura izgubila svaku elastičnost. Od svog je nastanka do danas država prošla kroz značajne promjene kako svoje uloge u društvu tako svoje unutarnje konstrukcije. Ona je razvojni proces od samog svog pojavljivanja u modernom obliku.

Taj razvitak ima određene zajedničke karakteristike, uvjetovane temeljnim zakonitostima interakcije i strukture, kako su opisane u prethodnim odsječcima. Ali u svojoj konkretnoj pojavnosti one se razlikuju od jedne zemlje do druge i vode do različitih političkih oblika i rješenja. Smisao je praćenja razvitka države otkriti zajedničke elemente u raznim varijantama povijesnog djelovanja.

b) Demokratska preobrazba države

Postupno mijenjanje uvjeta u okolini zahtijevalo je odgovarajuće promjene države. Raste društvena gustoća razvitkom gradova. Šire se i postaju sve važnije neke gospodarske djelatnosti vezane uz gradove, kao što su obrt i trgovina. Rast znanja pretvara obrt u manufakturu. Interesi građana, vezani uz te djelatnosti, zahtijevaju društvenu prihvaćenost mimo pravila staleškog društvenog uređenja i preko one mjere koju su gradovi, kao "treći stalež", bili u stanju osigurati svojim djelovanjem u staleškim skupštinama. Sve su se te promjene odvijale postupno. I isto su se tako postupno mogle mijenjati strukture države: pretvoriti korak po korak staleške skupštine u predstavnička tijela svih građana,[42] jačati ovlasti članova vladarevog savjetodavnog tijela, koje je postojalo u svim apsolutističkim monarhijama, dok ono ne bi postalo slično onome što danas zovemo vladom, a sudjelovanje monarha u tom tijelu s vremenom svesti na formalnu ulogu, kao što su je kasnije još preostali vladari imali u ustavnim monarhijama, povećati samostalnost sudova, koji su i onako svagdje postojali, do mjere kad bi mogli preuzeti i funkciju nadzora nad zakonitošću postupanja vlasti. Sve bi to bilo moguće da država, apsolutistička monarhija, nije stvorila i stabilizirala određene interesne odnose, da nije, svojim monopolom fizičke sile i svojom sve dubljom institucionalizacijom u društvu, stabilizirala svoju vlastitu strukturu na račun njezine prilagodljivosti do te mjere da je nikakvi razumni razlozi nisu mogli privoljeti da napusti postojeće interesno stanje i prilagodi se mirnim putem novim uvjetima u društvu.

[42] Tako je, na primjer, Nikola Škrlec Lomnički za ugarsko-hrvatsku državnu zajednicu krajem 18. stoljeća izričito predlagao da se u zajedničkom ugarsko-hrvatskom saboru najprije pravo odašiljanja delegata proširi od kraljevskih slobodnih gradova na sve gradove, a zatim u sabor uvede četvrti stalež koji bi s vremenom obuhvatio i seljake.

Alternativa bila je nasilni lom, revolucija. U drugom valu – opet je primijenjena sila, kao i u nastajanju moderne države – moderna država povećava svoju prilagodljivost demokratskim otvaranjem na razini političkog odlučivanja, gdje sad različiti interesi i mišljenja imaju načelno jednaku šansu da se bore za dolazak na vlast. Zbog toga je opravdano prvu veliku promjenu državne strukture, demokratske reforme i revolucije, promatrati kao drugi, komplementarni korak u samom nastajanju moderne države.

Taj se način društvene promjene pokazao, s jedne strane, idejno kreativan i moralno poticajan. Digao je na noge i uputio u društvenu akciju velik broj ljudi. Ali je, s druge strane, pretvorio sukob u opće stanje, odnio ljudske živote, uništio materijalne vrijednosti i, što je možda najsudbonosnija posljedica, uvjerio generacije ljudi na čitavom svijetu, da je organizirano nasilje jedini način da se riješe veliki interesni sukobi, da se promijene nepravedni društveni odnosi.

Ipak, i u tom prvom prijelazu od monarhijskog apsolutizma na demokratsko građansko društvo stvari se nisu svagdje odvijale na jednak način. Uzmimo kao primjer, Francusku i Englesku. Demokratska preobrazba države u Engleskoj počela je ranije i odvijala se s manje nasilja nego u Francuskoj. Možda je tome uzrok i kompromis na koji je plemstvo još u 13. stoljeću prisililo kralja i Velikom poveljom sloboda (1215.) izvojštilo svoje pravo sudjelovanja u osnovnim odlukama o državnim financijama. Taj je kompromis, u neku ruku i u primitivnom obliku, kombinirao suradnju sa sukobom u odnosu vladar – plemstvo. Pokazao je da je takva kombinacija moguća i time pripremio teren za način mišljenja koji je svojstven baš demokratskom poretku.

Ali zadržimo se još trenutak na pozitivnom djelovanju demokratske revolucije.

Idejne pripreme za tu revoluciju dovele su do jasnijeg i odlučnijeg formuliranja određenih vrijednosti koje su kalile svoju uvjerljivost u vatri revolucije, ali su je zadržale daleko preko njihove neposredne političke upotrebe u revolucionarnoj mobilizaciji. Te se vrijednosti, osim toga, plauzibilno uklapaju u odnos suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti. Uzmimo kao primjer gesla francuske revolucije 1789.: sloboda, jednakost, bratstvo. Jednakost znači uključivanje, načelno, interesa svih građana u krug legitimnosti, društvene prihvaćenosti. Nema više kmetova, nema više robova, nema više politički privilegiranih staleža. To je polazište za dalje razmišljanje. I suradnja i sukob mogući su kraj takve jednakosti. Sloboda je, za revolucionare, najprije sloboda od tiranije: sloboda kmeta od vlastelinskog gospodstva, sloboda građanina od pretenzija vodećih staleža i od proizvoljnosti vladareve suverene vlasti. Sloboda je, također, definirana pozitivno kao sloboda raditi što misliš da je u tvojem interesu, sve do granica isto takve slobode drugoga. Sloboda je surađivati, ali je sloboda i sukobljava-

ti se. U stvarnosti građanskog društva, koje se nastavilo razvijati poslije građanskih revolucija, pozitivna je sloboda praktički značila u prvom redu slobodu poduzetništva, gospodarske djelatnosti u cilju ostvarivanja vlastite dobiti, u sukobu sa svima koji su isti cilj nastojali ostvariti na istom tržištu. Pokazalo se da je taj sukob izvanredno učinkovit pokretač privrednog rasta. Tim sukobom, tvrdili su neki, upravljaju određene unutarnje pravilnosti tržišne utakmice, kao što je "zakon" ponude i potražnje. I pored toga, međutim, tržišna utakmica ostaje sukob u kojem jedni pobjeđuju a drugi gube. Gubitnici predstavljali su cijenu slobode u konkurenciji na tržištu, cijenu brzog ekonomskog napredovanja, ali i cijenu individualne slobode, mogućnosti slobodnog opredjeljivanja i slobodnog izražavanja svog opredijeljena, onoga što je, kasnije, dobilo ime "otvoreno društvo"[43]. I društvo je bilo pozvano da o tim gubitnicima povede računa, u smislu načela jednakosti. U toj situaciji sloboda znači mijenjanje, prilagodljivost, akciju, dok jednakost vodi prema stabilizaciji svačijih životnih šansi, prema pravednosti shvaćenoj kao bratstvo među ljudima, u smislu trećeg revolucionarnog gesla.[44]

Vratimo se državi. Demokratske revolucije i reforme bile su u prvom redu usmjerene na mijenjanje države. A tu su promjene bile zaista radikalne. Sasvim je svjesno ranija pretpostavka apsolutne suradnje unutar države kao društvene strukture zamijenjena zahtjevom da se u konstrukciji države suradnja i sukob kombiniraju u načinu organizacije i funkcioniranja njezinih glavnih organa. Otvaranjem na razini političkog odlučivanja sada različiti interesi i mišljenja imaju načelno jednaku šansu da se bore za dolazak na vlast. Novi vrh države, narodno predstavništvo, sada je, u stvari, arena sukobljavanja. U višestranačkom parlamentarizmu političke se stranke bore za većinu u biračkom tijelu. A kad su njihovi kandidati izabrani u parlament, bore se suparnički za ostvarivanje političkih programa svojih stranaka. Predstavnici različitih interesa, izabrani u političkoj utakmici, na određeno vrijeme, na različitim interesnim platformama, donose, ali sada u međusobnoj suradnji, određenom većinom glasova kolektivno obvezatne odluke. U parlamentu moraju u isto vrijeme surađivati jedni s drugima da bi parlament uopće mogao funkcionirati, naime donositi zakone i političke odluke. Na taj je način bitno povećana prilagodljivost u samom vrhu državne strukture, a sukob je kombiniran sa suradnjom.

[43] Karl Popper, koji je vjerojatno najviše pridonjeo afirmaciji termina „otvoreno društvo", projicira borbu otvorenog društva sa svojim neprijateljima unatrag u povijest do klasičnih vremena, kad je situacija bila temeljito drugačija i usporedba s događajima u 19. i 20. stoljeću promašena.

[44] Definicija pravednosti kao jednakosti od koje se može odstupiti samo u korist onih koji su u dotičnom društvu u najslabijem položaju, baš ukazuje na bratstvo kao nužni dodatak hladnoj jednakosti.

Ali parlament je samo jedna "vlast" u državi; njemu pripada zakonodavna funkcija. Pored toga, postoji izvršno-upravna i sudska funkcija države. Prema načelu diobe vlasti, vrhovni nositelji tih triju funkcija su do neke mjere neovisni jedni o drugima, i to do te mjere da bi mogli, unutar svog legitimnog djelokruga, zastupati različita mišljenja o pojedinom pitanju, dakle sukobljavati se jedni s drugima. Iako, naravno, moraju i međusobno surađivati kao nositelji funkcija iste države. Početna koncentracija vlasti ograničena je mehanizmom diobe vlasti koji i opet kombinira suradnju među nositeljima glavnih državnih funkcija sa sukobom koji je omogućen njihovom relativnom nezavisnošću.

A u sudstvu takva je kombinacija postojala još od predrevolucionarnih vremena. Stranke pred sudom, u kontradiktornom postupku, nalaze se u međusobnom sukobu. Ali one i surađuju jedna s drugom, samim time što se moraju pridržavati istih procesnih pravila i što su prihvatile sudjelovanje u procesu i tako unaprijed priznale obvezatnost konačne odluke suda. Tako su i sada sporovi među građanima usmjereni na pravom regulirane postupke u kojima građani surađuju u rješavanju svojih sukoba tim što primjenjuju iste procesualne propise i prihvaćaju svoju vezanost konačnom odlukom suda.

Tek se tim drugim korakom otvara puni raspon suprotnosti u državi kao interakciji i kao društvenoj strukturi. Tek se sada može jasno vidjeti da država na obje te svoje razine predstavlja labilnu ravnotežu između oprečnih težnji. Ravnoteža je nužno labilna, jer su te oprečne težnje istodobno prisutne i istodobno djeluju, tako da jače djelovanje jedne – koje je neizbježno uslijed neprestanog mijenjanja popratnih okolnosti – narušava postignutu ravnotežu.

Demokratska je država zadržala monopol fizičke sile koji je uspostavila njezina prethodnica. Ali je isto tako nastojala stabilizirati i društveno legitimirati svoju silu kao prethodna apsolutistička monarhija. A u tome je bila neusporedivo uspješnija od kraljeva i careva ranije razvojne etape. Demokratska je država najprije institucionalizirana na vrijednostima građanskih revolucija: sloboda, jednakost, bratstvo. Te su vrijednosti bile dovoljno privlačne da ih prihvati, kao načela, pretežna većina stanovništva. I da postanu cilj i zvijezda vodilja za političke pokrete u svim zemljama, gdje još nisu bile oličene u reformi države, kroz sljedećih 200 godina. Zatim, demokratska je državna vlast utjelovljena u načelno privremenim nositeljima, koji su, za vrijeme trajanja svog mandata, legitimirani izborom od strane građana. Time su, smatra se, građani pristali na vlast koja je formirana na temelju ishoda izbora. Konačno, demokratske države postale su nacionalne države. Nacija kao zamišljena zajednica, bez obzira na vjerodostojnost svake od sastavnica tog zajedništva, postala je takvo snažno žarište identiteta, internaliziranog, habitualiziranog i socijalizacijom cementiranog, da je država koju su njezini građani doživljavali kao nacionalnu mogla od njih tražiti najveće žrtve.[45] Međudržavni

ratovi, koje su apsolutni vladari morali voditi s plaćenicima, na svoj račun odnosno na račun državnih financija, sada se vode s vojnicima koje ne treba plaćati za njihovo sudjelovanje u ratovima, sa svim muškim građanima odgovarajućih godina na temelju opće vojne obveze.

U isti mah demokratska je država pravna država. Pravo uređuje ne samo međusobne odnose građana i upućuje njihove sporove na sustav sudova, već bitno ograničava i područje legitimne akcije države u odnosu na građane načelom ustavnosti i zakonitosti. Proglašenje vladavine prava znači podređenost svakog organa vlasti apstraktnom pravnom poretku. Pravom su građani zaštićeni od proizvoljne upotrebe državne sile prema njima, a ujedno su ograničene interesne prednosti vlastodržaca. U to se doba, a još i znatno iza demokratskih preobrazbi, mislilo da pravo može biti efektivna protuteža državnom monopolu fizičke sile, da taj monopol prestaje biti opasan u državi koja je vezana pravom. Odatle nastojanja da se država poistovjeti s pravom, da je se shvati kao, u biti, pravna konstrukcija. U svakom slučaju prožimanje države pravom jačalo je njezinu stabilizaciju, pa i samim tim što je pravni sustav držao pod nadzorom eventualne državne ekscese, ali nije moglo a da ne ide na račun njezine prilagodljivosti, da odvede, i pored pozitivizacije prava, u njezinu preveliku stabilnost.

Pravo je izvorno i prije svega metoda stabilizacije. Ono je društvena struktura koja stabilizira kako suradnju tako interesne prednosti koje su stečene u sukobu ili bi mogle u budućnosti postati predmet sukoba. Od drugih se vrsti normi – moral, konvencije itd. – razlikuje po tome što iza njezinih normativnih zahtjeva stoji, u posljednjoj liniji, fizička sila zajednice.

Pravo od samih svojih početaka kombinira u sebi suradnju i sukob, a ne odvaja jedno od drugoga. Ono utvrđuje modalitete suradivanja u osobnim odnosima, u odnosu na stvari, u ugovaranju, obvezivanju, nasljeđivanju, trgovanju. Ali ujedno uređuje način odvijanja sukoba između ljudi koji različito tumače postojeća pravila ili s ljudima koji ta pravila izravno odbacuju i krše. A izvorno je ograničenje prava da ono vrijedi samo unutar pravne zajednice, koja se, po pravilu, poklapa s identitetskom zajednicom, tj. sa skupinom unutar koje se i onako pretpostavlja suradnja. A ne vrijedi, ili vrijedi samo iznimno i s ograničenjima, između takvih iden-

45 Neki pisci baš izričito naglašavaju ulogu demokracije u stvaranju identiteta građana kao članova države, identiteta kao aktivnog prihvaćanja koje, ranije kao podanici, nije imalo objektivnog temelja. Tako se March i Olsen (1986.) opredjeljuju za integrativno shvaćanje demokracije, nasuprot agregativnom koje se sastoji od pukog zbrajanja glasova i povlačenja političkih konzekvencija iz zbroja. Po njima, „pregovaranje, razmjena i vladavina većine smješteni su u okvir povijesno razvijenih tradicija. Sudjelovanje u politici pretvara pojedince u građane. Postaju sugrađani, ujedinjeni zajedničkim identitetom, a podijeleni po razumljivim linijama razdvajanja. Razvijanje zajednice (a polity) sa zajedničkom svrhom i međusobnim povjerenjem vidi se kao prvenstveni rezultat politike" (cit. u March i Olsen 1994., 264).

titeta. Pravo je također usmjereno na uravnoteženje slobode i pravednosti: primjerice u razlici između kategorije negativnih i pozitivnih ljudskih prava, u jamstvu slobode od presizanja drugog, ali i slobode da se djeluje neometan od drugog. A pravednost je etički temelj pravnog sustava, ideal kojem se sustav u svom funkcioniranju približava i onda kad ga ne dosiže.

Država je od svog nastanka isprepletena s pravom. Država sa svojim monopolom fizičke sile u društvu prirodni je garant provedivosti pravnih propisa na svom području. S vremenom postaje i njihov glavni izvor. Kolektivno obvezatne odluke u nekoj zajednici organiziranoj kao država donose državni organi. Ali te pravne norme, isto tako od samog početka i prije svake demokratske preobrazbe države, ograničavaju državu u proizvoljnoj upotrebi sile unutar svog područja. I vlastita je sila države u svojoj primjeni vezana uz pravila koje je ta ista država donijela. Njezina je vezanost sankcionirana gubitkom legitimnosti njezine sile, bez koje nijedna sila ne može trajati.

Nakon demokratskih reformi i revolucija vezanost države *pravom* proširuje se na više slojeva, od ustava preko zakona i provedbenih propisa do pojedinačnih odluka. I time se također stvara identitet građana kao pripadnika državnog pravnog poretka, odnosno bitno pridonosi tom identitetu. Pravna država unosi sve prednosti i slabosti prava kao društvene strukture u društvenu strukturu države. I prednosti ravnoteže između sukoba i suradnje, ali i slabosti u odnosu između stabilnosti i prilagodljivosti, te između slobode i pravednosti.

I pored svoje povezanosti s državom u svom nastanku i u svojoj sankcioniranosti, pravo je posebna društvena struktura, potencijalno autonomni sustav.[46] Ali time ujedno otežava svoje vlastito mijenjanje, kad to promjena vanjskih okolnosti zahtijeva.[47] Ono teži prema neovisnosti od državne sile, kako u svom nastajanju tako u svojoj obvezatnosti. Prema tom cilju vodi, prvo, postupno učvršćivanje temeljnih normi pravnog sustava u svijesti građana njihovom internalizacijom, njihovom općom prihvaćenošću u društvenoj sredini, i njihovim prenošenjem u procesu socijalizacije na nove članove pravne zajednice, koji onda takvu norma-

[46] Ono spada u kategoriju funkcionalno diferenciranih sustava koji, prema Luhmannu (1984., 1997.), funkcioniraju u skladu sa svojim specifičnim kodovima – kod prava je to kod „pravo/nepravo" – i stvaraju svoje sastavnice kao i cjelinu sustava međudjelovanjem tih sastavnica samih.

[47] Malom stupnju prilagodljivosti prava doprinosi i pojam pravne sigurnosti koji izvire iz postulata pravednosti. Neki pisci nastoje, stoga, pojam pravne sigurnosti redefinirati u dinamičkom smislu. „Sigurnost uživanja pravnih dobara sastoji se, naprotiv, u tome da su intervencije u pravo moguće i opet samo u obliku prava. Značajka suvremenog prava nije stabilnost pravnih dobara, već neprestano mijenjanje prava pravom." (Preuss 1994., 526). Pozitivizacija prava, istina, ublažava inerciju pravnog sustava, ali je ne dokida. Ta je inercija osobito naglašena u onim zemljama koje su prethodno prošle kroz „iskustvo državnog neprava" (Unrecht) (Koenig/Beck, 1997., 132).

tivnu reguliranost doživljavaju kao prirodno i jedino moguće stanje stvari. A drugi način osamostaljivanja prava od državne sile nastaje rastom društvene gustoće i s njom složenosti društvenih odnosa i struktura. Ta složenost omogućava stvaranje situacija u kojima vlastiti interesi adresata pravnih normi ove navode da se ponašaju u skladu s pravom, osobito u reguliranju ponašanja aktera na tržištu; na primjer, mijenjanje kamatne stope na zajmove središnje državne banke.

O trećem elementu efektivne stabilizacije demokratske države, o državnoj upravi, bit će riječi u sljedećem poglavlju.

Jednom riječju: i demokratska je država – svojim monopolom legitimne fizičke sile, svojom institucionalizacijom kao nacionalna država, stabilizacijom u pravnu državu, organizacijskom stabilizacijom uslijed ekspanzije državne uprave – pošla putem prekomjerne stabilnosti, na štetu svoje prilagodljivosti. Stoga je izvornim nositeljima revolucionarne ideologije, i pored rekonstrukcije političkog sustava u njegovim bitnim sastavnicama, država kao takva ostala sumnjiva. Vidjeli su u njoj i dalje implicitnu opasnost za slobodu građana. Odatle zahtjev da se država ograniči na tada bitne državne funkcije, tj. na obranu unutarnje i vanjske sigurnosti i prikupljanje za to potrebnih novčanih sredstava, a sve drugo prepusti slobodnoj djelatnosti građana i njihovih organizacija neovisnih od države. U svijetlu onoga što je rečeno o institucionalnoj stabilizaciji demokratske države, njihova sumnjičavost nije bila posve neopravdana. Demokratska je država i dalje imala monopol fizičke sile na državnom području. Ona je i dalje tu silu mogla upotrijebiti i upotrebljavala u međudržavnim sukobima, u ratovima koji su se ponavljali, otprilike, jednom u svakoj generaciji i zahtijevali sve veći danak u krvi. A mogla je svoju silu upotrijebiti, i upotrebljavala je, radi rušenja političkih stečevina demokratske preobrazbe i vraćanja na političke tiranije, na autoritarne režime svake ruke.

c) Stabilizacija, destabilizacija i ponovna stabilizacija

Država kao proces u svom daljnjem razvitku nastavlja ondje gdje je u svom nastanku počela. Razvitak se i dalje sastoji od dva protuslovna kretanja: jedno prema stabilizaciji, kako sile tako interesnih prednosti koje ona omogućuje, a drugo prema prilagodljivosti time što se i kontrola sile i interesne prednosti koje iz nje izviru uvijek iznova izlažu političkoj utakmici i relativiziraju njihovim vezanjem uz pravne pretpostavke. Pitanje je, kako država u svom razvojnom procesu od tada do danas rješava istodobnu prisutnost suradnje i sukoba, kako protuslovni odnos stabilnosti i prilagodljivosti i kako moralni problem slobode i pravednosti? Ta se pitanja postavljaju kako u pogledu uloge koju država ima u društvu, tako unutar same državne strukture.

Društvena okolina države i dalje se mijenja. I to pod utjecajem istih glavnih činitelja kao i ranije: rasta društvene gustoće, rasta raspoloživog znanja, širenja kruga društveno prihvaćenih interesa, s tim da se tempo mijenjanja s vremenom ubrzava. Industrijska revolucija i sve naglija urbanizacija mijenjaju temelje na kojima ljudi grade svoj život i svoju gospodarsku egzistenciju. Slobodna tržišna utakmica u industrijskoj privredi proizvodi sve oštrije sukobe između kapitalista i radnika, a neovisno o tome rezultira u povremenim, ali s vremenom sve težim gospodarskim krizama. Povremeni međudržavni sukobi, ratovi, postaju sve razorniji, a pripreme za njih sve skuplje. Rast društvene gustoće širi krug potencijalnih državnih zadaća. Osobito rast gustoće u obliku sve detaljnije društvene diobe rada neposredno potiče diferencijaciju države kako bi mogla pratiti povećanu složenost svoje društvene okoline. Rast složenosti automatski zahtijeva više suradnje, ali otvara i više prilike za sukob uslijed češće interakcije. U povratnom utjecaju, od sve složenije države očekuje se sve više, kako u pogledu integracije mnogih oblika suradnje u društvu u cjelinu i identifikacije građana s društvom, tako u pogledu rješavanja sukoba kolektivno obvezatnim odlukama utemeljenim, u posljednjoj liniji, na premoćnoj državnoj sili. Rast znanja povećava proizvodnost ljudskog rada u društvu, time društveno bogatstvo, pa tako i onaj dio društvenog proizvoda koji se može trošiti za državne svrhe. To potiče državu da se i sama angažira u rastu znanja, i neposredno osnivanjem i financiranjem odgovarajućih organizacija, i posredno mjerama stimuliranja znanstvene aktivnosti. Ali rast znanja povećava i razornost baš onih sukoba – međudržavnih ratova – u kojima sudjeluje država sa svojim masivnim i tehnički sve razvijenijim sredstvima. Rast kruga društveno prihvaćenih interesa, stvara sve više takvih interesa koji su ranije bili prepušteni sami sebi, a sada očekuju državnu pomoć u svom ostvarivanju u okviru načela pravednosti. Ali isto tako ima sve više sukoba među jednako slobodnim interesima, koji rađaju društvenu nejednakost, gdje se i opet očekuje od države da intervenira svojom regulacijom u interesu pravednosti. Država, s druge strane, koja povećava i apsolutno opseg svojih sredstava i relativno svoj udio u društvenom bogatstvu, spremna je odgovoriti na povećana očekivanja svojim vlastitim širenjem, jer tako povećava i stupanj svoje vlastite prihvaćenosti u društvu, legitimnost svoje vlasti.

Država je krupna masa u društvenom prostoru. Ona samim svojim postojanjem stvara određena "uleknuća" i time utječe na društvo preko i povrh onog što je cilj njezine politike i posljedica njezina namjernog djelovanja. Ali i društvo utječe na državu svojim glavnim razvojnim tendencijama, geografskim i demografskim parametrima, brojem, opsegom i snagom drugih struktura koje u društvu nastaju i mijenjaju se, sve do nepredvidivosti promjena raspoloženja koje vlada u društvu, elan ili učmalost, optimizam ili apatija.

Demokratska se država, istina, promjenama u društvenoj okolini prilagođava neusporedivo elastičnije od apsolutističke monarhije. Kombinacija suradnje i sukoba u vrhu njezine strukture povećava prilagodljivost. U najuspješnijim primjerima, države su bile u stanju razviti dodatne aktivnosti koje je zahtijevalo industrijsko društvo: javne službe, državnu regulaciju tržišne privrede, preraspodjelu društvenog dohotka u korist ekonomski i društveno slabijih. Bile su u stanju preživjeti ratove, pa i poraze u njima, a da ne mijenjaju svoje demokratsko državno uređenje.

Ali to nisu uvijek uspijevale. U svakoj krizi javljali su se glasovi da demokraciju treba, u nacionalnome interesu ili u interesu proletarijata, podrediti akciji. Da je kombinacija suradnje i sukoba, koju demokratska država utjelovljuje, prespora a da bi mogla djelovati odlučno i učinkovito, kako to zahtijeva bilo trenutačna krizna situacija, bilo opće stanje nacije odnosno društva. U razvitku države do danas bilo je mnogo pokušaja da se labilna ravnoteža političkog sustava demokratske države zamijeni jednom za uvijek stabiliziranom prevagom baš određenih interesa, gledišta, ideoloških uvjerenja, koja su se njihovim pristašama činila toliko boljim od svih drugih i upravo spasonosnim, da ih nisu htjeli izlagati mogućnosti daljnjeg raspravljanja i eventualne promjene u budućnosti. Ti su se glasovi javljali u svim državama. Ali je samo sretna manjina znala kako u krizi povećati efikasnost države u njezinu djelovanju, a ne žrtvovati toj efikasnosti trajno bilo koji bitni dio demokratskog uređenja. U velikom broju država, osobito u onima gdje je povijesni razvitak prema demokraciji iz bilo kojeg razloga zakasnio, događalo se da su zagovornici "čvrste ruke" uspjeli uvjeriti dovoljan broj svojih sugrađana da je potrebno stabilizirati nacionalnu suradnju i dočekati protivnike u sukobu "kao jedan čovjek". A taj se jedan čovjek onda obično i pojavio u liku generala ili civilnog diktatora koji je dugi i polagani hod prema demokraciji efektivno prekinuo. U ekstremnim se slučajevima nacionalni ili drugi identitet znao pojačati do slijepog fanatizma koji nije prezao ni od čega u ostvarivanju "velikih ciljeva".

Ti su se pokušaji vraćanja na autoritarnu, nedemokratsku vladavinu svi do danas pokazali kao promašaji. Iz toga se nameće zaključak da je polazište moderne države: monopol fizičke sile pod demokratskim i pravnim nadzorom, za sada evolucijski uspješnije rješenje od svih ostalih.

U tom su razvitku važne dvije okolnosti. Dubina internalizacije u svijesti i prihvaćenosti u društvu, prenošene i utvrđivane socijalizacijom, olakšale su održavanje smjera u krizama, trajanje demokratskog uređenja i pored privremene ponovno jače stabilizacije koju je zahtijevala akcija u krizama. Ta je dubina ovisila o prethodno prevaljenom povijesnom putu, o temeljima suradnje i izvorima sukoba koji su taj put obilježili. Ali u prvom redu ovisila je o duljini vremena kroz

koje je stabilizacija demokratskih vrijednosti, vrijednosti otvorenog društva, trajala. Trajanje koje je, s jedne strane, težilo prema tome da prekomjerno stabilizira odgovarajuće društvene strukture, među njima državu, imalo je, s druge, tu posljedicu da su određeni bitni stavovi i ključne vrijednosti ušle tako duboko u svijest pojedinaca, kao i u durkheimovsku "kolektivnu svijest" društva, da bi bile dovoljno otporne, u krizama, na sve sirenske pozive u akciju i tvrdnju da "ćemo za demokraciju imati vremena kasnije". U tom pogledu, čini se, da za faktor vrijeme nema adekvatne zamjene. Isto je tako presudan, međutim, na putu prema otvorenom društvu, ekonomski faktor. Da bi se sloboda stjecanja i bogaćenja pojedinaca mogla uravnotežiti brigom za javni interes sviju, proizvodnost rada mora biti dovoljna da bi pokrila izdatke za tu brigu, izdatke u interesu sviju i u interesu ekonomski slabijih, a da ti izdaci previše ne oslabe poticajno djelovanje tržišne utakmice i time uspore dalji ekonomski razvitak.[48]

Razvitak demokratskih država, kako onih koje su kroz sve povijesne krize uspjele održati svoj demokratski režim, dakle kombinaciju suradnje i sukoba u politici, tako onih koje su svoje napredovanje prema demokraciji morale počinjati uvijek iznova, kretao se u proteklih 200 godina kroz stabilizacije i prilagođavanja, kroz izbor slobode ili priklanjanje pravednosti. Nekako se kroz to vrijeme učvrstilo i uvjerenje da nema boljeg načina kako donositi kolektivno obvezatne odluke i djelovati u javnome interesu nego što je upravo kombinacija između suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti. Ma kakve konstrukcijske varijante mijenjanje uvjeta u okolini zahtijevalo. I ma kako labilna postignuta ravnoteža u svakom pojedinom trenutku bila.

U neku bi se ruku sve ove promjene mogle protumačiti kao oblik rasta znanja. Rast znanja u društvu, koju smo identificirali kao jednu od presudnih tendencija u mijenjanju društvene okoline države, obuhvaća i rast znanja o društvu. Istodobna i nužna prisutnost suradnje i sukoba, alternativa stabilnosti i prilagodljivosti, dilema slobode i pravednosti ušli su u svijest ljudi postupno na temelju njihova povijesnog iskustva. I postupno doveli do pronalaženja takvih načina ponašanja, takvih društvenih struktura koji o toj istodobnosti, alternativi i dilemama najuspješnije vode računa. Generalizirano iskustvo, više nego teorijska dedukcija, pokazalo se ovdje kao najpouzdaniji vodič u budućnost.

Netko će reći da je 200 godina prekratko vrijeme za takav apodiktički zaključak. Možda je taj prigovor opravdan. Ali treba uzeti u obzir da se, u pomanjkanju čvrstog paradigmatskog okvira u mišljenju o društvenim pojavama, i to mišljenje razvija kroz evoluciju, tj. u reagiranju na slijed doživljaja.

[48] Pravo je, prema tome, imao Marx kad je tvrdio da proizvodne snage određuju proizvodne odnose. Ali je pravo imao i Durkheim s mišljenjem da nastanak organske solidarnosti ovisi o mijenjanju svijesti ljudi koja se oblikuje u neprestanim međusobnim kontaktima.

Najdramatičnija je posljedica međusobnog djelovanja društva na državu i države na društvo izvanredno strm i brz porast državnog aparata. Svaka organizacija, istina, pokazuje tendenciju prema vlastitom širenju poticana kako zahtjevima izvana tako interesima svojih članova. Ali nevjerojatna ekspanzija kakvu je doživjela moderna država ne može se svesti samo na djelovanje te tendencije.

Širenje države iznenađuje to više što su namjere osnivača moderne države kao demokratske i pravne bile baš suprotne. Geslo slobode razumjeli su njegovi predlagači ne samo kao političku slobodu građana, već i kao operativnu slobodu u prvom redu pripadnika "trećeg staleža" da ulaze u gospodarske pothvate i da vode svoje poslove neometani ni od koga, pa niti od države. Njihov je ideal bila minimalna, "noćobdijska" država koja štiti mirne kuće građana i zakonite transporte roba od razbojnika i – ništa više. Kako su, polazeći od takvih ideala nastali kolosi suvremenih država? Više je mogućih razloga takvog razvitka

– U potrazi za načinom povećanja suradnje unutar svojih granica, kao protuteži sukobu u kojem je nastala, država je promicala identifikaciju građana s njome po bilo kojem obilježju: vjerskom, etničkom ili ideološkom uvjerenju, po osjećaju pripadnosti postojećem ustavnom poretku. Da je ta identifikacija uspjela preko svakog očekivanja sigurno nije posljedica samo svjesnog nastojanja same države i njezinih idejnih predstavnika. Neki su od tih identiteta bili prisutni već od ranije. Neke je proizveo, ili pojačao, strah od nove nesigurnosti u otvorenom društvu u kojem su ranije veze vjernosti i zaštite, svojstvene feudalnim odnosima, nestale. Presudno je ipak bilo to da je država i monopol sile u njezinim rukama s vremenom doživljen od većine stanovništva kao glavni instrument za zaštitu tih identiteta, ma kakvi oni bili.[49] Suradnja unutar identiteta, međutim, jačala je sukob među različitim identitetima, a to je sada značilo među raznim državama. Tako da se u tome povezanost suradnje i sukoba pokazala na osobito uvjerljiv, ali i sve opasniji način. Povratnim djelovanjem, identifikacija stanovništva s državom sa svoje je strane promicala rast države i jačala njezinu ulogu u društvu. Država je sa svojom fizičkom silom postala na taj način bitni činilac i suradnje i sukoba u društvu. I opet se potvrdilo da suradnja i sukob, i pored svog paralelnog porijekla iz interakcije, nisu simetrične pojave. Suradnja među ljudima uvijek se opet nastoji osloboditi svoje ovisnosti o državi, potvrditi svoju nezavisnost od nje kao koncentracije sile, radilo se o suradnji u poduzetničkim pothvatima, u znanosti, u umjetničkom stvaranju ili, naprosto, u svakodnevnom životu. Naprotiv u sukobu fizičkom silom nema nezavisnosti od države. Državna je sila u tom sukobu jedino jamstvo uspješnosti, katkada uvjet samog preživljavanja kao identiteta.

[49] To se i opet pokazalo na primjeru Tridesetgodišnjeg rata (1618.-1648.) na paradoksan način. Rat je vođen oko religioznih identifikacija koje, po svojoj definiciji, nisu od ovoga svijeta, pa se, prema tome, ne bi trebali ni temeljiti na fizičkoj sili ovoga svijeta.

– Drugo, rast društvene gustoće, osobito urbanizacijom, i rast znanja zahtijevaju tako opsežne i skupe mjere izgradnje infrastrukture, da u najvećem broju slučajeva, nitko osim države nema dovoljnu moć akumulacije da se uspješno prihvati takvih zadaća. Kasnije, kad su nedržavne organizacije svake ruke postale dovoljno velike i bogate da im se prepuste neki od poslova koje je do tada država obavljala, sama inercija sve većeg državnog sustava upravljanja suprotstavila se tom prenošenju. A kad su neke djelatnosti usprkos toga premještene izvan državnog aparata, taj je aparat pronašao metode da i pored gubitka djelokruga zadrži svoj raniji opseg. Na primjer, da proširi svoj regulativni nadzor nad djelatnostima koje su sada postale nedržavne. Glavno područje na kojem je ekspanzija dominirala razvojnim procesom države bilo je ipak područje međudržavnih sukoba. Dok ratovi obilježavaju povijesna zbivanja, a to stanje traje praktički do danas, država ostaje najvažnija organizacija u društvu. Njezina sila, i neposredno i posredno, stavlja u sjenu sve drugo i daje joj nedostižnu prednost pred svim drugim "funkcionalno diferenciranim sustavima" (Luhmann). A obrana identiteta koji država predstavlja legitimira ratnu ekspanziju države u očima njezinih građana.

– Treće, rast kruga društveno prihvaćenih interesa jača ulogu države u održavanju ravnoteže između slobode i pravednosti. Osiguranje slobode povlačenjem države iz uplitanja u društvene procese, kako su to zamišljali osnivači demokratske države, ubrzo je dovelo u pitanje pravednost, definiranu kao jednakost nadopunjenu bratstvom. Razvitak države od polazne točke minimalnog miješanja i stoga minimalnog opsega državnog aparata, tekao je u smjeru širenja i jačanja tog aparata, među ostalim i zbog toga da bi se uspostavila pravednost narušena slobodnom utrkom za ostvarenje vlastitog privatnog interesa. U tom se kontekstu stalno povećava važnost pojma *javnog interesa*. I onda kad bi privatne profitne organizacije bile u stanju slobodno preuzeti pojedine djelatnosti koje služe pokrivanju potreba sviju, zadovoljavanju javnog interesa, obziri pravednosti opiru se rješenju po kojem se javni interes ostvaruje djelatnošću koja je u osnovi usmjerena na postizanje privatne dobiti.

Drugi korak u nastajanju moderne države, preobrazba apsolutne monarhije u demokratsku pravnu državu, nošen reformskim i revolucionarnim oduševljenjem, nastojao je početni naglasak apsolutne monarhije na stabilnosti suradnje i stabilizaciji interesnih prednosti pobjednika u "osnivačkom" sukobu zamijeniti suprotnom orijentacijom. Umjesto suradnje, revolucionarni sukob. Umjesto stabilnosti, mijenjanje vodećih struktura države u periodičkim izborima. Umjesto trajnih interesnih prednosti vlastodržaca, načelno ograničavanje tih prednosti pravnim normama i vremenskom granicom trajanja izbornog mandata. Fundamentalizam i ekstremizam tih ciljeva doveo je ubrzo do reakcije protiv revolu-

cionarnih stečevina, kako na primjeru Francuske pokazuje Napoleonovo carstvo i restauracija Bourbonske dinastije.

U tom je procesu unutarnji razvitak države kao društvene strukture usko isprepleten s razvitkom njezinih vanjskih odnosa, kako s društvom u dosegu njezine vlasti, tako s drugim državama i organizacijama izvan njezinih granica. Država je već u početnim protuslovljima svog nastajanja kao koncentracije fizičke sile pod demokratskim i pravnim nadzorom, ponudila bar djelomično rješenje odnosa suradnje i sukoba unutar svoje vlastite strukture. Ne radi se više o izboru između suradnje i sukoba, između stabilnosti i prilagodljivosti, između slobode i pravednosti. Nego o neprestanom usavršavanju umijeća da se između tih oprečnih datosti u samoj društvenoj pojavi države održava ravnoteža. I to ravnoteža koja je labilna, kako sama po sebi, jer obje strane triju opreka djeluju jedna na račun druge, tako i zbog toga što se čitav proces odvija u okolini koja se mijenja sve brže. Međutim, prijelaz od prve orijentacije na drugu nije potpuno ostvaren u jednom potezu. Do danas se u razvitku države miješaju tradicionalno ili-ili, naročito kobno u dilemi ili rat ili mir, sa ekvilibristikom traženja ravnoteže i vraćanja na ravnotežu koja se uvijek iznova remeti.

– Četvrto, s rastom gospodarskog kapaciteta razvijenih zemalja raste i opseg tržišta te frekvencija i intenzitet operacija na njemu. Na tom se primjeru očigledno pokazalo da neki neophodni društveni procesi, kao što su proizvodnja i razmjena dobara, mogu izazvati nenamjeravane i nepredviđene negativne posljedice za društvo kao cjelinu. Tržišno gospodarstvo vodilo je periodički u sve dublje krize hiperprodukcije do velike ekonomske krize 1929.-1932. koja je predstavljala pravu društvenu katastrofu po svojim društvenim, gospodarskim i ljudskim posljedicama. Pokazalo se također da tržišne zakonitosti znadu odvesti do krajnje nepravednih rezultata. Nitko više nije mislio da bi "noćobdijska država" bila dorasla takvim izazovima. Počeo je proces ponovnog jačanja *regulativnih* sposobnosti države, jačanja njezinih zakonskih ovlasti i njezinih operativnih mogućnosti da intervenira u privatno-vlasničku privredu, kako bi se spriječile deformacije tržišta i preduhitrile društveno štetne i ljudski nepravedne posljedice njegova funkcioniranja po nekontroliranim unutarnjim zakonitostima samog gospodarskog sustava. I ta je državna zadaća ostala aktualna do danas.[50]

– Nisu samo nepredviđene zloćudne posljedice funkcioniranja ili ne-funkcioniranja tržišta bile povod da se razvojni procesi države sve više udalje od po-

[50] Takve regulativne državne ustanove „organizirane su i 1980-tih i ranih 1990-tih, dijelom zbog toga što se shvatilo da bi u mnogim slučajevima privatizacija značila samo zamjenjivanje državnog privatnim monopolom, ako novo privatizirana poduzeća ne bi bila podvrgnuta javnoj regulaciji dobiti, cijena, ulaska na tržište i uvjeta poslovanja" (Majone 1994., 302).

lazne ideje o "noćobdijskoj državi". Mnoga zbivanja u društvu pogodila su ljude u njihovim temeljnim životnim interesima. To su u prvom redu međudržavni ratovi. Velika stradanja ljudi, pa i civilnog stanovništva, osobito u Drugom svjetskom ratu 1939.-1945. pokrenula su zahtjeve da se društvena solidarnost, iskovana u ratnim nedaćama, pretvori u pozitivnu akciju države, koja bi i u vrijeme mira osigurala svakog svog građanina od posljedica normalnih rizika života – bolesti, starosti, gubitka hranitelja, nezaposlenosti – i zajamčila minimalnu materijalnu sigurnost svakome bez razlike. To je bio neposredni povod za nastajanje *socijalne države*.[51] Premda sam proces njezina razvitka seže duboko u prošlost kad se od "prosvijećene" apsolutne monarhije očekivalo da se brine o svojim podanicima. Država je oduvijek bila glavni činilac u preraspodijeli nacionalnog dohotka, u početku u korist vlastodržaca i za održavanje samog državnog aparata. Postupno u korist javnog interesa[52] i onih svojih građana koji su u najslabijem materijalnom položaju. U socijalnoj se državi po prvi puta moglo s razlogom postaviti pitanje ravnoteže između slobode i pravednosti. Nije li takva država zahtijevala redistribuciju u mjeri koja je dovodila u pitanje slobodu pojedinaca da u tržišnoj utakmici ostvaruju svoje interese time što im je rezultate njihove uspješnosti velikim dijelom opet oduzimala da bi financirala svoje socijalne programe?

– Međutim, razvitak moderne države u smjeru njezinog aktivnog angažiranja u društvenim procesima otišao je mjestimično još dalje. Polazeći od pretpostavke da privatno vlasništvo sredstava za proizvodnju neizbježno povlači za sobom nepravdu prema radnicima koji su isključeni od udjela u dobiti ostvarene tim sredstvima i radom radnika, neke su države provele podržavljenje nekih privrednih grana i dale da državni aparat tim sredstvima upravlja u interesu sviju.[53]

Sada se, međutim, pokazalo, da je državna intervencija prevršila mjeru na štetu slobode. I to u toj mjeri da je pomanjkanje slobode dovelo do društvene, gospodarske i kulturne stagnacije na svim područjima. Pravednost u raspodjeli plaćena je prevelikom cijenom u gubitku slobode gospodarske i kulturne inicijative.

---

51 „Socijalna je država institucionalna posljedica neprestanog političkog zahtjeva pobrinuti se, sredstvima zakonodavstva, za temelje dobrobiti svih članova jednog nacionalno definiranog društva" (Girvetz 1968., 512, cit u Kaufmann 1994., 357).

52 "Govoreći modernim jezikom, znači socijalna dobrobit političku zadaću stvoriti ili osigurati takve društvene odnose u kojima se pojedinačna korist i opća korist ne razilaze već se, u smislu sinergičkih efekata, međusobno pojačavaju" (Kaufmann 1994a, 357-358).

53 Još je dalje otišla *socijalistička država*, uspostavljena između 1917. i otprilike 1970. u određenom broju zemalja. Socijalistička država polazi od pretpostavke da samo državno vlasništvo svih, ili bar najvažnijih, sredstava za proizvodnju može osigurati pravednost u raspodjeli društvenog proizvoda. Čitav je društveni razvitak preusmjeren od kretanja prema diferencijaciji i sve detaljnijoj diobi rada u suprotnom smjeru prema dediferencijaciji stabilizacijom jedinstva političkog i ekonomskog upravljanja.

Preokret koji je ta spoznaja potakla pred kraj 20. stoljeća kao da je čitav razvitak doveo natrag na njegovo polazište: sloboda je primarna i što se država manje u nju miješa to bolje. Mnoge do tada državne djelatnosti su privatizirane, tj. prenijete na organizacije kojima je cilj postizanje privatne dobiti, a ne ostvarivanje javnog interesa, ali i na nedržavne organizacije koje nisu usmjerene na dobit, već upravo na javni interes, na korist zajednice. Mnoge mjere kojima je država regulirala privatnu djelatnost, osobito u gospodarstvu, povučene su; govori se o deregulaciji. Redistribucija nacionalnog dohotka u korist onih koji su u društvu u najslabijem ekonomskom položaju djelomično je zaustavljena odnosno odgovarajuća davanje i usluge smanjeni su, a neke djelatnosti na tom području prenijete su na nedržavne nositelje.[54] Pa i u tradicionalnim javnim službama, u zdravstvu i obrazovanju, mjestimično je uvedeno sufinanciranje plaćanjem korisnika dotičnih službi za pružene usluge.

d) Perspektive budućnosti

U društvenoj evoluciji, baš kao i u prirodnoj, najčešće nema povratka na staro. U novoj situaciji povećane gustoće, boljeg znanja i šire prihvaćenih interesa u međusobno sve više povezanom svijetu, stari putovi više nisu otvoreni. Ali dilema između suradnje i sukoba u interakciji kao i dileme u društvenim strukturama između stabilnosti i prilagodljivosti te između slobode i pravednosti u odnosima ostaju i dalje otvorene. Tako da svako predviđanje, ili zazivanje, budućnosti koje bi isključivalo jednu stranu ovih dilema, vidjelo suradnju bez sukoba, stabilnost bez potrebe prilagođavanja ili mogućnost ostvarivanja potpune slobode i potpune pravednosti u isti mah, možemo unaprijed eliminirati kao utopijsko, stvarnosti neprimjereno mišljenje.

Isto tako i svi problemi koji su se s vremenom nametnuli ljudskom društvu – od izvorne brige za unutarnju i vanjsku sigurnost, preko potrebe organiziranja velikih sustava infrastrukture industrijskog i urbanog društva, potrebe da se neutraliziraju rizici i nadoknade štete prouzročene djelatnostima koje su same po sebi nužne, imperativ da se sloboda uravnoteži svjesnim mjerama za uspostavljanje pravednih odnosa među ljudima – ostaju i dalje otvoreni i traže rješenja ma kojim metodama ma kojih aktera. Isto tako ostaje neriješen problem upotrebe sile u odnosima između identiteta, od kojih je nacionalna država do sada bio

[54] Umjesto o „državi dobrobiti" govori se o „sektoru dobrobiti" i definira: „...pod sektorom dobrobiti razumijemo ukupnost onih učinaka koji, pod utjecajem države, u istom smjeru određuju životni položaj pojedinaca i time njihovu pojedinačnu dobrobit" (Kaufmann 1994, 368). Dakle, i u mješovitom sektoru dobrobiti država i dalje djeluje time što utvrđuje mjerila i daje inicijative.

najvažniji. Pridolaze novi problemi, odnosno postupno postajemo svjesni problema, kao što je ograničeni kapacitet planeta da zadovoljava potrebe i neutralizira štetne posljedice djelovanja ljudi u njihovom prirodnom okolišu.

Perspektive počinju od ocjene koje specifične oblike glavnih razvojnih trendova – gustoća, znanje, prihvaćenost – možemo očekivati u budućnosti. Zatim, od promišljanja koje su vjerojatne posljedice tih promjena za ljudsku interakciju i stvaranje društvenih struktura uopće. Konačno, od analize implikacija tih promjena za državu.

Glavne razvojne struje koje su odredile profil modernog društva: rast društvene gustoće, osobito u obliku sve jače i sve vidljivije globalne povezanosti ljudi, rast znanja i rast kruga društveno prihvaćenih interesa, teku i dalje, neke od njih ubrzano. Posljedica i posrednih implikacija tog kretanja danas smo tek vrlo malim dijelom svjesni.

– Opće tendencije razvitka

Gustoća ljudskog društva vjerojatno će se i dalje povećavati. Ako i ne više porastom broja stanovnika,[55] a ono porastom gustoće naseljenosti uslijed napredovanja urbanizacije i, osobito, sve većom gustoćom komunikacije među njima. Operativno jedinstvo svijeta, svjetskog društva, postajat će sve očiglednija društvena činjenica. Sve će manje biti moguće "one tamo daleko" prepustiti njihovoj sudbini i ograničiti pažnju na područje vlastite "civilizacije". Kako u suradnji na svjetskom tržištu, u rješavanju globalnih problema mijenjanja klime, iscrpljivanja prirodnih izvora, borbe protiv pandemija već poznatih ili novih bolesti. Tako u sukobu, u "srazu civilizacija" koji se danas još uvijek smatra više jezivom znanstvenom fantastikom nego stvarnim predviđanjem.

Znanje će, predvidivo, i dalje rasti, i to ubrzano i kumulativno. Sve će manje biti moguće to znanje rezervirati – patentima i drugim zabranama[56] – sakriti ili monopolizirati. Rast znanja povećava produktivnost ljudske suradnje i u isti mah razornost ljudskih sukoba. Već i danas se čini da je oskudica nekih roba, npr. hrane, više rezultat pohlepe za dobiti nego prirodne neizbježnosti gladi. A četrdeset godina "ravnoteže nuklearnog terora" pokazuje da je razornost sredstava ratovanja dovela u pitanje njegovu svrhovitost. Rast znanja je polje beskonačnih iznenađenja.

[55] Današnje demografske procjene predviđaju da će se rast broja ljudi na zemlji i dalje penjati do, otprilike, 2070. godine, na 9 milijardi, a tad će okrenuti prema smanjivanju. Međutim, demografske procjene su se i ranije, dva puta, bitno promijenile.

[56] Takve se restrikcije pokazuju već i danas moralno apsolutno neprihvatljive kad se radi o lijekovima i drugim za spašavanje ljudskih života bitnim pronalascima. Pokušaj velikih farmaceutskih korporacija da lijekove, uslijed njihovih cijena, učine nedostupnima onima koji ih najviše trebaju, otvaraju pitanje gdje je granica između legalne i kriminalne privredne djelatnosti.

Neki dokazuju da je predviđanje budućnosti nemoguće, baš zbog toga što iznenađenja – a svaki je pravi napredak u znanju u isti mah iznenađenje, – *ex definitione*, ne možemo predvidjeti. U tom smislu tendencija prema rastu znanja dovodi u pitanje sve tendencije.

Sa širenjem dosega naše djelatnosti širi se i broj i vrsta interesa koji zahtijevaju da budu prihvaćeni, legitimni, u jedinstvenom svjetskom društvu. Budući da smo pošli od toga da su suradnja i sukob konstante svake ljudske interakcije, nameće se pitanje koje će biti glavne fronte sukobljenosti u budućem svijetu. Racionalno, to bi bile interesne razdjelnice između razvijenih i nerazvijenih. Iracionalno, to će biti sva ona uvjerenja koje je dovoljan broj ljudi spreman dovoljnom žestinom zastupati. Hoće li se te dvije linije poklopiti? Hoće li iracionalna uvjerenja težiti prema tome da se diferenciraju u skladu s različitim racionalnim interesima? Da dobiju svoju masovnu podršku baš među onima koji su interesno u istom položaju? Ili će, preko toga i nezavisno od toga, nastajati i komplicirati sliku ljudske sukobljenosti do njezine potpune nepredvidivosti? [57]

Usporedo s tim promjenama, kao i uslijed njih, mijenjat će se i društvene strukture. Sve veći doseg, brzina, lakoća i učestalost komuniciranja dovest će do povećanja broja društvenih struktura, do njihovog sve većeg opsega i sve gušće isprepletenosti. To će samo po sebi proširiti područja ljudske suradnje. I time otvoriti nove izvore sukoba. Temeljno je pitanje u kojoj će mjeri čovječanstvo biti u stanju svoj glavni strukturni izum, naime strukture koje u sebi kombiniraju suradnju sa sukobom – poput reguliranog tržišta, političkog višestranačja, diobe vlasti, kontradiktornog sudskog postupka – proširiti na strukture u svjetskim razmjerima. Baš bi u tim razmjerima takve strukture bile najvažnije, jer je jednostrana stabilizacija suradnje kao i jednostrana afirmacija slobode, kraj velikog raspona razlika, orijentacija koja je unaprijed osuđena na neuspjeh.

Ali kombinacija suradnje i sukoba u društvenim strukturama pretpostavlja da se prihvati jednaka legitimnost svačijih interesa u društvenim odnosima. A teško je zamisliti da bi današnja privilegirana manjina razvijenih bila spremna pristati na takvo izjednačavanje. Stoga je razumno očekivati da će, na razini svijeta, suradnja još neko vrijeme ostati odvojena od sukoba. Suradnja na privrednom tržištu, ali pod uvjetima koje određuju razvijeni, suradnja u znanosti, ali pod nadzorom i vodstvom velikih istraživačkih centara razvijenih, suradnja u politici, ali do granica koje utvrđuju nositelji tehničke vojne premoći.[58]

[57] Pojam identiteta kod Manuela Castellsa (1998., 6-12) upućuje na to da identitet, koji po Castellsovom mišljenju u prvom redu motivira djelovanje ljudi, nije u svom nastanku ograničen na interesnu racionalnost. I obrambeni, i legitimirajući, a pogotovo projektni identitet mogu proizvoditi svoje emocionalne naboje na bilo kojoj podlozi. Da su u svijetu oskudice, u kakvom ljudi žive do danas, egzistencijalni interesi bili ipak tako često izvor sukobljavanja, nije presudan argument za budućnost, pod uvjetom da oskudica prestane biti egzistencijalni problem.

Ako tu međufazu preživimo, vjerojatno je širenje načela kombinacije suradnje i sukoba u društvenim strukturama i na razini svijeta.

– Budući razvitak države

Nastajanje jedinstva svijeta, kako u dosegu suradnje tako u razmahu sukoba, ništa ne mijenja na zahtjevu da se i dalje donose kolektivno obvezatne odluke, od razine općine do razine svijeta. Ništa se ne mijenja ni na tome da će trebati izvoditi vrlo opsežne pothvate. I u tim će pothvatima i dalje trebati održavati stalno promjenljivu ravnotežu između suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti. Trebaju li nam za te pothvate i dalje države?

Za pozitivan odgovor na to pitanje govori, prije svega, da je teško vidjeti tko bi, u dogledno vrijeme, mogao donositi kolektivno obvezatne odluke i osigurati njihovu provedbu, a da ne raspolaže premoćnim sredstvima prisiljavanja, ma kako iznimno se ta sredstva zaista upotrijebila. Drugo, države postoje, opremljene su ne samo sredstvima sile, nego i svim drugim vrlo zahtjevnim uvjetima za uspješno obavljanje društvenih makro-zadaća, pa će racionalna jezgra snaga inercije djelovati u prilog produženja postojanja organizacije koja je i do sada uhodana u tim poslovima. Treće, većina mjera koje se uvode kolektivno obvezatnim odlukama usmjerena je na promjenu postojećeg stanja stvari – represijom, regulacijom ili redistribucijom – po kriteriju pravednosti u značenju koje "pravednost" na danom mjestu i u dano vrijeme za ljude ima. Takve se mjere mogu povjeriti samo organizaciji u kojoj je poštivanje pravednosti ugrađeno u način kako je konstruirana, kako djeluje i kako ju je moguće nadzirati.

Za negativan odgovor, dakle za napuštanje države kao nositelja monopola fizičke sile, ima također uvjerljivih argumenata. Monopol sile rezultirao je do sada međudržavnim ratovima, dakle sukobljavanjem koje današnja razina razvijenosti sredstava razaranja zabranjuje pod sankcijom "međusobno zajamčenog uništenja". Zatim, moglo bi se braniti gledište, da većina država danas više i ne raspolaže suverenom nevezanošću u upotrebi sile bilo u unutarnjim bilo u međudržavnim odnosima, obzirom na to da ta većina nije u stanju pratiti tehnički razvitak sredstava ratovanja, pa se stoga i ne može suprotstaviti, s razumnom nadom u uspjeh, onom malom broju država čije su oružane snage na razini najmodernije ubojitosti. U isti mah sve gušća strukturiranost međudržavnog prostora znači sama po sebi ograničavanja manevarske slobode svake pojedine države. Dakle, većina država danas više i nisu suverene države u klasičnom značenju. Treće, moglo bi

[58] Zapravo je šport danas jedino područje na kojem su razlike između razvijenih i nerazvijenih načelno prevladane. Ali i tu uspostavljenu jednakost ugrožava komercijalizacija športa koja daje novu prednost bogatima.

se istaći da funkcioniranje pravnih sustava, u koje spada i donošenje kolektivno obvezatnih odluka, danas više i nije utemeljeno na sili i njezinoj upotrebi, već na sve složenijim situacijama međuovisnosti u svijetu, kao kod ekonomske regulacije, te na internalizaciji, habitualizaciji i socijalizaciji ljudi u određenim normativnim sustavima.

Kao obično kad smo suočeni s uvjerljivim razlozima za oprečne teze, i ovdje su vjerojatno oprečna gledišta jednako opravdana, pa treba misliti na mogućnost da ona i nisu tako oprečna kao što u prvi mah izgleda. Tradicionalno, država je primjer gdje se problem odnosa suradnje i sukoba u interakciji nastoji riješiti tako da se odnosi unutar određene društvene strukture, u ovom slučaju države, nastoje usmjeriti na suradnju, a odnosi među takvim strukturama, nacionalnim državama, prepuste sukobu. Međutim, i na području državnosti i međusobnih odnosa država postoji razvojna varijanta po kojoj se tradicionalni put napušta u korist inovativnog. Na mnogim je područjima odvajanje suradnje unutar države od sukoba među njima već danas zamijenjeno kombinacijom suradnje i sukoba u istoj strukturi. Najvažniji današnji primjer je struktura reguliranog tržišta u gospodarstvu koje postoji unutar svake pojedine države. Na tzv. svjetskom tržištu, međutim, danas još nema efektivne regulacije. Tako da na njemu prevladava sukob, i pored umrežavanja i širenja velikih transnacionalnih korporacija kao i usprkos nastajanju prvih svjetskih regulacijskih organizacija u sustavu UN. Za budućnost vjerojatno još važnija je kombinacija suradnje i sukoba u otkrivanju i primjeni znanja, gdje znanstvenici surađuju tako da svaki koristi rezultate svih ostalih, a ujedno se sukobljavaju oko tumačenja činjenica i prioriteta otkrića. Za način mijenjanja današnjih država, ipak, presudne su metode koje će se razviti kako bi se kombinirao sukob sa suradnjom na području koje danas zovemo političkim. U demokratskoj i pravnoj državi politički odnosi unutar države i danas nisu više samo suradnja, već suradnja kombinirana sa sukobom (III/4/b). Očigledno je pred nama zadaća da takvu kombinaciju ostvarimo i u odnosu među državama.

Posebnu pažnju zahtijeva pitanje državne suverenosti. Države današnjice postupno gube suverenost, koja je pretpostavka za neomeđeno sukobljavanje silom u međudržavnom prostoru. I to ne samo iz gore navedenog razloga, da ih je sve manji broj u stanju pratiti napredovanje učinkovitosti sredstava razaranja. Za sve veći broj državnih djelatnosti sila nije više nužni uvjet, od regulacije tržišta neizravnim mjerama kao što je, primjerice, mijenjanje kamatne stope središnje državne banke, do informacijskih službi koje naprosto građanima stavljaju na raspolaganje određene podatke. Tamo gdje je sila i dalje potrebna, od smirivanja psihijatrijskih pacijenata do borbe s kriminalitetom, to više nije tradicionalni monopol nasilja najmodernijim tehničkim metodama, već disciplinirana prisila stro-

go ograničenog dosega. To vrijedi i za izvornu zadaću moderne države da osigura mir i sigurnost na svom području.[59] Države današnjice gube suverenost jer su sve ovisnije jedna od druge i od sila koje djeluju u globalnom prostoru. Njihovi ih vlastiti građani sve više doživljavaju kao organizacije kojima je jedna od svrha poboljšati položaj zemlje u svjetskoj gospodarskoj utakmici, dakle na svjetskom tržištu. A tržište je jedna od prvih društvenih struktura u kojima je sukob, tj. utakmica, kombinirana sa suradnjom, tj. vezanošću istim pravilima. Tako da je država u svojoj ulozi promotora konkurentnosti zemlje na svjetskom tržištu već samim time usmjerena prema načinu razmišljanja koji je utemeljen na kombinaciji suradnje i sukoba, ali ne sukoba bezuvjetnom fizičkom silom, već svojim stvaralačkim kapacitetom. Države gube suverenost, jer se svjetski prostor sve više ispunjava društvenim strukturama nad-državnog karaktera. Te su strukture danas još razmjerno neučinkovite, ovisne o državama koje ih podupiru ili guraju u stranu. Ali razvitak svjetske situacije im ide u prilog, u tom smislu da su svjetske strukture koje funkcioniraju pretpostavke mira i sigurnosti na razini svijeta, kao što su to bile moderne države pred pola tisućljeća na svom teritoriju. A kad bi profunkcionirale, bio bi to kraj isključive ovlasti postojećih država da o svim pitanjima života, i smrti, svojih građana same konačno odlučuju. Države gube suverenost, jer su određeni kriteriji slobode i pravednosti u toj mjeri postali dijelom svijesti suvremenih ljudi, da oni nisu više spremni njihovo kršenje ni od strane pojedine države pasivno tolerirati, kao stvar "unutarnjih odnosa". A vojno tehnička premoć pojedinih država, ukoliko su one spremne tu premoć staviti u službu međunarodne zajednice i njezinih struktura, omogućuju disciplineranje pojedinih država koje svoju, ma i ograničenu silu, upotrebljavaju da bi kršile temeljna ljudska prava svojih građana.

Gubitak državne suverenosti ne znači da su današnje države ostale bez zadaća. Možda baš obratno. Razmjerno smanjivanje vojnih izdataka koje omogućuje gubitak suverenosti, otvara mogućnost upotrebe tih sredstava za rješavanje problema pred koje suvremeni razvitak dovodi ljudsko društvo. U njihovom budućem rješavanju sva će iskustva proteklih razvojnih etapa biti korisna. I ona struktura u koju će se današnja država razviti u budućnosti imat će u tom rješavanju svoju ulogu. Kako u ostvarivanju javnog interesa i u obrani ljudskog društva od novih rizika i opasnosti, tako u uspostavljanju pravednosti koju slobodno konfliktno djelovanje ljudi neprestano izbacuje iz ravnoteže.

[59] „Da bi ispunila svoju prvotnu zadaću osiguranja reda i mira, politika i njezina država ne trebaju više faktički monopol /sile/, nego samo nadležnost za utvrđivanje nadležnosti (die Kompetenz-Kompetenz). Ta joj ovlast daje dovoljnu mjeru protu-sile i protu-bogatstva da bi mogla kontrolirati sve za tjelesni integritet i život građana opasne posljedice nelegitimne sile i siromaštva za koje nije odgovorna" (Willke 1994., 700).

U državu u širem smislu spadaju ne samo mnogobrojne organizacije lokalnog i regionalnog upravljanja. Od njezine su podrške danas još ovisne i one organizacije koje kao nedržavne nastoje promicati javni interes. Države su one koje stvaraju i potiču, ukoliko ne sprečavaju i opstruiraju, nastanak nad-državnih političkih struktura. Nastajanje i usavršavanje ovog izvanredno složenog mehanizma, koji se ne može jednom za uvijek stabilizirati, jedna je od dimenzija trajanja države kao razvojnog procesa. Načelna nestabilnost tih rješenja u jednu je ruku i prednost, jer jamči njihovu stalnu otvorenost prema novim izazovima okoline. Ali je ujedno i glavni rizik, jer je kao labilna struktura uvijek na meti napadaja od strane onih interesa i njihovih nositelja koji se u toj mreži protuslovnih postupaka i suprotstavljenih čvorišta nikad ne mogu jednostrano do kraja zadovoljiti. Složenost sustava s međusobnim djelovanjem triju sastavnica – politička arena, dijalektika prava, dioba vlasti, – svaka od njih konstruirana kao labilna ravnoteža između oprečnih težnji, ograničava stupnjeve slobode u traženju alternativnih rješenja. Odatle i pojava konvergencije u razvitku oblika moderne države. Svaka je od njih pošla od specifičnih, samo njoj svojstvenih povijesnih tradicija, od različitih povijesnih i rubnih uvjeta, a u svom su razvitku sve došle do u biti prilično sličnih organizacijskih i institucijskih rješenja.

Budući prostor svjetskog društva bit će ispunjen raznim strukturama.[60] Većina njih će biti funkcionalno vodoravno diferencirani sustavi koji se razlikuju po sadržaju svoje djelatnosti. Pored toga, međutim, i dalje će postojati okomito diferencirani teritorijalni sustavi orijentirani na donošenje kolektivno obvezatnih odluka, svaka za svoj teritorij, i na djelatnosti u javnom interesu za koje nema, ili nema još, odgovarajućih funkcionalnih nositelja. Ovi će teritorijalni sustavi ujedno nadzirati djelatnost funkcionalnih s gledišta javnog interesa, te biti i dalje ovlašteni donositi odluke o represiji, regulaciji i redistribuciji u skladu s u zajedničkim forumima potvrđenim javnim interesom. U toj okomitoj ljestvici današnje će države vjerojatno još kroz dulje vrijeme zadržati svoje mjesto, pored postojanja odgovarajućih teritorijalnih struktura na lokalnoj, regionalnoj i svjetskoj razini.

U krajnjoj liniji, i pravo prelazi teritorijalne granice države također na dva načina. Pravo, kao međunarodno pravo, nastoji i u odnose među državama, koji su do sada bili uglavnom prepušteni sukobljavanju fizičkom silom, uvesti načelo kombinacije suradnje i sukoba. Međunarodno pravo regulira suradnju među državama, a u slučaju sukoba, stavlja na raspolaganje mehanizme za njihovo rješavanje bez upotrebe fizičke sile, ili bar donosi norme koje bi trebale ublažiti poslje-

[60] Već danas neki razlikuju, pored političkog sustava odnosno države, „šest ideal-tipova mehanizama upravljanja (governance): tržišta, mreže obvezivanja, hijerarhije, sustavi praćenja (monitoring systems), mreže za promicanje i udruge" (Lindberg, Campbell and Hollingsworth 1991., 31-32).

dice i humanizirati metode oružane konfrontacije. Dosadašnja razmjerno rijetka uspješnost međunarodnog prava da spriječi međudržavne ratove, pokazuje kako je duboko ukorijenjen povijesni atavizam da se surađuje unutar strukture s kojom smo se identificirali, a sukobljava u odnosima između tih struktura. Drugi je način na koji pravo prelazi granice države dalekosežniji, ali je za sada vidljiv tek kao perspektiva budućeg razvitka. Svaka norma načelnog karaktera, pa tako i temeljne norme prava, teži prema univerzalnosti, tj. prema tome da vrijedi bez ikakvih ograničenja, teritorijalnih ili vremenskih. Pravni je sustav, uslijed te svoje težnje, ne samo realno postojeći poredak, nego i projekt budućeg uređenja. A u tom projektu država više nema središnje mjesto.

Glavna slabost prava, s gledišta društva kao skupa struktura u labilnoj ravnoteži oprečnih tendencija, jest ta da pravo jednostrano stremi prema stabilizaciji. A to ide na račun njegove prilagodljivosti. Stoga, kad god je nužno povećati prilagodljivost nekog sustava, nastoje se njegove pravne sastavnice oslabiti ili zaobići, pronaći i u sustav unijeti metode koje omogućuju mijenjanje.

– Prva je od tih metoda *pozitivizacija* prava. To znači da se svi propisi mogu mijenjati u pravom propisanim postupcima, ali pod sve zahtjevnijim pretpostavkama što je norma koja se mijenja općenitija. A sve se razlike u shvaćanju i tumačenju normi i opet rješavaju u pravom reguliranim oblicima sporenja. Pravo je instrument stabilizacije u interakciji unutar državne strukture. Ono otvara i svojstvene putove sukobljavanja, kako unutar tako izvan državne strukture, u pravno reguliranim postupcima u kojima sukobljene strane u isti mah surađuju da bi došle do rješenja u svakom pojedinom sukobu posebno. –

– Druga je *diferencijacija* prava. Pravo se diferencira na podsustave, na grane prava, gdje za svaku mogu vrijediti, u detaljima, različiti postupci mijenjanja, različiti stupnjevi stabilnosti, različite posebne mjere koje povećavaju prilagodljivost prava na tom području. Tako da mijenjanje prava na jednom području, ne povlači odgovarajuće promjene na drugom, da uopće ne dovodi u pitanje stabilnost pravnog sustava kao cjeline.

– Treći je način, usko povezan s prethodnim, *hijerarhizacija* prava. Od ustava do odluke u pojedinačnom slučaju pravni su propisi poredani tako da viši na ljestvici općenitosti mogu utjecati na niže, utvrđivati uvjete njihova donošenja i pravne snage, mijenjati ih odnosno stvoriti pravnu situaciju koja za sobom povlači potrebu mijenjanja nižih, specijalnijih, ali ne obratno.

– Četvrti način, konačno, je radikalizacija trećeg: *aksiomatizacija* prava. Nastoje se utvrditi i ukorijeniti opća načela pravnog sustava, aksiomi, koji kao načela vrijede beziznimno na svim područjima. A konkretna regulacija u pojedinostima na svim područjima nastoji se postići propisima koji se vrlo lako mijenjaju i po

svom značaju više podsjećaju na tehnička pravila, nego na kategoričke imperative.

Sve su ove tvrdnje izrečene u pogodbenom modusu, a ne kao prognoze. Na toj razini složenosti nema prognoza. Jedino mogućnosti među kojima u zadnjoj liniji odabire evolucija.

IV. UPRAVA

Uprava je u žarištu ove rasprave. Ona je za teoriju interakcije i društvenih struktura, kako je opisana u II. poglavlju[61], dvostruki ispit. Pomaže li nam teorija da na jednom posebnom području, na području uprave, vidimo ono što inače ne bismo vidjeli ili bar da to što vidimo uočimo jasnije, da bolje razumijemo međusobne odnose i vremensko odvijanje odgovarajućih procesa? I drugo, kad prijeđemo na konkretne primjere današnjih upravnih sustava, uklapaju li se oni u teorijsku sliku? Tako da iz tog suočavanja općeg s pojedinačnim proizađe bolji uvid u to što treba poduzeti da bi se praksa približila realistički odmjerenom optimumu u danom vremenskom razdoblju.

Država je društvena struktura kojoj pristup kroz suradnju i sukob, stabilnost i prilagodljivost, te slobodu i pravednost prirodno pristaje. Od svojih je početaka - da to sažeto ponovimo - moderna država značila osiguranje suradnje unutar državnih granica i ujedno sukob među državama. Država spada u one društvene strukture u kojima je, izvorno, interakcija unutar strukture stabilizirana na bezuvjetnu *suradnju*, a odnosi među državama prepušteni apsolutnom *sukobu*. Država teži *stabilizaciji*, ali ne smije izgubiti sposobnost *prilagođavanja* neprestanim promjenama u svojoj okolini. Država i jamči i ograničava *slobodu* svojim monopolom fizičke sile, a glavni je mehanizam ostvarivanja *pravednosti* u društvu.

Uprava je suočena s istim dilemama, ali na složeniji način. Uprava, odnosno ono što danas zovemo "javna uprava", nastala je kao državna uprava, a velikim je dijelom državna i u naše vrijeme. U isti mah, uprava je, i unutar države i izvan nje kao svojevrsni sustav u društvu, pojava koja ima svoja vlastita svojstvena obilježja. Državna uprava je, izvorno, oruđe za unapređivanje suradnje unutar države i oružje u sukobima s drugim državama. Nema sumnje da je i uprava, državna a kasnije javna, oblik interakcije među ljudima. Stoga i za nju vrijedi zakonitost svake interakcije: da se može ustaliti kao suradnja i odvesti u sukob. I da nijedan od ova dva ishoda ne možemo unaprijed isključiti. Složenost situacije državne uprave proizlazi odatle, što je njezina funkcija da izvršava odluke i ostvaruje ciljeve koji su često sporni. Te su odluke i ti ciljevi predmet sukoba u

[61] I u prethodnim radovima (Pusić 2002, 2004, 2005a, 2005b)

državnom sustavu političkog odlučivanja, na političkoj razini. I oni na toj razini načelno ostaju sporni, tj. mogu se uvijek promijeniti novim odlukama, promjenom vladajuće političke ekipe. Međutim, za upravu takve su odluke i ciljevi trajni u tom smislu da uprava mora organizirati svoju akciju, osmisliti upravnu politiku pod pretpostavkom da to čini na dugi rok. To je primjer na kojem vidimo kako je težnja prema stabilnosti upravne politike (policy) u izravnom sukobu s elastičnošću i promjenljivošću politike (politics) u demokratskom višestranačkom sustavu.[62]

Uprava je od svojih početaka sustav koji se sastoji od mnoštva organizacija. Svaka je pojedina organizacija također društvena struktura sa svojim posebnim identitetom. Ljude koji u organizaciji rade međusobno povezuje cilj organizacije, međusobni odnosi koji se u radu uspostavljaju među članovima organizacije i metode rada koje se u organizaciji primjenjuju. Svaka se pojedina organizacija u razvitku diferencira kako bi povećala broj kanala komunikacije pomoću kojih može odgovoriti na izazove svoje okoline (Ashby 1956.). Svaka mora biti u stanju diferencijacijom stvorene nove sastavnice povezati, integrirati u cjelinu svoje strukture. S porastom veličine i složenosti organizacija težište se integracije u njima pomiče od cilja, koji od samog početka čini organizaciju neovisnom od ljudi koji u njoj rade (konkretni se suradnici mogu mijenjati a da organizacija i dalje postoji), na odnose, koji je čine neovisnom od ciljeva, pa na metode rada, kad odnosi u njoj mogu slobodnije varirati.[63] Svako proširenje kriterija integracije znači povećanje prilagodljivosti uprave, ali u isti mah nužno i smanjenje njezine stabilnosti.

Upravni su sustavi razvijenih zemalja vrlo veliki i unutar sebe vrlo raznovrsni, po rasponu svojih zadaća, po razvedenosti svojih organizacija, po broju ljudi koji u njima rade i po dijelu društvenog proizvoda koji troše. Upravna se znanost našla pred ozbiljnim poteškoćama u nastojanju obuhvatiti čitavo to šarenilo i svesti ga na zajednički nazivnik, na dimenzije koje bi bile primjenjive na sve podjednako. Dobiva se dojam da su razlike među upravnim organizacijama- recimo, između gradskog groblja i Međunarodnog monetarnog fonda, ili između veleposlanstva i Agencije za svemirska istraživanja – veće od njihovih sličnosti. Obećava li teorija koja je ovdje izložena (II) bolje rezultate?

62 „Jedan je od najsloženijih problema modernog upravljanja potreba iskovati koherentnu politiku rješavanja javnih problema. A to rješavanje zahtijeva složeno uspoređivanje vrijednosti, prioriteta i interesa. Problem stvaranja takve koherentnosti u politici nesumnjivo se zaoštrava kako raste količina prijašnjih politika i programa od kojih je svaki stvorio krug svojih političkih interesenata i odgovarajuće upravne organizacije" (Aberbach et al. 1994., 271).

63 Luhmann (1994., 190) svodi organizaciju, kao i svaku drugu društvenu pojavu na komunikaciju. A komunikaciju definira tako široko da se skoro poklapa s pojmom interakcije: „One / organizacije/ su oblik da se društvo produži programirano povećanom gustoćom komunikacije /tj. stvaranjem društvene strukture – prim. E.P./. One otvaraju prostore za odlučivanje kojih bez toga ne bi bilo i time omogućuju da se poveća osjetljivost sustava na podražaje".

1. NASTANAK DRŽAVNE UPRAVE

Državna uprava nije nastala izvorno i izravno kao samostalna društvena struktura, već se izdvojila iz šireg sustava[64] države. U samom je nastanku države uprava, odnosno onaj skup organizacija koje ćemo kasnije sve svrstati u državnu upravu, odigrala ključnu ulogu. Apsolutističku je vlast nad širim područjem uspio steći i učvrstiti onaj feudalni velikaš koji je znao feudalnu vojnu organizaciju pretvoriti u vojsku, tj. u brojniju i profesionalniju oružanu formaciju pod svojim zapovjedništvom, a nezavisnu od feudalnih vezanosti. Da bi to uspio, morao je svoje izvore prihoda proširiti preko onog što se moglo prikupiti na temelju feudalnog podložništva, dakle izravno ili neizravno od kmetova, i uvesti poreze koje plaćaju svi građani. Da bi to mogao, morao je osigurati dublje prodiranje državne vlasti u tkivo društva, osobito na području gospodarstva. A to je tražilo razvijanje teritorijalne mreže upravljanja, preko onog što su mogli osigurati *missi dominici*, neke vrste zametak buduće lokalne i regionalne državne uprave (usp. III/4/a). Svi su se ti preduvjeti osvajanja vladarske vlasti, osiguranja monopola fizičke sile na državom području, kasnije pretvorili u regularne upravne resore: obrana, unutarnji poslovi, financije. Obranu nadopunjuju vanjski poslovi, odnosi s drugim državama izvan ratnog sukoba, često, međutim, pripremanje ili nastavak rata drugim sredstvima. A uz unutarnje poslove pojavljuje se resor pravosuđa, kao upravna koordinacija sudova, koji su u to doba bili monarhovi sudovi, i tek su postupno postajali neovisniji od državne političke vlasti. Upravne su se grane oblikovale postupno, odvajanjem od vladareva dvora,[65] u momentu kad je država (State, Etat, Staat) stekla nesumnjiv vlastiti identitet, različit od vladareva osobnog položaja (status). Značajno je, ipak, da i u vrijeme kad država kao takva postoji samostalno i neovisno od vladareve osobe[66] vladar zadržava vojsku, temelj državnog monopola fizičke sile, pod svojim vlastitim izravnim zapovjedništvom. Tako da rana državna uprava ne obuhvaća vojsku.

Promatramo li novo nastalu situaciju u političkoj sferi s gledišta građana-podanika, onda je uprava glavni oblik kroz koji se stanovnici područja pod državnom

64 Izraze „sustav" i „struktura" možemo u ovom tekstu smatrati sinonimima. Unutarnja povezanost i izdvojenost iz okoline obilježavaju i jedno i drugo. To ne znači da se s vremenom neće pokazati prilika i potreba njihovog razlikovanja. Na primjer, tako da se „struktura" upotrebljava kao općenitiji pojam za svaku vrstu interakcije stabilizirane u vremenu, a „sustav" rezervira za složenije strukture, sastavljene od jednostavnijih.

65 Još pod Ferdinandom I. (odnosno V.) habsburškim u 16. stoljeću vrhovni su se organi državne uprave u Austrijskoj monarhiji zvali „dvorski savjet", „dvorski ratni savjet" i „dvorska komora". Izraz „savjet" ovdje, bolje od izraza „vijeće", podcrtava isključivo savjetodavnu ulogu tih tijela nasuprot monarhu.

66 Kad kralj više nema opravdanja tvrditi "Država, to sam ja!", ako je ta tvrdnja ikada i bila povijesno autentična.

vlašću osobno suočavaju s državom. Car je, kao što je poznato, daleko, a vojnici, žandari, poreznici, sudski izvršitelji su dio svakodnevnog života. Taj je doživljaj države kroz njezine organe represije, regulacije i redistribucije po pravilu neugodan. Tako da prijedlozi da se država promijeni, pa i silom, nailaze na već donekle pripremljeni teren. Država je stabilizirala svoje organizacijske sastavnice, gdjegod je to bilo moguće, u institucijsku normativnu permanentnost, a prilagođavanje izmijenjenim okolnostima često se, upravo zbog te institucijske hiper-stabilizacije, ostvarivalo nasilnim revolucionarnim lomovima. Konfliktni odnos stanovnika s državom, nastao iz njihovih iskustava s državnom upravom, bio je jedan od uvjeta masovne baze revolucionarnih pokreta.

2. UPRAVA STIČE POSEBNI IDENTITET

– *Izolacija od sukoba*

U demokratskoj državi položaj uprave unutar strukture države mijenja se iz temelja.[67] U toj je državi legitimni sukob unutar državnog sustava: politički sukob u političkoj areni višestranačkog natjecanja i odgovarajuće predstavljenosti u narodnoj skupštini, parlamentu. Isto je tako legitiman sukob između stranaka u kontradiktornom postupku pred sudovima. Moglo bi se reći da sukobi o općim pitanjima spadaju u domenu politike, a sukobi o pojedinačnim pitanjima u nadležnost sudova. Na svakoj je od tih razina sukob kombiniran sa suradnjom: političkih stranaka u parlamentu i procesnih stranaka pred sudom. To znači da je uprava u takvom rasporedu državnih poslova načelno rasterećena brige o sukobima na svim razinama gdje se oni mogu pojaviti. Iz toga bi slijedilo da je državna uprava jednostrano usmjerena na suradnju, a izolirana od sukoba svih kategorija unutar državnog sustava i u odnosu na nj.

Sukob unutar podsistema uprave je nelegitiman. A država, kao politički "gospodar" (Max Weber 1921.) državne uprave, u stanju je odvratiti svoje službenike od nelegitimnog sukobljavanja vrlo uvjerljivom represijom. Premda je materijalni temelj njezina monopola fizičke sile, koji prijetnju represijom čini tako uvjerljivom, baš državna uprava. Međutim, sa širenjem kruga društveno prihvaćenih interesa, također sve veći broj interesa upravnih djelatnika postaje legitiman. A državni je sustav u iznimno povoljnom položaju, da te interese zadovolji. Suverena preraspodjela društvenog dohotka omogućuje da se vodećim upravnim djelatnicima i stručnjacima osigura veći prosjek plaće i materijalnih beneficija od prosjeka iste kategorije osposobljenosti izvan državne uprave. Pored toga, državna

[67] Premda to nije odmah vidljivo. Tako da mnogi analitičari govore o kontinuitetu uprave, u opreci prema diskontinuitetu politike.

je uprava u stanju pružiti svojim članovima veće nematerijalne kompenzacije. Ugled države odražava se na društvenom ugledu njezinih službenika. Za građane ti su službenici neposredno vidljivi i doživljeni predstavnici državne vlasti. Identifikacija s državom koja u demokratskom uređenju zahvaća, u izvjesnoj mjeri, sve građane, osobito je jaka kod državnih službenika. Tako da njihov osjećaj pripadnosti državi smanjuje njihove sklonosti sukobljavanju u odnosu na temeljne ciljeve i vrijednosti na kojima država zasniva svoju legitimnost.

– Dioba vlasti

Izvorni položaj uprave u apsolutističkoj monarhiji, kao instrumenta za ostvarivanje volje vladara, promijenio se u demokratskoj državi, pored preobrazbe političkih institucija, također uvođenjem diobe vlasti među tri razmjerno samostalna nositelja vrhovnih državnih funkcija: zakonodavstva, sudstva i uprave. Uprava je izolirana od sukoba na razini politike i na razini sukobljavanja pojedinaca pred sudovima. Ali je mehanizmom diobe vlasti dobila samostalni identitet, i to baš na razini politike od koje je bila isključena postojanjem višestranačkog parlamenta. Njezina je samostalnost uslijed diobe vlasti uvodi ponovno u domenu sukoba, legitimnog sukobljavanja s drugim nositeljima temeljnih državnih funkcija, ovaj puta sukoba kombiniranog s nužnom suradnjom. Budući da je to u suprotnosti s izvornom zamisli o izoliranju uprave od sukoba i njezine isključive orijentacije na suradnju, ideolozi demokratskog poretka nastoje odvojiti od uprave njezin vrh i priključiti ga političkoj razini, pod imenom izvršne vlasti.[68] Tako da samo ta politička izvršna vlast sudjeluje u sukobima koje implicira odnos diobe vlasti, a sama profesionalna uprava ostaje i dalje od sukoba udaljena. Ta se ideja, međutim, nikada nije dala do kraja ostvariti u praksi. Odvojena od svog vrha, koji je koordinira i daje orijentaciju u svakodnevnom radu, uprava nije u stanju funkcionirati. S druge strane, funkcionari izvršne vlasti, ako ostaju vezani uz političku sferu koja djeluje po načelu višestranačja, na svom su položaju privremeno, te misle i djeluju po logici političke oportunosti s gledišta političke stranke kojoj pripadaju. Ta se logika bitno razlikuje od pravila po kojima djeluje uprava. Tako da se tu otvara nova fronta sukobljavanja između ključne skupine vodećih upravnih službenika i funkcionara izvršne vlasti koji su im formalno nadređeni, a da ne raspolažu znanjem potrebnim za vođenje upravnih poslova. Taj antagonizam najčešće vodi u situaciju u kojoj politički funkcionari – ministri, njihovi zamjenici ili državni tajnici – interveniraju iz vlastite inicijative jedino kad su u pitanju važni i očigledni interesi kratkoročne stranačke oportunosti, a u svemu drugome slijede

[68] Iz tog razloga neki istaknuti pravnici (npr. Carre de Malberg) zastupaju gledište da je dioba vlasti kao takva promašena ideja koja dovodi u pitanje državnu suverenost.

savjete svojih vodećih upravnih službenika. Takav se odnos može braniti argumentom, da politička vladajuća i politički odgovorna ekipa, ako politički odgovara za sadržaj i za rezultate upravnog djelovanja, mora imati i dovoljno mogućnosti da na to djelovanje utječe, i to unaprijed kontrolom, a ne samo naknadnim nadzorom. Situacija se komplicira kad političke stranke na vlasti imaju interesa proširiti kategoriju izvršnih funkcionara i na vodeće upravne službenike. Recimo zbog toga da bi imale više mogućnosti podmirivati svoje međusobne političke račune u koalicijskim vladama ili s nesigurnom parlamentarnom većinom dodjeljivanjem tih vodećih upravnih položaja. Takva je praksa pogubna za kvalitetu uprave.

– Pravna država

Konačno, treća bitna promjena položaja uprave u demokratskoj državi izvire iz njezinog svojstva pravne države koja neosobnu pravnu normu stavlja iznad osobne volje bilo koga u državnoj strukturi.[69] Taj režim – kako smo vidjeli -, od vremena kad stvarno djeluje, ima višestruke implikacije za državnu upravu. Legitimira državni monopol fizičke sile time da je primjena sile uvjetovana pravom. Pravna država štiti građane od proizvoljne upotrebe državne sile prema njima. Pravo sprečava sukobe u upravi. Stvoren je niz mehanizama koji trebaju upravu stabilizirati na suradnju, a sukob isključiti iz njezinih unutarnjih odnosa. Postupno se utvrđuje djelokrug svake upravne organizacije i nadležnost svakog upravnog funkcionara i službenika. Svi sukobi oko tumačenja pojedinosti tog rasporeda, pozitivni i negativni sukobi nadležnosti, rješavaju se reguliranim postupcima. Isto tako i ponašanje unutar uprave, odnosi među upravnim organizacijama, među upravnim službenicima i sukobi na toj liniji. Svako je sukobljavanje izvan tih okvira nelegitimno i suzbija se sredstvima državne represije, disciplinskim i kaznenim mjerama. Pravom su ograničene i ovlasti koje prema upravnim službenicima imaju funkcionari izvršne vlasti, vodeća politička tijela i inokosni politički organi. Tako da je time u najmanju ruku ublažen još jedan izvor neizvjesnosti, tjeskobe i eventualnog sukobljavanja.[70]

[69] Zamislivo je da i apsolutistička država, osobito pod utjecajem ideja prosvjetiteljstva, utvrdi i poštuje neke principe pravne države. Tako njemački znanstvenici velikom većinom zastupaju gledište da je Kraljevina Pruska, kao apsolutistička monarhija, bila pravna država, gdje kraljevska vlast nije bitno utjecala na sudove.

[70] Europska tradicija u neku ruku privilegira pravo kao glavni instrument reguliranja uprave. U stvari, radi se o mnogo širem rasponu normi koje obavljaju tu funkciju. Kao što to, polazeći od anglosaskih tradicija, formuliraju, primjerice, March i Olsen: „Pravila obuhvaćaju formalne (npr. pravne) i neformalne kodekse ponašanja, običaje i konvencije. Ona utvrđuju obveze, samoograničenja, prava, ovlasti, modele i imunitete. Pojedinci poprimaju identitete kao građani i brojne druge kojima je ispunjen politički svijet. Oni uče, slijede, prilagođavaju se i tumače pravila prikladnog ponašanja koja su dio njihova razumijevanja samih sebe" (1994., 253).

U pravnoj je državi, dakle, regulirano ponašanje upravnih službenika prema građanima, pa tako i rješavanje eventualnih sukoba u odnosu s građanima, pravnim propisima. Upravni postupak, koji se primjenjuje kad uprava odlučuje o pravima i pravom zaštićenim interesima građana, kao i upravni spor pred posebnim upravnim sudovima, gdje te institucije postoje, konstruirani su po uzoru sudskih postupaka i sudskih sporova. Međutim, ostaje jedna važna razlika. Dok su sudski postupci i sporovi primjeri kombiniranja sukoba među strankama sa suradnjom među njima, pravom regulirano postupanje uprave i pravni spor s upravom suprotstavljaju građanina državnoj upravi, dakle u krajnjoj liniji državnom monopolu sile, a da taj sukob nije kombiniran sa suradnjom. Pravo u pravnoj državi naprosto ograničava državne organe u njihovim aktima represije, regulacije i redistribucije u odnosu na građane, tako da te akte veže uz određene pretpostavke i da njihovu pravnu valjanost uvjetuje poštivanjem proceduralnih pravila.

Pravna forma dodatno stabilizira upravu, smanjuje njezinu prilagodljivost, usporava je u akciji. To se smatralo cijenom vrijednom platiti u vrijeme kad je država imala samo zadaće obrane sigurnosti, unutarnje i vanjske, i pribavljanja sredstava za tu svrhu. Kad se od nje očekivalo jedino da bude čvrsta, robustna, tj. da njezina sila bude dovoljna za neutralizaciju vanjskih ili unutarnjih neprijatelja i da bude u stanju funkcionirati i pod teškim okolnostima (npr. ratno djelovanje na njezinom teritoriju ili elementarne katastrofe velikih razmjera).

Državna je uprava, prema tome, unutar države posebni sustav jače stabiliziran na suradnju od političkih organa države i od sudova. U odnosu na upravu kao društvenu strukturu s posebnim identitetom, jača izloženost uprave prejakoj stabilizaciji, znači njezinu nedovoljnu prilagodljivost, sve do krutosti i formalizma koje povezujemo s pojmom birokracije. A u odnosu na znanstvenu analizu, posljedica je jake stabilizacije uprave na suradnju, da se i analiza, prirodno, zadržava na suradnji, na zadaćama, organizacijama, metodama suradnje, a analiza sukoba ostaje nekako marginalna. Sukob se tu doživljava kao nelegitimna iznimka koja se može prepustiti kritici u beletristici, od Balzaca do Parkinsona, ako se radi o njegovim, za okolinu pomalo smiješnim, oblicima vladavine (krateia) za zelenim suknom. A političkim znanostima ili i opet beletristici, od Koestlera do Orwella, kad je riječ o pojavama tzv. birokratske vlasti.

– Sukob neizbježan zbog same suradnje

Međutim, teorijska shema od koje polazimo upućuje na to da *svaka* interakcija nosi u sebi mogućnost suradnje i prisutnost sukoba. Uprava, iako unutar države izolirana i od općih, tj. političkih sukoba i od pojedinačnih, tj. sudskih procesa, ostaje interakcija. A interakcija proizvodi i sukobe. Stoga unutar-upravne sukobe

treba uzeti ozbiljno i pažljivo ih proučavati, jer se bez toga "poznavanje" uprave pretvara u poznavanje normi kojima je regulirana suradnja u njoj.[71]

Jednom riječju, državna je uprava, uslijed specifičnosti svog povijesnog nastanka, razmjerno radikalno stabilizirana na suradnju, dok je sukob premješten, oslabljen, otkupljen, zakočen na mnogo načina. Tako da sukobi koji ipak nužno izbijaju iz same suradnje, iz neprestane interakcije, rijetko razvijaju eksplozivni potencijal, koji u pravilu prati strukture u kojima je sukob prigušen i konfliktne energije ostavljene da se gomilaju.[72] Ali to nipošto ne znači da sukoba u državnoj upravi nema. Sukobi se u upravi manifestiraju neprestano, ali u oblicima koji ostaju, po pravilu, ispod razine javnosti. Radi preglednosti svest ćemo izvore sukoba u upravi na šest temeljnih tipova:

– To su prije svega, sukobi na granicama uprave kao sustava: sukobi u odnosima s građanima i sukobi s tijelima i funkcionarima političkog sustava. Što se tiče prve skupine, sukobi s građanima proističu, tradicionalno, iz onih upravnih djelatnosti gdje uprava prema građanima primjenjuje državnu silu, ili prijeti njenom primjenom, bilo u izravnoj represiji, bilo u regulaciji, bilo u redistribuciji dohotka. Na tim područjima pravni sustav u prvom redu štiti građane. Odnosno pretvara sukob s upravom u postupak sličan sudskom, tj. uprava se mora pridržavati pravom propisane forme i trpjeti sva procesna sredstva pomoću kojih se građani mogu suprotstaviti onom njezinom djelovanju koje smatraju štetnim za svoje zakonite interese. U kasnijem razvitku državne uprave, kad se upravna djelatnost proširila na područja na kojima građani koriste usluge ili davanja upravnih organizacija a državna sila nije u prvom planu, pokazalo se da opet nastaju sukobi kad građani smatraju da su u svojim pozitivnim pravima prikraćeni na bilo koji način. I takve se sukobe uobičajilo rješavati metodama pravnog postupka, prem-

71 Može li se pretpostaviti i obratno, da sukobljavanje vodi prema suradnji? Klasični primjer takve pretpostavke su oni ekonomisti, od Bernarda de Mandeville-a i Adama Smitha dalje, koji su vjerovali da „privatni poroci" (private vices) mogu dovesti do javnih vrlina (public virtues), tj. egoistična trka za pojedinačnom dobiti stvoriti optimalno zadovoljavanje javnog interesa. Iako je taj primjer kroz povijest postao kontroverzan, sama logika teorijske sheme govorila bi u prilog teze, da kao što suradnja može odvesti u sukob, tako i sukob može suradnju učiniti poželjnijom.

72 Ali to ne znači da sukobi ne proizvode troškove. U tom se smislu i na upravne organizacije može primijeniti teorija troškova transakcije, koju je prvi definirao Coase (1937.), a razradio Williamson (1975.). Učinkovitost organizacije ne mjeri se više prvenstveno proizvodnošću njezinih učinaka, već težište prelazi s proizvodnje na transakcije, ma kakve bile, pa je učinkovitija ona organizacija koja je uspjela u većoj mjeri smanjiti troškove transakcije. Williamson uspoređuje u tom pogledu općenito učinkovitost tržišta s učinkovitošću hijerarhijskih organizacija i dolazi do zaključka da priroda djelatnosti odlučuje o tome koji je oblik bolji. U upravnim organizacijama radi se o svođenju troškova upravljanja (governing transactions) na što manju mjeru (v. Scott 1994., 204-205).

da je u tom tipu djelatnosti težište očigledno na drugim strukama i drugom stručnom znanju, a pravni sukobi ostaju rubnog značaja.

– Sukobi uprave s političkim slojem u izvršnoj vlasti mogu biti autentična razmimoilaženja između onoga što političari vide kao kratkoročne interese svoje političke stranke, i onog što elita upravnih službenika smatra dugoročnim interesom države i zemlje. Ali mogu biti i sukobi koji proističu iz ovisnosti upravnih službenika i njihovih osobnih karijernih interesa od političkog vodstva u pojedinom upravnom resoru. Prva vrsta sukoba rješava se odmjeravanjem snaga između odlučnosti političara i njihove sposobnosti da brzo shvate bit stručne upravne problematike u svom resoru i taktičnosti ključnih upravnih kadrova i njihove umješnosti da političare pridobiju za svoja shvaćanja.[73]

– Temeljni strukturni princip na kojem počivaju upravne organizacije je slojevitost, hijerarhijska nadređenost i podređenost. Hijerarhijska piramida proističe iz logike diobe rada, s time da su nositelji specijalnijih funkcija podređeni nositeljima općenitijih. Hijerarhija, istina, umanjuje sukobljenost do koje bi dovelo neuređeno suradivanje sviju sa svima. Logika diobe rada donekle legitimira podređenost i nadređenost razlikama u znanju i informacijama. Pretpostavlja se da obavljanje općenitije funkcije zahtijeva više znanja nego obavljanje specijalnije. Ta se pretpostavka učvršćuje načinom na koji je hijerarhija konstruirana. Ona se sastoji od piramide tzv. linijskih funkcija kojima su, na gornjim hijerarhijskim razinama priključene vodoravno koordinirane tzv. štabske ili stožerne funkcije. U tim su stožerima koncentrirana stručna znanja potrebna za obavljanje djelatnosti u njezinim stručnim aspektima. Tako da, što se niže spuštamo niz hijerarhijsku ljestvicu, to manje znanja nalazimo kod djelatnika u tim nižim slojevima. Hijerarhijske su razine međusobno dovoljno izolirane, da i to smanjuje priliku za sukobljavanje među pripadnicima različitih razina. Kraj svega toga, hijerarhija ostaje poredak nadređenosti i podređenosti, dakle poredak stalne ovisnosti nižih od viših

73 Prva je pretpostavka jasnog i određenog odnosa upravne i političke sfere da akteri u te dvije sfere, upravni službenici i politički funkcioneri odnosno članovi političkih tijela budu nedvosmisleno razgraničeni jedni od drugih. Međutim, i u onim zemljama gdje je to odvajanje formalno korektno provedeno do kraja, javljaju se poteškoće. Aberbach et al. (1994.) koji uspoređuju odnose visokih upravnih službenika prema politici u USA i Njemačkoj, ustanovili su da u Njemačkoj visoki upravi službenici imaju, i to posve legitimno, jak utjecaj na političke odluke, mnogo jači od odgovarajućih službenika u američkom sustavu. Ali taj utjecaj plaćaju time što se u Njemačkoj uobičajilo da se i oni koji spadaju nesumnjivo u upravnu elitu u ministarstvima (nepolitički državni tajnici i ministerijalni ravnatelji) smjenjuju sa svojih položaja kad se mijenja stranka na vlasti, premda i dalje ostaju u državnoj službi (str.275).
To je navelo neke pisce da uopće poreknu mogućnost odvajanja politike od uprave, pa i u američkom sustavu. Maione (1994.) piše: „Politika i uprava nisu dvije odvojene sfere djelovanja, niti su one odgovornost dviju posve različitih skupina ljudi" (291).

u toj piramidi.[74] A ovisnost stvara sama od sebe težnju prema neovisnosti koja je prvi povod sukobljavanju.

– Upravni službenici imaju pravo na beneficije kojima uprava raspolaže. Ali ne svi u jednakoj mjeri. Što je njihov položaj viši, to su i beneficije obilnije. Ali upravne organizacije imaju oblik piramide: što je razina viša, to je položaja sve manje. Tako da nastaje od početka situacija konkurencije. Neki će doseći više položaje, a neki neće. Konkurencija je sukob, a u upravi taj je sukob reguliran pravilima na kojima služba počiva. Regulirani sukob znači kombinaciju suradnje i sukoba. Takav se sukob, analogno tržišnome, smatra glavnim motivom zalaganja i konkurentskog stremljena u upravi. Spor je samo u tome, pruža li državna uprava dovoljno široko polje za takvo takmičenje, nije li u njoj sloboda previše sužena, da bi se zaštitila pravednost; težinom koja se pridaje duljini vremena provedenog u službi i stupnju formalnog obrazovanja.[75]

– U velikom organiziranom sustavu, koji državna uprava sve više postaje, otvara se prostor za sukobe o ambicijama koje bismo mogli nazvati strateškim. Pojedini rukovoditelj u upravi nastoji proširiti i učvrstiti svoje "carstvo". Steći nove nadležnosti za organizacijsku jedinicu koju vodi, dobiti više radnih mjesta, veći udjel u proračunu,[76] bolji prostorni smještaj itd. Tom je nastojanju spreman posvetiti velik dio svog vremena, mobilizirati osobne veze unutar, pa i izvan upravnog sustava, nastojati oslabiti položaj svojih suparnika. Nije isključeno da takve ambicije koriste ostvarivanju upravnih ciljeva, ako se zahtjevi za ekspanzijom nastoje podudarati uspjesima u obavljanju vlastitih zadaća upravne organizacije. Ali najčešće takav se "uredski imperijalizam" negativno odražava na kvalitetu rada uprave, jer odvlači energije od posla i jer je u stanju produbiti sukobe između organizacijskih jedinica do pravih "birokratskih ratova".

---

74 Obzirom na to da je uprava izvorno državna uprava, legitimni monopol na sredstva prisiljavanja, koji je, u početku, stvorio državu, djeluje i unutar uprave. Stoga i hijerarhijska nadređenost i podređenost ispada kao izraz, ili bar nusprodukt, državne vlasti. Ta se povijesna podudarnost onda *u toj mjeri prilijepila za pojam hijerarhije, da je pojedini pisci pripisuju velikim organizacijama uopće*, dakle i onima koje su izvan državne uprave: "I pored toga što uzima u obzir raznovrsne aspekte strukture i funkcioniranja modernih velikih organizacija, za Presthusa je kategorija autoriteta *odnosno vlasti* ipak centralna" (Hopf 1994., 84, cit. Presthus 1966, 37 i sl.).

75 Zanimljivo je da sindikati državnih službenika u mnogim zemljama aktivno i uporno brane baš ove formalne kriterije – školsko obrazovanje i duljina radnog staža – kao temelj nagrađivanja i napredovanja. Svaki slobodni izbor pretpostavljenih u tim odnosima čini im se da previše širi domenu slobode (pretpostavljenih) na štetu pravednosti.

76 Ovisnost upravne organizacije od sredstava, i van upravnog imperijalizma o kojem je ovdje riječ, bila je povod nastajanju teorije ovisnosti o sredstvima (resource dependence) koju su formulirali Pfeffer i Salancik (1978.). Središnja je hipoteza ove teorije „da asimetrije u pritjecanju sredstava – ekonomske razmjene – stvaraju asimetrije u politici odnosa moći" (Scott 1994., 204).

– Konačno, svaka je suradnja interakcija, iz koje proizlazi daljnja suradnja, ali i sukob. Na djelu je opća zakonitost koju je Schopenhauer prikazao parabolom o dikobrazima. Dikobrazi u zimi stišću se jedan uz drugog da bi se ugrijali. Ali onda se međusobno bodu svojim bodljama, pa se opet razmiču. Situacija u upravnim uredima utoliko je otežana, što se ljudi u njoj nemaju kud odmaknuti. Tako da sukobi iz iritacije izazvane neprestanim kontaktima mogu narasti do ozbiljnih razmjera i zatrovati atmosferu u upravnim organizacijama do te mjere, da neki pisci (navedeni npr. u Gareth Morgan (1986.) govore o takvim organizacijama kao o "psihičkim tamnicama".

– Stabilnost i prilagodljivost u državnoj upravi

Obvezivanjem na rad u upravi službenici su izgubili dio svoje neovisnosti i time mogućnosti da svoje interese ostvaruju na drugi način. Za taj ih gubitak – vidjeli smo – uprava kompenzira ne samo plaćom i drugim materijalnim pogodnostima, koje po pravilu, bar u europskoj upravi u protekla dva stoljeća, značajno premašuju prosjek za nagrađivanje rada istih kvalifikacija u drugim organizacijama, nego, u velikom broju zemalja, i ugledom koji država, a s njom donekle i njezini službenici, uživa u društvu, odnosno osjećajem da jednim, ma kako malim, dijelom sudjeluju u državnoj vlasti. Pored toga, moderna nacionalna država postala je, više ili manje, žarištem identifikacije njezinih državljana, koji od podanika vladareve vlasti postaju građani i time virtualno članovi države kao institucije. To što vrijedi za građane u različitoj mjeri u raznim trenucima povijesnog puta države, vrijedi za državne službenike u mnogo većoj mjeri. Oni su znali pronaći svoj identitet još kao "sluge" vladara, a zatim se snažno identificirati s nacionalnom državom odnosno s njezinim etničkim karakterom, ili s demokratskom pravnom državom i njezinim ustavnim poretkom, ili racionalno uvidjeti neophodnost države za obavljanje bitnih društvenih zadaća. Posebno identifikacija službenika s upravom, s upravnom organizacijom u kojoj rade i s njezinim ciljevima otvara pred njima specifični životni put, napredovanje po hijerarhijskoj ljestvici, upravnu karijeru.[77] Svi su ti momenti dodatno učvrstili suradnju među njima i dali eventualnom sukobu među njima unutar državnog aparata negativni prizvuk napada na čvrsto internalizirani zajednički identitet.

Snažna sredstva represije i bogate mogućnosti kompenzacije kojima država raspolaže u stanju su u toj mjeri neutralizirati sukobe unutar državne strukture,

[77] Međutim, na tu perspektivu ne reagiraju svi upravni službenici na jednak način. Presthus (1966.) razlikuje u tom pogledu tipove službenika: „penjače" od indiferentnih i ambivalentnih. A Renata Mayntz (1966.) razdvaja skupinu penjača na „manipulatore" i „adutante" prema tome koju metodu primjenjuju da bi se uspjeli uspeti. Samo na penjače sviju vrsta, prema tome, perspektiva karijere djeluje kao stimulans i kompenzacija. (cit. u Hopf 1994., 83 i 85).

da oni, u državama dovoljnog stupnja razvijenosti i složenosti, prestaju biti ozbiljan izvor konflikata u sustavu kao cjelini i u njegovoj okolini. U odnosu između stabilnosti i prilagodljivosti, mogućnost dalekosežne neutralizacije sukoba u državnoj upravi daljnji je čimbenik stabilizacije, i opet na račun prilagodljivosti. To povećava rizik birokratske ukrućenosti i svih negativnih posljedica prekomjerne stabilizacije. U izvršno-upravnom dijelu države suradnja je znatno stabilnija nego u njezinom političkom sloju. Stabilizacija izolacijom od sukoba, stabilizacija pravnom vezanošću i stabilizacija identifikacijom službenika s državom vodi do toga da je upravna struktura i manje prilagodljiva.[78] Na tom se području prilagodljivost mora povećavati periodičkim svjesnim zahvatima, reformama poduzetim u namjeri da se unaprijedi elastičnost i prilagodljivost vanjskim uvjetima djelovanja koji se neprestano mijenjaju.[79]

Reforme moraju zahvatiti sva tri faktora prekomjerne stabilizacije uprave; potisnutost sukoba, pravnu armaturu i identifikaciju. Nipošto laka zadaća, ali presudna za budućnost javne uprave kao skup struktura i djelovanja za rješavanje aktualnih društvenih problema koji se iz bilo kojih razloga ne mogu prepustiti inicijativi građana i nedržavnih organizacija.[80]

– Uloga uprave u odnosu slobode i pravednosti

Negativne konotacije sukoba uopće zastiru pogled prema ulozi uprave u traženju ravnoteže između slobode i pravednosti. Kao u većini društvenih struktura tako se i unutar državnog izvršnog sustava postavlja, pored odnosa stabilnosti i prilagodljivosti, također problem slobode i pravednosti. Taj problem ima

78 „Tuerk (1976.) sažima, na uvjerljiv način, ovo sagorjevanje (Ausbrennung) i kamenu ukočenost birokratske organizacije u ‚temeljnim psiholoških obrascima' prekomjerne stabilizacije, prekomjernog usmjeravanja i prekomjerne složenosti." (Bosetzky 1994., 113).

79 Teorije „populacijske ekologije" (Hannan i Freeman 1977., 1989.; Aldrich 1979.) nastoje primijeniti iskustva biološke evolucije na populacije organizacija, pa upozoravaju da onima koji se nisu u stanju dovoljno brzo prilagoditi promjenama u okolini prijeti „izumiranje". Nasuprot ovom naglašavanju posljedica sukoba među organizacijama u tržišnoj utakmici, pristaše teorije ekologije zajednice (Warren 1967.; Astley 1985.) ističu važnost njihove međusobne suradnje i međusobne ovisnosti. Prirodu tih širih veza suradnje istražuju DiMaggio i Powell 1983., 143) i govore o „organizacijskom polju" kao o „onim organizacijama koje, zajedno, predstavljaju prepoznatljivo područje života institucija: glavni dobavljači, potrošači sredstava i proizvoda, regulacijske agencije i druge organizacije koje proizvode slične proizvode ili usluge".

80 Bosetzky (1994., 114) opisuje jedan tip „privremenog rješenja" na putu prema uravnoteženijoj kombinaciji stabilnosti i prilagodljivosti: "Oko organizacija kod kojih je potencijal moći (‚gospodar') lociran izvan njih samih /kao kod državne uprave - prim.E.P./. pa im je time oduzeto odlučivanje o vrhovnim ili mjerodavnim ciljevima, o raspodjeli sredstava i njihovu nadzoru, o politici osoblja ... stvara se željezni, gvozdeni, pa i ledeni prsten. Unutar tog birokratskog zida, mogu uspijevati timsko-profesionalni i asocijativni podsistemi koje ispunjavaju, u najmanju ruku u zametku, sve kriterije autopoietskih sustava".

dvije strane: odnos uprave kao državnog izvršnog aparata prema građanima i odnosi među članovima uprave.

Kao što je od samog početka u modernoj državi sukob odvojen od suradnje: suradnja unutar države, sukob među državama, tako se i u upravi od trenutka stjecanja njezina posebnog identiteta, dakle od demokratske preobrazbe države, sloboda odvaja od pravednosti. Za nositelje demokratskih ideja, sloboda znači slobodu od države. Praktički, to znači slobodu od uprave u njezinom tada pretežno autoritativnom djelovanju na obrani sigurnosti i prikupljanju sredstava. Stoga, geslo "noćobdijske države" i nije usmjereno prema sužavanju političke sfere države: djelovanja stranaka, izabranih narodnih skupština i čitavog političkog pogona. Nego je značilo baš zahtjev za smanjenjem uprave koja je prema građanima mogla neposredno primijeniti državnu premoćnu silu. Upravu je trebalo svesti na opseg neophodan za obranu unutarnje i vanjske sigurnosti, a prepriječiti joj put prema bilo kakvom miješanju u djelatnosti građana, od ispovijedanja vjere do gomilanja bogatstva.

U kasnijim etapama razvitka države, međutim, (v. niže) djelatnost uprave u javnim službama, u reguliranju privrede, u socijalnim davanjima i uslugama služi baš zaštiti pravednosti, tj. jednakosti uz iznimke za najsiromašnije. Ostaje pitanje, u kojoj mjeri ove državne mjere narušavaju slobodu, kao usporednu i komplementarnu vrijednost?[81]

Pravednost trebalo je ostvariti primjenom prava. Od jednakosti građana pred zakonom do izjednačavanja njihova položaja po svim dimenzijama, do pravednosti koja je i opet jednakost s iznimkama u korist socijalno najslabijih.[82] Paradoks je u tome da je državna uprava na tom putu od formalne jednakosti pred zakonom do stvarnog izjednačavanja ljudi u njihovim šansama, pa i u mogućnosti zadovoljavanja temeljnih životnih potreba – suprotno početnoj težnji prema što manje državne uprave – dovela do njezina spektakularnog rasta.[83]

---

81 Uvjerenje da su sloboda i pravednost komplementarne vrijednosti zastupaju osobito oni pisci koji smatraju da se sloboda uopće ne može iskoristiti ispod određene razine ekonomske sigurnosti. "Država koja na razini ustavnosti dozvoljava sve veću socijalnu različitost, mora na upravnoj razini djelovati protiv stvaranja klasa i na taj način stvoriti društvene pretpostavke za ostvarivanje slobode sviju" (Kaufmann 1994.,360).
Istu temeljnu misao razvio je već Lorenz von Stein u nekoliko svojih spisa (v. Boeckenfoerde 1976.).

82 „Javna se uprava širi ... i zbog toga što se društveni deficiti ne mogu kompenzirati kroz tržišta i privatna dobra, već kroz političko-upravne procese i javna dobra" (Koenig/Beck 1997., 20).

83 Zanimljivo je usporediti historijat pojmova javnog i privatnog prava. „Država - i svako drugo organizirano društvo s bilo potpunom bilo djelomičnom javnom sferom – obilježava odnos podređenosti između vladajućih i onih kojima se vlada odnosno bolje između onih koji imaju političku vlast i podanika koji su dužni slušati. To su odnosi nejednakosti. Kako prirodno društvo (po shvaćanju pristaša prirodnog prava) tako tržišno društvo (idealizirano od klasičnih eko-

U odnosima unutar državne uprave dilema između slobode i pravednosti postavlja se na drugačiji način. Stupanjem u državnu organizaciju svaki se njezin član odrekao dijela svoje slobode i pristao na rad pod uvjetima koji su od njegova volje nezavisni. Pitanje je pod kojim će uvjetima članovi državne organizacije tu svoju ovisnost početi osjećati kao nepravednu. Država je u tom pogledu u boljem položaju od nedržavnih organizacija usmjerenih na ostvarivanje dobiti. S jedne strane, ima više načina da svojim članovima kompenzira gubitak neovisnosti. A s druge, država nije usmjerena na dobit, pa stoga razlike u materijalnim primanjima i prednostima koje pruža položaj u upravi ne djeluju od početka tako nepravedno, kao činjenica da su članovi profitnih organizacija koji u njih unose svoj rad unaprijed i u načelu isključeni od udjela u raspodjeli postignute dobiti. Ipak, to su samo razlike u stupnju. Iz određenih razloga, nematerijalnih kao i materijalnih, suradnici države kao organizacije mogu svoj položaj doživjeti kao nepravedan. Za učinkovitost državnog aparata u cjelini najopasnije je što državni službenici imaju brojne prilike da na taj svoj doživljaj nepravde reagiraju na način koji smanjuje njihov radni efekt, a da se to smanjivanje ne može lako identificirati i povezati baš s određenom osobom. Rješenje se traži u pravnim jamstvima položaja službenika

I u internalizaciji pravnog sustava u svijesti službenika: pravedno je ono što je u skladu s pravom. Ali neki reformatori uprave brane gledište da i u tom pogledu treba u dilemu između slobode i pravednosti unutar upravne organizacije unijeti više slobode. Slobode službenika da donose odluke, i da odgovaraju za njih, slobode pretpostavljenih da ocjenjuju službenike i da ih promiču, ili udaljavaju iz službe, prema toj ocjeni.

Budući da je državna uprava u isti mah struktura izložena pretjeranoj stabilizaciji koja svojom neprilagodljivošću smanjuje i sposobnost čitavog društva da se prilagodi neprestanim promjenama, postalo je jasno da oba temeljna strukturna odnosa uprave: stabilnost-prilagodljivost i sloboda-pravednost nisu alternative između kojih treba izabrati, već stalno prisutne dileme između kojih treba ostvariti ravnotežu. I da je ta ravnoteža nužno labilna. Počelo se shvaćati da je život s društvenim strukturama život rizika, koji zahtijeva neprestanu pažnju i stalnu spremnost na akciju u uspostavljanju ravnoteže stalno remećene interakcijom struktura s njihovom okolinom.

nomista koji suprotstavljaju privatnu sferu javnoj) karakterizirani su odnosima koordinacije među jednakima" (Bobbio 1989., 4). Tek su iskustva s tržišnim društvom dovela do preokreta u shvaćanjima i pokazala da je demokratska država mjesto za ostvarivanje jednakosti među građanima i pravednosti u raspodjeli, dok je tržište, s privatnopravnim odnosima među sudionicima, mjesto slobode koja stvara nejednakost.

3. ETAPE RAZVITKA UPRAVE

Moderna je demokratska država počela gotovo istodobno s industrijskom revolucijom. Taj je duboki preobražaj načina rada i života ljudi imao važne posljedice. Prvo rast društvene gustoće, rast znanja i rast kruga društvenog prihvaćenih interesa naglo se ubrzao po svim dimenzijama. Seoba sa sela u gradove, početak opće pismenosti, ideja jednakosti kraj istodobnog raspada sustava socijalne zbrinutosti i zaštite koju je u agrarnom društvu pružala proširena obitelj i seosko naselje posve su izmijenili okolinu s kojom je država bila suočena. Gradovi su nametali potrebe kojih u agrarnom društvu uopće nije bilo odnosno ljudi su imali potrebe koje je agrarno društvo moglo prepustiti pojedincima ili kućanstvima, a urbano društvo to nije moglo. Opskrba vodom, svjetlom, toplinom, otprema otpada, planiranje gradskog naselja, lokalni promet, groblja, klaonice i doslovno stotine djelatnosti kojih na selu nije bilo ili ih je obavljalo svako kućanstvo za sebe, sada su postale predmet javnog interesa.[84] A drugo, dosadašnji mikro-identiteti, od obitelji do seoske zajednice, nisu nestali, ali su gubili postupno, a katkada i naglo, dobar dio svoje relevantnosti kao zajednice rada, solidarnosti, smisla i pripadanja. Njihovu su ulogu kao podloge identiteta preuzele velikim dijelom zajednice širih razmjera, u prvom redu nacionalna država.

Takvo naglo povećanje složenosti društva izaziva odgovarajući rast državne uprave kako bi mogla organizirati djelatnosti bez kojih je svakodnevna egzistencija u industrijskom i urbanom društvu nezamisliva, od komunalnih službi do središnjeg djelovanja u stvaranju tehničke infrastrukture industrijskog društva. Budući da se stabilizacija može postići samo na račun prilagodljivosti strukture, državna uprava nastoji povećati svoju prilagodljivost neprestanom diferencijacijom, dakle ekstenzivnim mijenjanjem. Između 1850. i 1950. državna se uprava povećala *tisuću* puta. Od tisuća na milijune službenika i od milijuna na milijarde novca. Udio izdataka za upravu i njezine djelatnosti u narodnom dohotku u nekim je zemljama prešao 50%. Diferencijacija je povećanje raznovrsnosti unutar neke društvene strukture. U svojim ranim oblicima diferencijacija je ujedno povećanje opsega dotične strukture, jer raznovrsnost znači veći broj različitih sastavnica. U upravi se diferencijacijom povećava broj zadaća, djelatnosti, poslova, a time, prije ili kasnije, i broj djelatnika koji ih nose i obavljaju. Diferencijacija ima svoju suprotnost i nadopunu u integraciji, tj. uklapanju raznovrsnih djelatnosti i njihovih

[84] „Industrijalizam je oblikovao ne samo gospodarstvo već, pored mnogih drugih područja, i sferu države. Upotreba strojeva, oblici organizacije koji odgovaraju detaljnijoj diobi rada, porast proizvodnje, odvajanje slobodnog vremena, mjesta stanovanja itd., diferencijacija struka, tehnička profesionalizacija, sustavni rad postaju također svojstva javne uprave" (Koenig/Beck 1997., 19).

nositelja u širi sustav i njihovo usmjeravanje na ciljeve sustava. Što je sustav širi i detaljnije diferenciran, to i njegovi ciljevi moraju biti općenitije formulirani da bi obuhvatili čitavo područje koje sustav svojom djelatnošću pokriva. Dakle, što je sustav složeniji, to i kriteriji integracije njegovih sastavnica moraju biti tolerantniji, ostavljati više slobodnog prostora za razlike. Ipak, neka je integracija diferenciranih sastavnica uvijek potrebna. Bez nje, diferencijacija vodi u raspad strukture. Diferencijacija povećava broj pojedinaca, ili bar broj organizacijskih uloga, u interakciji i time frekvenciju sukobljavanja. Budući da se elastičnost strukture može povećati jedino na račun njezine stabilnosti, to i diferencijacija smanjuje stabilnost uprave, pa time i pretjeranu ukočenost i nepromjenjivost koje povezujemo s negativnom pojavom birokracije. Diferencijacija uprave ima svoju teritorijalnu dimenziju – prijenos poslova na regionalne i lokalne upravne organizacije – i svoju stvarnu dimenziju – prijenos poslova na vodoravno izdvojene organizacije određenog stupnja samostalnosti ali istog teritorijalnog dosega. Diferencijacija je najprije ekstenzivna, tj. povećava se broj raznovrsnih radnih mjesta i organizacija. S vremenom postaje sve više intenzivna, tj. povećava se količina znanja i informacija kojima raspolaže pojedini upravni djelatnik, kad ukupna količina znanja i informacija potrebnih da bi se rad mogao obavljati postane prevelik a da bi mogao biti koncentriran pri vrhu upravnog sustava.[85] U isti mah, međutim, raste i onaj dio uprave koji je posvećen vanjskoj i unutarnjoj sigurnosti države u sukobima koji su shvaćeni kao prirodni i permanentni. Državna se uprava dijeli na upravne grane ili resore. I to najprije baš na grane čija je briga unutarnja i vanjska sigurnost države: obrana – vojska je sada postala resor državne uprave -, vanjski poslovi, policija ili unutarnji poslovi, pravosuđe, kao upravna briga o sudovima, i financije kao bitna djelatnost pribavljanja sredstava za državu i djelotvornog nadzora nad državnim organima te planiranja njihove djelatnosti. A tek zatim slijedi drugi val diferencijacije na upravne grane i djelatnosti koje su postale nužne zbog niza korjenitih promjena u društvenoj situaciji ljudi uopće, a koje obuhvaćamo u širokim kategorijama *javnih službi*: privrednih službi (promicanje privrednog razvitka i nadzor nad pridržavanjem pravila tržišne utakmice), tehničkih službi (energetika, promet, komunikacije-veze), društvenih službi (obrazovanje, zdravstvo,

[85] „Tome nasuprot, realni socijalizam predstavlja neke vrste protu-modernizacije, naime smanjivanje stupnja društvene diferencijacije. Jedinstvene socijalističke stranke organiziraju državu, privredu, društvo po istim načelima. Tako, na primjer, načelo "demokratskog centralizma", pomoću kojeg se faktički osiguralo hijerarhijsko vodstvo od partijskog vrha na niže, vrijedi jednako za državnu upravu kao i za društvene masovne organizacije" (Koenig/Beck 1997., 10). To sigurno vrijedi za Njemačku demokratsku republiku, koja je već prije toga bila industrijski diferencirano društvo. U mnogo manjoj mjeri, međutim, za Rusiju koja je bila pred-industrijsko, djelomično vrlo zaostalo društvo koje nije zahtijevalo diferencirane institucije, već je stoljećima bilo prilagođeno političkim institucijama samo-vlasti.

socijalna politika), komunalnih službi (od prostornog planiranja do mnoštva djelatnosti koje urbanizacija nameće gradskim upravama) i informacijskih službi (statistika, meteorologija, geološka istraživanja i dr.).

Sve su se te aktivnosti razlikovale od ranijih pet klasičnih resora uprave – vojska, diplomacija, policija, sudovi, financije – time što su bile u značajnoj mjeri neovisnije od državnog monopola sile. Obavljale su poslove koji su pokrivali potrebe stanovnika industrijskog i urbanog društva, pa ih nije trebalo nametati građanima silom ili njezinom stalnom prijetnjom.[86] Stoga i zaštita građana od zloupotrebe državne sile prema njima, zaštita koja se ostvarivala institucijama pravne države, kod ovih djelatnosti nije bila u toj mjeri relevantna. Pravni su problemi nastajali u obratnom smjeru, ne, kao ranije, zbog zaštite građana od nepoželjne intervencije uprave, već iz zahtjeva građana da ne budu isključeni ili prikraćeni u odnosu na upravna davanja i usluge. Tako da je primjena prava u javnim službama bila doduše prisutna, ali kao jedna od pomoćnih djelatnosti, pored knjigovodstvenih, personalnih i sličnih "općih" poslova.

Tržišna je privreda u industrijskom društvu povremeno ulazila u razdoblja krize – hiperprodukcije, nezaposlenosti, povećane stope bankrotiranja poduzeća – koje su s vremenom postajale sve teže, a njihove posljedice za društvo sve pogubnije. To je dovelo do ekspanzije regulativne djelatnosti državne uprave, do novih i sve dalekosežnijih mjera koje su trebale utakmicu, dakle sukob, na tržištu kombinirati sa suradnjom koja se sastoji u tome da svi takmaci na tržištu moraju poštovati određena okvirna pravila pod nadzorom državne uprave. Klasični je primjer ekspanzije regulacijske uloge državne uprave američki New Deal, uveden tridesetih godina 20. stoljeća kao odgovor na katastrofalnu svjetsku gospodarsku krizu 1929.-1932. Uprava se opet značajno proširila uslijed tih novih zadaća, a ujedno morala poboljšati kvalitetu i obrazovanje svojih službenika, jer su zadaće regulacije pretpostavljale više znanja radi snalaženja u složenijim odnosima. Zbog prelaska težišta upravljanja na regulaciju mnogi su pisci tu etapu u razvitku državne uprave nazvali *regulacijskom državom*.

Širenje kruga društveno prihvaćenih interesa, a i stradanja stanovništva u dva svjetska rata, doveli su do zahtjeva da se određeni minimum socijalne i materijalne sigurnosti prizna kao pravo svima. To je značilo da već postojeće sustave socijalnog osiguranja za niz rizika – kao što su starost, bolest, gubitak hranitelja, gubitak zaposlenja – treba proširiti na sve stanovnike državnog područja, bez obzira na to jesu li prije toga i kako dugo bili zaposleni. Najpoznatiji primjer takvog

[86] U početku, istina, građani su i te nove djelatnosti državne uprave znali osjećati kao opasne ili kao suprotne njihovim interesima. Pa su tražili zaštitu od željezničkog prometa, koji da ugrožava stoku. Ili su se protivili obvezatnom i besplatnom osnovnom obrazovanju, jer su djecu trebali u poljoprivrednom gospodarstvu.

proširenja su Beveridgeve reforme u Velikoj Britaniji, predložene tijekom Drugog svjetskog rata, a provedene nakon rata. Nastao je pojam *socijalne države* u kojoj je državna uprava, masivnom preraspodjelom narodnog dohotka, i stvaranjem mreže novih upravnih institucija, preuzela brigu o dobrobiti svih stanovnika. Praktički, to je značilo onih koji su u najslabijem ekonomskom i socijalnom položaju. Ove su reforme dovele do daljnjeg povećanja opsega sustava državne uprave i, osobito, do povećanja onog dijela narodnog dohotka koji se troši za upravu odnosno koji pokriva izdatke u javnome interesu.[87]

Tome pridolaze stalno nove djelatnosti, za sada još nedovoljno definirane, obuhvaćene pojmom okoliša ili prevencije rizika koji proističu iz opasnih tehnologija ili iz nepredvidivosti prirodnih elemenata. Ovom je neprestanom diferencijacijom uprava postala tako složen sustav, da obavljanje djelatnosti potrebnih za njezino održavanja i (proširenu?) reprodukciju zahtijeva čitavu novu upravnu granu, za koju se predlaže izraz "unutarnje službe" (za razliku od unutarnjih poslova).

Dva protuslovna kretanja, stabilizacija i diferencijacija, kao prilagođavanje u širinu, oba iznimno pojačana, su ono što obilježava u to doba državnu upravu kao strukturu i po čemu se ona razlikuje od većine ostalih struktura u društvu. I bez obzira na socijalističke zemlje u kojima je državna uprava preuzela u svoje ruke i upravljanje cjelokupnim gospodarstvom, takva je ekspanzija državne uprave u svim razvijenim zemljama pokrenula kritike i sumnje u ispravnost takve orijentacije. Ako i prihvatimo pretpostavku da ono što državna uprava radi u javnim službama, u regulaciji privrede, u ostvarivanju opće socijalne sigurnosti je rad u javnom interesu, nastao je dojam da državna uprava previše vlada društvenom scenom, da je briga za pravednost otišla predaleko, na štetu prostora slobode, osobito slobode tržišnog poduzetništva. I da taj gubitak ravnoteže vodi dotična društva u stagnaciju.

– Raspršivanje znanja

Javne službe zahtijevaju diferencirano i specijalizirano znanje koje ne može biti koncentrirano na vrhu neke upravne hijerarhije kako je bilo u ranijim razdobljima razvitka, u tzv. stožernim jedinicama uz središnje linijske rukovoditelje, nego mora biti raspršeno obično na najnižu razinu hijerarhije, na djelatnike koji

87 „Socijalna država je institucijski rezultat stalnog političkog zahtjeva pobrinuti se sredstvima zakonodavstva za temelje pojedinačne dobrobiti svih članova jednog nacionalno definiranog društva" (Girvetz 1968., 512, cit. u Kaufmann 1994., 357). Socijalna država, međutim, nije samo stvar uprave; njezine su implikacije šire: „Proizvodnja dobrobiti je time u isti mah proces koji se može sociološki rekonstruirati na više razina i koji se odnosi na državu, na privredu, na sektor socijalnog zbrinjavanja i na privatna kućanstva" (Kaufmann ibid. 368).

dotične poslove neposredno obavljaju u izravnom kontaktu s korisnicima. To znači da se pojedine javne službe s vremenom integriraju u posebne sustave, funkcionalno diferencirane od svih drugih. One funkcioniraju po posebnim kodovima, kako je to opisao Luhmann, i imaju svoju posebnu klijentelu odnosno publiku.

Raspršenost potrebnih znanja među sve većim brojem upravnih djelatnika, doprinosi, u stvari, većoj frekvenciji sukoba u upravi. Ali to su racionalni sukobi o tome što je stvarno stanje stvari, koji se rješavaju, načelno, racionalnim iznošenjem argumenata i ukazivanjem na činjenice koje govore u prilog jednog ili drugog stava. Takvo raspravljanje i upućivanje na stručne razloge u suprotnosti je s temeljnim konstrukcijskim pravilom hijerarhijskog poretka u upravi, tj. da u slučaju razlike u mišljenjima hijerarhijski viši odlučuje, bez obzira na razloge. Hijerarhija kao nadređenost i podređenost gubi time svoje opravdanje i ostaje samo kao odraz logike diobe rada, tj. kao povezivanje specijalnijih funkcija u općenitije. U svojim krajnjim konzekvencama ta promjena okreće hijerarhijsku piramidu naglavce. Najvažnije su funkcije neposrednih operativaca – npr. liječnika, znanstvenika, nastavnika – a povezivanje tih funkcija u cjelinu – bolnice, instituta, škole – postaje pomoćna djelatnost. Oni koji je obavljaju nemaju vlasti nad stručnim nositeljima glavne djelatnosti ustanove niti bi bili u stanju da im daju bilo kakve upute u odnosu na njihove stručne odluke. To znači da tradicionalni oblici organiziranog zajedničkog rada, suradnje, dolaze u pitanje.

Državna uprava temelji uvjerljivost svojih zahtjeva u posljednjoj liniji na državnoj sili. S postupnim prijelazom težišta integracije upravnih organizacija sa odnosa (hijerarhija) na metode rada utemeljenje upravnog autoriteta na sili gubi svoju podlogu. Metode rada proizlaze iz znanja, pa stoga i autoritet uprave mora, u posljednjoj liniji, biti izraz znanja kojim njezine organizacije raspolažu. Taj se proces ubrzava kad uprava svojom diferencijacijom prijeđe granice državnog sustava i pretvori se u javnu upravu. Ona i tada treba autoritet da bi mogla obavljati svoje zadaće. Ali taj autoritet sada pogotovo ne može biti vezan uz državnu silu, jer javna uprava je u mnogim svojim dijelovima prekinula prijašnju organizacijsku vezu s državom. Nekada, kad je autoritet uprave bio beziznimno državna moć i sila, bilo je ipak nezamislivo da bi uprava u svakom svom konkretnom potezu morala tu moć stvarno primijeniti ili bar vidljivo pokazati. Državna je moć bila simbolički generalizirano sredstvo komunikacije (v. bilj. 3). Bilo je dovoljno da svi pretpostavljaju da takva moć postoji. Tako i danas, kad bi upravni autoritet trebao biti rezultat znanja, i znanje postaje takvo simbolički generalizirano sredstvo komunikacije. Za funkcioniranje upravnih organizacija dovoljno je da svi pretpostavljaju postojanje takvog znanja, premda ih svakodnevno iskustvo poučava da je to znanje često manjkavo, da zahtijeva ispravke i naknadne intervencije.[88]

– Uprava i opasnost birokratske vlasti

Ali ta slika ima i svoju drugu stranu. Osobito upravna elita, iako obvezatno politički neutralna ili možda baš uslijed toga, potpuno se identificira s državom i s dugoročnim državnim ciljevima kako ih ona vidi. Kad rasprave u parlamentu znaju ispasti neozbiljno ili bar nedovoljno informirano, a političari nedorasli problemima o kojima se raspravlja, prirodno je da se upravna elita osjeća nadmoćna u odnosu na zastupnike u parlamentu. Ona postaje uvjerena da baš na njoj počiva odgovornost za dobrobit države. Tome pridolazi činjenica da danas zaista većina zakonodavnih inicijativa potječe iz uprave, pa da stoga upravna elita i s tog razloga vidi u sebi glavnog jamca budućnosti države, društva, zemlje. Takav položaj i orijentacija upravnog vodstva otvara pitanje neće li ono, pod danim okolnostima, obično u krizama, biti izloženo napasti da preuzme stvarno političko vodstvo zemlje i pretvori parlament u kulisu iza koje vlada uprava, da uspostavi birokratsku vlast? Dosadašnje povijesno iskustvo je pokazalo da takva opasnost zaista postaje aktualna u dvije vrste situacija. Jedno je situacija razmjerne društvene nerazvijenosti. Kad društvena diferencijacija još nije dosegla stupanj koji bi zahtijevao odgovarajuću diferencijaciju institucija, koji bi parlament ispunio stvarnim sadržajem mnogostruko različitih interesa društvenih skupina i podskupina, udruga, organizacija, a predstavničko tijelo pretvorio u prirodnu arenu njihova sučeljavanja.[89] A drugo su situacije krize: rat, revolucija, aktivistički fundamentalizam, - kad društveni razvitak okrene u obratni smjer od normalnog. Umjesto prema društvenoj diferencijaciji, politički sustav sada stremi prema dediferencijaciji, prema smanjivanju različitosti, prema bezuvjetnom jedinstvu i neupitnoj solidarnosti. Takvo vraćanje na umjetnu jednostavnost i jedinstvenost, reklo bi se na Durkheimovu "mehaničku solidarnost", omogućuje uspostavljanje samovlasti izvršno-upravnog vrha države. Ali samo na kratko vrijeme. Jednom dosegnuta razina društvene diferencijacije ne da se za dulje vrijeme vratiti natrag na stanje u kojem jednostavnost interesnih odnosa omogućuje jednosmjernost vlasti. Obje su ove situacije, kad birokratska vlast postaje realna mogućnost, razmjerno česte u

88 „Organnizacije su, nadalje, u stanju nadoknaditi gubitak autoriteta koji je postao društveno neizbježan. Pod autoritetom ne mislimo ovdje odmah na službeni autoritet. Radi se, naprotiv, o pretpostavci koja vrijedi u komunikaciji da se svaka izjava, na upit, može protumačiti, obrazložiti, opremiti dodatnom informacijom. Autoritet se u velikoj mjeri temelji na spremnosti takve upite ne postavljati. Autoritet teško da bi mogao preživjeti tvrdokorno stavljanje na kušnju .../To/ možemo označiti kao problem absorbiranja neizvjesnosti, a time je ujedno označen oblik u kojem se taj problem pojavljuje u organizacijama " (Luhmann 1994., 196-197).

89 Fred Riggs (1960.) je društva na prijelazu od nerazvijenih u razvijena nazvao „prizmatičkim". Jedinstveno bijelo svijetlo već je ušlo u prizmu koja će ga razlomiti na boje spektra, ali se to još nije dogodilo. Tako je i društvo krenulo prema diferencijaciji u moderni raznovrsni sustav, ali za sada još prevladavaju tradicionalni odnosi.

današnjem svijetu. Ipak, vrlo se rijetko događa da i u ovakvim situacijama baš ljudi koji su prethodno bili visoki državni službenici dolaze na političku vlast. Vlast i u kriznim i u "prizmatičkim" situacijama preuzimaju osobe koje nisu bile profesionalni službenici uprave.[90] Upravni su profesionalci, naime, u toj mjeri usmjereni na ulogu izvršavanja i suradnje, da se teško prilagođuju odgovornosti političkog vođenja, koja uključuje i sukobljavanje.

Dakle, premda je državna uprava u modernoj državi sama srž državnog monopola legitimne fizičke sile, ona ne može, pod normalnim okolnostima, tu silu upotrijebiti da bi upravno vodstvo dovela na političku vlast. Pitanje je, ako je državna uprava u toj mjeri stabilizirana na suradnju uz isključivanje sukoba da postaje nesklona svakom sukobljavanju, kako nadoknaditi gubitak prilagodljivosti, koja je ipak nužna jer se vanjske okolnosti s kojima je uprava suočena neprestano mijenjaju?

Već je naglo povećanje složenosti industrijsko-urbanog društva zahtijevalo imperativno prilagođavanje uprave, povećavanje broja njezinih kanala komunikacije pomoću kojih je u stanju reagirati na izazove sve veće društvene gustoće po mnogim dimenzijama, rasta znanja, širenje kruga društveno prihvaćenih interesa. U prvi mah to kao da traži ponovno unošenje neke vrste sukoba u upravu koji bi smanjili njezinu stabilnost i time povećali njezinu prilagodljivost. Budući da takvo rješenje, međutim, protuslovi osnovnoj konstrukcijskoj zamisli demokratske države, državna uprava kao organizacijski sustav nastoji povećati svoju prilagodljivost svojom diferencijacijom, koju, kao što smo upravo vidjeli, možemo smatrati ekstenzivnim prilagođavanjem. Međutim, na pitanje o povećanju prilagodljivosti uprave ne možemo naći odgovor u našem dosadašnjem iskustvu. Ono traži korjenito nove ideje i nov pristup. A njih možemo očekivati samo od budućnosti.

4. PERSPEKTIVE

Tendencije u okolini

Od tri glavne tendencije u mijenjanju okoline uprave – porast društvene gustoće, porast znanja i širenje kruga društveno prihvaćenih interesa – pri nastojanju da predvidimo budućnost upravnih djelatnosti najveće poteškoće predstavlja i najviše neizvjesnosti donosi tendencija porasta znanja. Porast društvene gusto-

90 Iznimka su visoki oficiri i diktature vojnih hunti. Vojska je, u nekom smislu, zaista izvan državne uprave i predstavlja početni stadij državnog monopola fizičke sile. Tu su činjenicu shvatili aspolutistički vladari, kad su vojsku izuzeli iz uprave i podvrgli svom neposrednom zapovjedništvu. Međutim, ako taj početni stadij potraje dulje, ne treba nas iznenaditi da oni koji kontroliraju silu pokušaju kontrolirati i državu koja na toj sili počiva.

će predviđamo ekstrapolacijom dosadašnjih trendova, uz određene povremene korekcije.[91] Porast gustoće stanovništva, dok bude trajao, i porast gustoće naseljenosti daljnjom urbanizacijom povećava potrebu za javnim službama, zaoštrava probleme okoliša, a s tim i potrebu osiguranja suradnje na širim područjima od današnjih država, pa i klasične probleme osiguranja javnog reda tim što umnožava povode za sukobljavanje. Osobito jasna tendencija prema povećanju gustoće komuniciranja, koju sobom donosi daljnji razvitak tehnike prijenosa i obrade informacija, ima dalekosežne implikacije za upravu. Mijenja se tradicionalni pojam organizacije. Suradnja više ne pretpostavlja prisutnost suradnika na istome mjestu. A sve radne operacije koje se mogu pojednostaviti rastavljanjem na uže i po znanju manje zahtjevne operacije postupno će se prenositi na automatizirane strojne sustave. Tako da će ona vrst hijerarhije koja je proizašla iz cijepanja samih radnih operacija na uže i jednostavnije dijelove, kao što je većina rada u klasičnoj industriji, izgubiti svoju racionalnu podlogu.

Tendencija prema širenju kruga društveno prihvaćenih interesa širi i prilike za sukob. A sama je tendencija reverzibilna pod pritiskom žestokih sukoba ili katastrofalnog mijenjanja situacije u okolišu. Naša predviđanja su i onako i u svakom pogledu opterećena klauzulom *rebus sic stantibus*, vrlo široko protumačenom. Dakle moramo računati i s teško predvidivim iznenađenjima u pogledu društvene prihvatljivosti interesa. Ali i pod pretpostavkom da će se društvena prihvaćenost ljudskih interesa i dalje širiti, ona će morati pri tome preskočiti nekoliko pragova. U prvom redu prag priznavanja jednakopravnosti interesa ljudskih skupina na različitim stupnjevima ekonomske i društvene razvijenosti odnosno nerazvijenosti. Zatim jednakog prihvaćanja svih idejnih orijentacija, ma kako suprotstavljenih jedne drugima. Konačno, možda najteže, integracije globalnih zločinačkih mreža s isključivo koristoljubivim ciljevima u normalnu tržišnu utakmicu. Ta su tri praga u širenju društvene prihvaćenosti interesa ujedno program vjerojatnog sukobljavanja u dolazećoj povijesnoj epohi.

Međutim, jedino je rast znanja *a priori*, po samoj svojoj naravi, nepredvidiv. Kad bismo znali već sada ono što ćemo u budućnosti znati, onda to znanje ne bi bilo buduće. Znanje će i dalje rasti, možda još većom brzinom nego do sada radi efekata gomilanja i međusobne stimulacije znanstvenih disciplina. A posljedice tog rasta bit će i dalje potencijalno ambivalentne: povećat će kapacitet ljudske djelatnosti u suradnji i u isti mah povećati njezinu razornost u sukobu.

Tako da se moramo ograničiti na špekulacije o smjerovima i o područjima na kojima će se budući porast znanja odvijati i prema tome zamišljati društvene posljedice takvog rasta. Do sada je, ipak, rast znanja uvijek vodio do iznenađenja.

[91] Kao što su tzv. tranzicije u demografiji

I implikacije tog rasta za društveni razvitak bile su često potpuno drugačije od prethodnih očekivanja.[92]

Sukobi, koji bi prerasli u ratove svim raspoloživim sredstvima, mogli bi, kraj istodobnog porasta znanja, biti tako razorni, da bi sam život na zemlji, a pogotovo ljudski život sa svojim sve složenijim pretpostavkama, došao u pitanje. Pored toga, postali smo svjesni drugih opasnosti – kao što je iscrpljivanje za ljudski život nužnih prirodnih izvora, preopterećenje našeg okoliša otpadnim nusproizvodima našeg života i rada, promjena nekih elementarnih obilježja naše prirodne okoline, kao što je mijenjanje klime, nastanak novih uzročnika bolesti itd. I ti su rizici terminalni u tom smislu da s njihovim nastupanjem prestaju mogućnost daljeg postojanja ljudi na naviknuti način.[93] A sve da i apstrahiramo od konačnih katastrofa – koje su ipak vjerojatnije nego što su bile, recimo, u prvim desetljećima dvadesetog stoljeća – budućnost je ljudskog roda, obzirom na dalje predvidivo ali i nepredvidivo kretanje triju glavnih razvojnih tendencija, mnogo neizvjesnija nego što smo to do sada bili spremni prihvatiti. Kada ta nova stvarnost prodre u svijest dovoljnog broja ljudi, doći će vjerojatno i do nekih promjena u načinu kako svijet i same sebe doživljavamo.

S tog je gledišta i predviđanje buduće uloge i budućih oblika uprave strogo uvjetno. Dok se ništa bitnog ne promijeni, dosadašnji bi se razvitak tih društvenih struktura mogao kretati u sljedećem smjeru:

Stabilnost i prilagodljivost

Uprava, koja je u svom nastanku državna uprava, u prijelazu na demokratsku i pravnu državu iznimno je snažno stabilizirana. Najprije izolacijom od sukoba. Sukobljavanje je, na općoj razini, stvar političkih predstavničkih mehanizama, a na pojedinačnoj razini nadležnost sudova, dok bi uprava trebala suradnjom ostvarivati ulogu "države kao čina" (Lorenz von Stein), provoditi u djelo političku volju parlamenta, biti izvršna ruka sudova, i raditi sve ono što je u javnom interesu i ne može se prepustiti isključivoj brizi pojedinaca. A zatim je stabilizirana, u neku ruku po drugi puta, vezanošću pravom. Pravo je način na koji se izražava

92 To znači, da teorija kontingencije, tj. ovisnosti ustanovljenih pravilnosti u upravnom zbivanju od okolnosti u njezinoj okolini, koje se još od Lorenza i Lorscha (1967.) sve više širi u upravnoj znanosti, dobiva novo i prošireno značenje. Što je uprava ovisnija o novom znanju, to je manje predvidivo kako će se mijenjati njezina struktura i njezin način funkcioniranja.

93 Moramo također računati s posljedicama raspada društvenih struktura u pojedinim društvima. To je mogućnost na koju su osobito upozorile posljedice raspada socijalističkog poretka u tzv. tranzicijskim zemljama. "...treba uzeti u obzir slučaj društvene dezorganizacije, kada iz unutarnjih ili vanjskih razloga, kapacitet djelovanja institucija padne ispod najmanje mjere koja je potrebna za stabilizaciju očekivanja koja je potrebna da bi došlo do uobičajenog poretka" (Kaufmann 1994., 366).

vladajuća politička volja. Pravo je temelj sudskih odluka koje uprava izvršava. No i preko toga pravo je temelj odluka koje uprava donosi u svojem djelokrugu, pravo je uvjet legitimnosti njezinog djelovanja na bilo kojem području. Drugačije si graditelji pravne države nisu mogli zamisliti ni stvarnu vezanost razvedenog upravnog sustava za političku vlast, ni njezino razumno ograničavanje u odnosu prema građanima. Takva je dvostruka stabilizacija već od samih svojih početaka dovodila u pitanje prilagodljivost sustava promjenama u okolini, i to tadanjim razmjerno sporim tempom. Tu su cijenu "očevi osnivači" bili ipak spremni platiti, jer tadanju upravu, posve realistički gledano, i nisu vidjeli u drugom nego u izvršavanju zakona i u razumnom gospodarenju državnim legitimnim monopolom fizičke sile. A u tome promišljena sporost i nije bila neki nedostatak. Nastajanje i usavršavanje ovog izvanredno složenog mehanizma, koji se ne može jednom za uvijek stabilizirati, jedna je od dimenzija trajanja uprave kao razvojnog procesa. Načelna nestabilnost tih rješenja u jednu je ruku prednost, jer jamči njihovu stalnu otvorenost prema novim izazovima okoline. Ali je ujedno i njihov glavni rizik, jer je kao labilna struktura uvijek na meti napadaja od strane onih interesa i njihovih nositelja koji se u mreži protuslovnih postupaka i suprotstavljenih čvorišta nikad ne mogu jednostrano do kraja zadovoljiti.

Od početaka industrijske revolucije i jače urbanizacije, kad se državna uprava stala naglo povećavati nicanjem javnih službi, manjak se prilagodljivosti rješavao diferencijacijom upravnog sustava, horizontalnom i vertikalnom. Odgovor će i ubuduće biti u prvom redu dalja diferencijacija. Samo što će ubuduće diferencijacija vjerojatno morati prijeći granice upravnog sustava. Javna uprava više neće biti jedan jedinstveni sustav i pretvoriti se u mnoštvo različitih oblika suradivanja i fronta sukobljavanja umreženih i povezanih u različite, katkada privremene, sustave.

Onaj dio javne uprave koji je od samog početka služio održanju sigurnosti ostao bi i dalje vezan uz forume za donošenje kolektivno obvezatnih odluka na raznim teritorijalnim razinama (v. III/4/c), ali u promijenjenim oblicima. Oružane formacije opremljene prema najnovijem stanju ratne tehnike morale bi ostati vezane uz svjetski forum za donošenje kolektivno obvezatnih odluka. Recimo, uz forum u koji bi se mogla razviti današnja Organizacija ujedinjenih naroda. Prvi problem koji se u vezi s tim postavlja je problem nadzora, tj. svakodobne potpune informiranosti o stanju i djelovanju tih formacija, i problem kontrole, tj. presudnog utjecaja na njih. Te bi se formacije sastojale od razmjerno malog broja ljudi visoke razine profesionalnosti opremljene tehničkim sredstvima koja nisu nikom drugom dostupna. Ali upotreba tih sredstava bila bi moguća samo primjenom kodova poznatih jedino forumima odlučivanja na svjetskoj razini. Prelazna faza prema takvom uređenju bile bi formacije sastavljene od oružanih kontingenata

današnjih nacionalnih država. Državne vojske svele bi se postupno baš na takve kontingente. Današnji resor vanjskih poslova jednim bi se dijelom raspršio diljem raznih upravnih grana odnosno funkcionalnih sustava obuhvaćenih globalnim mrežama sustavne međusobne komunikacije. A jedan manji dio pretvorio bi se u specijalizirani "mehanizam skapčanja" (Luhmann 1997.), uklapanja i koordinacije foruma odlučivanja na različitim razinama, a u svjetskim razmjerima. Policija će nastaviti svoj stoljetni proces diferencijacije u sve veći broj sustava sa specijaliziranim zadaćama. Velik dio današnjih policijskih nadležnosti poprimio bi oblik javnih službi i dobio odgovarajući stupanj autonomije. Pitanje je, u kojoj će mjeri biti potrebno zadržati neku vezu među tim sustavima, obzirom na to da će svaki od njih morati raspolagati prisilom koja po opsegu odgovara prirodi posla svakog od njih. I pitanje je, kako raspodijeliti policijske nadležnosti svake pojedine vrste vertikalno, na koju teritorijalnu razinu, od lokalne do svjetske, uzevši u obzir načelo ekonomičnosti i druge činitelje koji se razlikuju od jednog specijaliziranog sustava do drugog.

I sudovi će se vjerojatno diferencirati na razne specijalizirane vertikalne linije. Samo što je kod njih važnije osigurati međusobnu vezu radi ostvarivanja nekih temeljnih vrijednosnih načela po svakoj liniji instancijski organiziranog suđenja. Pribavljanje i raspodjela materijalnih sredstava za sve organizacije i djelatnosti u javnom interesu ostaje krupna upravna zadaća. Vjerojatno će u njoj u buduće, s jedne strane, veću ulogu igrati javne banke i druge specijalizirane organizacije ekonomskog i financijskog planiranja te financijskog nadzora, a s druge financijske agencije i specijalizirane financijske jedinice unutar pojedinih funkcionalnih sustava, od ljestvice kolektivno obvezatnog odlučivanja do mreže statističkih ureda.

Današnji veliki sustavi javnih službi – privredne, tehničke, društvene, komunalne, informacijske, okolišne javne službe – nastavit će rasti, diferencirat se, stvarati vlastite unutarnje koordinativne mehanizme kao i organizacije za pomoćne poslove. Samo što će se uvjet njihove vezanosti uz ostvarivanje javnog interesa osiguravati na mnogo raznovrsnije načine nego što se to čini danas kad se njihova orijentacija na javni interes nastoji postići njihovim neposrednim vezanjem uz državu. Pojam javnog interesa - sam po sebi vrlo složen, često nedovoljno određen i promjenljiv u vremenu – ostat će, pored svih svojih nedostataka glavna razdjelnica između sfere slobode, gdje svaki ostvaruje svoj interes kako najbolje zna i može, i sfere pravednosti, gdje se nejednakosti i nepravednosti, ma kako nastale, nastoje ublažiti ili predusresti.[94]

[94] Luhmannovo (1984., 1997.) učenje o funkcionalno diferenciranim sustavima kao karakteristici suvremenog društa, navelo je neke da javni interes identificiraju s područjem politike i upra-

Regulacijske organizacije reguliraju ponašanje ljudi na mnogim područjima, u prvom redu na području pojedinih grana gospodarstva koje neposredno tangiraju javni interes. One su i danas u mnogim zemljama organizirane kao autonomna tijela, koja donose pravila, primjenjuju ih u regulaciji i presuđuju sporove koji iz toga nastaju. Problem njihove potencijalno velike moći nad organizacijama podvrgnutima njihovoj regulaciji i problem mogućnosti njihove "okupacije" od strane tih organizacija ostaju otvoreni. Njihovo će rješavanje možda olakšati općenito povećana međuovisnost i složenija povezanost u svijetu, gdje će svi odnosi s vremenom poprimati obilježje labilne ravnoteže između oprečnih težnji.

Davanja i usluge koje danas smatramo dijelom socijalne države zahtijevat će i ubuduće značajnu redistribuciju društvenog dohotka. Stoga će ovisiti o svakodobnom odnosu političkih snaga, ali u posljednjoj liniji o stupnju proizvodnosti rada. Iznad određene visine društvenog bogatstva postajat će sve teže i moralno opravdati i politički provesti isključivanje minimalnih ekonomskih interesa svih ljudi iz kruga društvenog legitimiteta, a time i iz kruga njihova upravnog ostvarivanja. Što se tiče načina raspodjele tih davanja i službi postojat će vjerojatno s vremenom sve veća raznovrsnost, tako da bi prijelaz od socijalne države na "društvo dobrobiti" (V. Rus) bio prirodan ishod.

Prvenstveni problem ostat će i u upravi budućnosti, kako u njoj osigurati dovoljno slobode, a time i dovoljno prilagodljivosti, da bi se kombinacije suradnje i sukoba koje su vjerojatno nužni oblik organizacija budućnosti mogle održavati u labilnoj, a to znači dinamičkoj, ravnoteži. Današnji napori oko "novog javnog menadžmenta", ma kako bili nesavršeni i sastojali se više od deklaracija nego od stvarnih promjena,[95] početak su jedne djelatnosti koja će postati sve važnija u upravnim sustavima. I morati se boriti s jakim snagama inercije i isto tako jakim interesima ugrađenim u postojeće stanje. To, međutim, nikako ne znači da se sve metode razvijene u upravljanju privrednim poduzećima, izloženima bespoštednoj utakmici na tržištu, mogu kao takve i bez ikakvog prilagođavanja prenijeti u javnu upravu. Kriterij javnog interesa po kojem se javna uprava razlikuje od privatne, to ne dozvoljava.[96]

ve, a privatni s područjem gospodarstva. Za budućnost se takvo tumačenje čini preuskim. Ali karakteristike koje se pripisuju ovim dvama sustavima uglavnom vrijede i za širi horizont sloboda/pravednost. „Ekonomski sustav s načelima kao što su privatno vlasništvo, tržište, utakmica, i političko-upravni sustav s načelima kao što su humanost, demokracija, pravna država..." (Koenig/Beck 1997., 9).

95 „Što se tiče sidrenja ovih novosti u upravi kakvu poznajemo iz iskustva, radi se često o retorici. Čak o dugogodišnjoj politici modernizacije u anglosaskom području kaže se: ‚dobra u retorici, kratka po sadržaju" ... Ili kad se britanske stručnjake upita o stvarnoj vrijednosti Građanske povelje, tada se pored službenog odgovora, da se radi o novoj kvaliteti u odnosu između uprave i građana dobiva neformalna informacija ‚Samo više papirologije!'(Koenig i Beck 1997., 108).

– Sloboda i pravednost

U državi je zaštita slobode kombinirana s brigom o pravednosti u zakonodavstvu i sudstvu. Zakoni štite ustavne slobode svih građana jednako, po načelu jednakosti pred zakonom. Sudovi primjenjuju te zakone po istom načelu jednakopravnosti stranaka i nastoje se što više približiti idealu pravičnosti. Kod uprave je situacija specifična. I u upravi je zaštita slobode kombinirana s brigom o pravednosti u onoj mjeri u kojoj uprava primjenjuje odgovarajuće zakone odnosno sudjeluje u izvršavanju sudskih presuda. Međutim, pretežnim dijelom svoje djelatnosti – mreža javnih službi, mehanizmi regulacije, socijalna davanja i usluge – uprava je orijentirana na pravednost. Javne su službe na raspolaganju svima jednako, regulacija štiti opći interes od pretjerane ekspanzije i agresivnosti pojedinačnog, socijalna davanja i usluge su iznimka od jednakosti u korist najslabijih u društvu odnosno potvrđivanje jednakosti sviju pred općim rizicima ljudskog življenja: bolesti, nesreći, smrti.

I u budućnosti će forumi odlučivanja i upravne organizacije koje izvršavaju njihove odluke ostati bitni preduvjeti slobode u društvu. Time što štite slobodu pojedinca od ugrožavanja s bilo koje strane, pa i od proizvoljne primjene vlastite sile. I time što se suzdržavaju od uplitanja u slobodnu djelatnost građana, osim u slučajevima koji su pravom, tj. kolektivno obvezatnim odlukama, predviđeni. Ali oni ujedno štite pravednost tj. javni interes, u svim njegovim brojnim i složenim vidovima koji zahtijeva jednakost uz iznimke u korist slabijih.[97]

U odnosu između slobode i pravednosti središnji je pojam javni interes (ili javna dobrobit i drugi pojmovni ekvivalenti). Javna uprava, kao i država, ostaje pretežnim dijelom instrument za promicanje pravednosti u javnome interesu. Dok je sloboda izvorni pokretač privrede, znanosti, kulture i svega u čemu je ini-

[96] „To pobuđuje sumnje jesu li tržište, utakmica, poduzetnički menadžment podesna načela za jednu nanovo diferenciranu, preobraženu javnu upravu" (Koenig/Beck 1997., 13)

[97] Vraćamo se uvijek opet na Rawlsov (1971.) pojam pravednosti, u uvjerenju da je glavna promjena našeg shvaćanja pravednosti kroz povijest u tome u kojem smjeru dozvoljavamo odstupanja od jednakosti. U siromašnom društvu neizbježne su iznimke „prema gore". Mora se prihvatiti činjenica da pobjednici u sukobima, ako su uspjeli svoju pobjedu stabilizirati u strukturu društvene slojevitosti koja je, bar po namjeri, trajna, prisvajaju veći dio „društvenog proizvoda" nego pobijeđeni. Pravednost u tom slučaju znači „jednako postupanje s jednakima". Pravednost među barunima ne mjeri se istom mjerom kao pravednost među kmetovima. Tek bitno povećana proizvodnost rada omogućava preokret na moralno ambicioznije pravilo, da pravednost znači jednakost uz iznimke „prema dolje", u korist onih koji su u društvu u slabijem položaju. To ne znači da je moralni zahtjev automatski izraz materijalnih mogućnosti. Od Propovijedi na gori, na početku našeg računanja vremena, do gesla Bratstva u francuskoj revoluciji 1789., zahtijevala se pravednost za sve bez obzira na materijalne mogućnosti. Ali tek će s porastom znanja proizvodnost rada doseći razinu kad se više nitko neće moći suprotstaviti moralnom zahtjevu društva dobrobiti.

cijativa pojedinca glavni faktor, uprava, kao i država i sudstvo, djeluju u obrani pravednosti kao javnog interesa. Sve djelatnosti koje danas obavlja javna uprava i one koje će, predvidivo, ubuduće obavljati svode se odnosno zahtijevaju kao svoju pozadinu represiju, regulaciju i redistribuciju. U tom su smislu one sve u funkciji, i moraju i u buduće ostati u funkciji pravednosti, a u mnogo manjoj mjeri u funkciji slobode. Tako da će se ravnoteža između slobode i pravednosti kao javnog interesa i u budućnosti ostvarivati na razini društva, a ne na razini upravne organizacije. Odnosno, na razini organizacije ona se ostvaruju u opreci između suradnje i sukobljavanja ljudi koji rade na upravnim zadaćama, a u društvu u cjelini u odnosu na javni interes.[98]

– Neravnoteža: prednost i opasnost

U samoj jezgri uprave kao društvene strukture djeluju suprotnosti karakteristične za sve strukture odnosno za sve u kojima je stabilizacija na suradnju ujedno stabilizirala interesne prednosti jednih na račun drugih. Umjesto da su te prednosti stabilizirane kombinacijom oprečnih težnji, kao u političkom i u sudskom sustavu, tako da je težište "u sredini", u ravnoteži oprečnih tendencija, u upravi takve ravnoteže nema. U opreci između stabilnosti i prilagodljivosti uprava je – izolacijom od vanjskih sukoba i kompenzacijom unutarnjih – bliža stabilnosti nego prilagodljivosti. A u opreci između slobode i pravednosti uprava je – svojom bliskošću s pravom, javnim službama, regulaciji, socijalnim davanjima i uslugama – naklonjena pravednosti više nego slobodi.

Ta je neravnoteža bila dobrim dijelom prednost dok se radilo o upravi koja je bila isključivo državna. Demokratska konstrukcija političkog sistema i načelo kontradiktornosti u sudskom postupku bili su dovoljno jamstvo da ni prilagodljivost ni sloboda u državnom sustavu kao cjelini neće ostati prikraćeni. A uprava se mogla koncentrirati na svoje zadaće suradnje, naime na ostvarivanje tisuća upravnih ciljeva i svrha. Ti su ciljevi bili pretežno usmjereni na ostvarivanje jednakosti među građanima, na uspostavljanje pravednosti, sve do izričitog favoriziranja slabijih socijalnim davanjima i uslugama. Ali to i nije bila neka smetnja, dok su sloboda političkog suprotstavljanja i neovisnost sudstva garantirali da će država u isti mah voditi računa o nužnosti prilagođavanja i neophodnosti slobode.

Situacija se mijenja u javnoj upravi koja prelazi funkcionalne granice države, a uslijed neprestane diferencijacije i granice jednog jedinstvenog sustava i pretvara se u rahlije povezanu mrežu velikog broja različitih organizacijskih oblika.

[98] Da država ne može sama određivati što je u javnom interesu, već se i danas u sve većoj mjeri prihvaća: „U društvu koje je u tom smislu napustilo slojevitost (enthierarchisierte Gesellschaft) država gubi monopol u određivanju općeg dobra, politički sustav sam za sebe ne može više osigurati opći interes" (Mayntz 1922., cit, u Scharpf 1994., 381).

Pojedina organizacija u toj upravnoj mreži niti će moći biti izolirana od sukoba koji u zajednici nastaju, niti će se unutarnji sukob u njoj moći kompenzirati onim beneficijima kojima je raspolagala država. Isto će tako biti teže uravnotežiti njihovu težnju prema stabilizaciji povećanjem prilagodljivosti u drugim njihovim sastavnicama. Ili naći nadopunu njihovoj djelatnosti u korist pravednosti otvarajući istodobno više prostora slobode unutar njihovih organizacijskih granica. U onoj mjeri u kojoj je uprava u prvom redu instrument pravednosti u društvu, ne možemo očekivati da se ideal slobode i postulat pravednosti mogu dovesti u ravnotežu unutar same upravne strukture. Dok će šarenilo budućih upravnih organizacija uglavnom djelovati na zaštiti javnog interesa, dakle na uspostavljanju i obrani pravednosti, protutežu slobode nećemo naći unutar tih organizacija, već u društvu koje jest, i mora ostati, u prvom redu arena slobode.

– Perspektive budućnosti

Golem rast javne uprave i njezina sve veća različitost, sve brže promjene u svijetu koje, prema zakonu nužne raznovrsnosti, zahtijevaju sve veću dinamičnost uprave, glavni politički događaji 20. stoljeća – ratovi, revolucije, totalitarizmi i oslobađanja – doveli su upravu u položaj instrumenta promjene, kao što mijenjaju i nju samu. Glavne promjene u svijetu koje se već naziru – globalizacija bez regulacije, novi rizici bez novih osiguranja, novi identiteti bez njihove integracije – traže od javne uprave kapacitete koje joj njezina povijest nije dozvolila razviti. Ta preobrazba neće biti ni brza ni laka. Ovdje se predlaže poći od primjene postavljenog teorijskog okvira: interakcija s ishodom u suradnji i u sukobu; društvene strukture sa zahtjevom stabilnosti i prilagodljivosti po liniji suradnje, kao i slobodom i pravednošću u dimenziji sukoba. I to tako da se pođe, u neku ruku, od budućnosti, od smjera u kojem idu današnje reforme velikih upravnih sustava. Od toga kako će se u upravi budućnosti najbolje kombinirati sukob sa suradnjom. Kako povećati njihovu prilagodljivost tako da se ne dovede u pitanje minimum potrebne stabilnosti? Kako omogućiti dovoljno slobode, a da ne odvede u nepravdu, i dovoljno pravednosti, a da ne završi u stagnaciji?

Za racionalne reforme ima dovoljno potrebe i prostora, polazeći od protuslovlja i napetosti koje je država uspjela ugraditi u svoju strukturu. Pri tom, naravno, ne smijemo zaboraviti da evolucija nije racionalan proces i da nas iznenađenja čekaju na svakom zaokretu. Reforme se uprave mogu podijeliti u četiri obuhvatne skupine:

Prvo, to je kako okomita dekoncentracija i decentralizacija, prenošenje poslova na uže teritorijalne jedinice, na regionalnu i lokalnu upravu i samoupravu, tako vodoravna diferencijacija i osamostaljenje pojedinih državnih organizacija i

organizacijskih jedinica, sve do prenošenja do tada državnih zadaća na ne-državne aktere ne-profitne, pa i profitne orijentacije.[99]

Drugo, to je korjenita promjena kako su u organizaciji raspoređeni znanja i informacije potrebni u njezinu djelovanju. Nekada ta su znanja i informacije bili koncentrirani na vrhu hijerarhijske piramide i bili, ujedno, način da se hijerarhijska podređenost i nadređenost dodatno legitimira. S razvitkom i rastom znanja, ono je sve ravnomjernije raspodijeljeno diljem organizacije. Stručnost članova organizacije u prosjeku sve je veća. A napredovanje u tehnici komunikacije omogućuje da potrebne informacije budu dostupne na svim radnim mjestima u organizaciji. To s vremenom mijenja jednostrane odnose zapovijedanja i slušanja u organizaciji i približava hijerarhiju njezinoj izvornoj logičnoj ulozi kao sistematiziranja diobe rada.

Treće, povećanju elastičnosti državnog izvršnog aparata doprinosi niz mjera koje se odnose na metode rada u najširem smislu riječi. Umjesto hijerarhije kao metode koordinacije sve se češće pojavljuju ravnopravne radne skupine, projektni timovi i sl. Nastoji se u državno poslovanje prenijeti metode upravljanja razvijene u ne-državnim, osobito gospodarskim pothvatima. Primanje i otpuštanje osoblja s manje formalnosti i prepreka, kao i njegov slobodniji razmještaj. Nagrađivanje prema uspješnosti. Međusobna konkurencija državnih organizacija i njihovo takmičenje s ne-državnim ponuđačima istih usluga.

Te su mjere povećanja prilagodljivosti državnih izvršnih organizacija već danas u takvoj mjeri zaokupile pažnju reformatora, da se pokazuju prvi znaci mogućeg pretjerivanja u obratnom smjeru. Umjesto birokratske ukrućenosti pojavljuje se

[99] U kontekstu dekoncentracije postavlja se pitanje tzv. autopoietskih sustava (Luhmann 1984. i 1997.) naime takvih struktura koje svoje sastavnice kao i cjelinu sustava proizvode same iz sebe, poput bioloških struktura, pa su u tom smislu neovisne od drugih sustava. U odnosu na društvene strukture takvu je neovisnost teže utvrditi. Pa Luhmann zato i uvodi pojam "skopčanja" (Kopplung) autopoietskih sustava, koji jesu neovisni, ali su ujedno na neki način skopčani s drugim sustavima. Ako si javnu upravu budućnosti predstavimo, ne više kao jedinstveni sustav, već kao mrežu sastavljenu od skopčanih, ali u isti mah dobrim dijelom međusobno neovisnih organizacija, onda je stvar budućeg istraživanja utvrditi u kojoj su mjeri pojedine organizacije "autopoietske", tj. ravnaju se po vlastitim specifičnim pravilima i kodovima, te po njima same stvaraju svoje sastavnice (recimo, odlukama o zapošljavanju i otpuštanju osoblja) i cjelinu svog sustava (recimo, autonomnim donošenjem odgovarajućih normi).
Daljnji su problem koji otvara perspektiva na dekoncentraciju javne uprave preko granica jedinstvenog sustava, veliki tehnički sistemi (npr. opskrba električnom energijom) koji se teško mogu dekoncentrirati preko njihovih sistemskih granica. "Najznačajnije institucijsko svojstva takvih /tj. velikih tehničkih/ sustava su njihovi sve veći organizacijski i ekonomski razmjeri, sve veći zahtjevi u pogledu znanja, sve uža funkcionalna međuovisnost unutar najvećih proizvodnih i uslužnih sektora, sve opsežnije mreže suradnje i nadzora" (La Porte 1991., 1 i sl.). Unutar velikih tehničkih sustava određeni je kontinuitet u djelovanju posljedica, ne toliko planiranja od strane određenih pojedinaca, koliko činjenice da je "njihovo djelovanje ograničeno prethodnim odlukama o tehnološkim alternativama" (Thomas 1988., 208, cit u Joerges 1994., 458).

opasnost nedovoljne integracije sustava na štetu njegove političke odgovornosti i pravne vezanosti.

Četvrto, pravo je, pored svoje uloge u odnosima države i društva, također neophodni stabilizator unutar upravne strukture. Ono čini odnose duž hijerarhije neosobnima i time za podređene podnošljivijima. Ono jamči svačija prava i obveze, utvrđuje djelokrug i nadležnosti, štiti podređene od zloupotrebe ovlasti pretpostavljenih. U isti mah, međutim, pravo je sredstvo dodatne snažne stabilizacije, pa time i inercije i otpora promjenama. Prije svega zbog, i opet nužno, složenog i razmjerno dugotrajnog postupka mijenjanja pravnih normi. Stoga se ovdje postavlja zadaća kako povećati elastičnost pravnog sustava, a ne izgubiti njegovo stabilizatorsko djelovanje. Glavni je način kako se tom problemu pristupa internalizacija i habitualizacija pravnih normi. Dakle, rasterećenje članova upravne organizacije od pritiska prisile i prijetnji njome, kako bi ih se disciplniralo u vezanosti pravom. Prenošenje tog tereta na unutarnje psihičke procese u svakom pojedincu i na snagu opće-prihvaćenog mišljenja u zajednici da disciplinira pojedinca. Ali to nije čitav problem prava u odnosu na upravu.

– Reforma prava i javna uprava budućnosti

Pravo je oblik interakcije u kojem su suradnja i sukob otprve kombinirani jedno s drugim. Ono je normativna regulacija suradnje i normirani postupak za rješavanja sukoba. Društvene strukture su stabilizirana interakcija. I pravo je društvena struktura, i kao takvo stabilizirana interakcija. Ugrađeno u drugu društvenu strukturu – kao što smo vidjeli na primjeru države i uprave – pravo je dodatno stabilizira, katkada prekomjerno stabilizira. A u sukobu nudi metode rješavanja spora kojima će se, premda polako, ponovno uspostaviti suradnja.

Pravo se od početka teško prilagođava, među ostalim i zbog toga što nastoji svoju obvezatnost legitimirati trajnim autoritetom svojih izvora, bili oni transcendentalni ili ovozemaljski. Ti su izvori, po samoj svojoj definiciji, vječni i nepromjenljivi. Ako se pravo previše usko ispreplete s drugom strukturom, koja je već stabilizirana, nezavisno od prava, svojim ciljevima i svojom organizacijom, dolazi do takvog gomilanja vezivnog tkiva u njoj, da se prilagodljivost takve strukture može smanjiti ispod razine nužne za njezino funkcioniranje. U klasičnoj državnoj upravi koja je kao materijalni supstrat legitimnog monopola državne sile i onako u prvom redu rješavala situacije sukobljenosti – od vojske i policije do pravosuđa i financija – pretvaranje uprave u pravnu djelatnost bila je prednost s gledišta građana. Pravno regulirano kvazi-sudsko postupanje upravnih organa, ma kako sporo, bila je poželjnija alternativa od proizvoljne i posve jednostrane upotrebe premoćne državne sile prema stanovništvu. Ali kad se uprava počela širiti na druga područja, osobito na javne službe, njezina prožetost formalnim pravnim po-

stupcima i monopol pravnika na položaje u njoj – monopol tipičan za zemlje kontinentalne Europe – postali su problematični. Kao da se više ne zna je li svrha uprave poboljšati položaj zemlje u svjetskoj gospodarskoj utakmici, izgraditi i održavati prometnu infrastrukturu, zaštititi zdravlje ili okoliš. Ili je glavni posao uprave rješavati, po pravnim pravilima, „upravne predmete", dakle u nekom smislu sporove i sukobe.[100]

Ubuduće će važnost prava, kao aksiomatske idejne strukture i kao organiziranog djelovanja u ostvarivanju pravednosti, vjerojatno značajno porasti. Postupno blijeđenje suverenosti, diferenciranje velikih sustava na mnogim područjima, u prvom redu na području javne uprave, na velik broj manjih autonomnih specijaliziranih organizacija, daljnje jačanje vrijednosti ljudske osobe, svjetski akcioni doseg i pojedinaca i organizacija, sve će to proširiti prostore slobode. Održavati labilnu ravnotežu između slobode i pravednosti u društvu zahtijevat će istovremeno jačanje brige za pravednost i zaštitu javnog interesa. To znači više prostora za pravo. Ali samo pod dva uvjeta. Prvo, pravo će morati bitno ubrzati svoje postupanje da bi moglo održati korak sa sve većom brzinom transakcija u ljudskoj interakciji. Napredovanje tehnologije komuniciranja pokazuje smjer u kojem će trebati tražiti odgovarajuća rješenja. I drugo, pravo i pravnici neće smjeti opterećivati funkcionalnu učinkovitosti organizacija u mjeri u kojoj to čine danas. Ako pretpostavimo da će se sustavi sudova također diferencirati, trebat će u okviru tog procesa pronaći nove oblike pravnih struktura koje će biti u stanju zaštititi pravednost, a da se ne upliću izravno u operativno funkcioniranje organizacija posvećenih drugim ciljevima.

Opći teorijski okvir od kojeg smo pošli – interakcija koja vodi i u suradnju i u sukob, društvene strukture pred dilemom stabilnosti i prilagodljivosti odnosno pred zahtjevima slobode i pravednosti – pristaje na pojave države i uprave. Ne može se reći da je time teorija verificirana, ali je u jednom primjeru pomogla da bolje razumijemo povijesni razvitak; osobito da ne upadnemo u klopku idealiziranja nekog budućeg idealnog stanja. Nema, niti će predvidivo biti, suradnje bez sukoba u ljudskoj interakciji, pa niti u političkim institucijama i upravnim organizacijama koje postoje ili će se ubuduće izumiti. Niti će ekstremni sukobi – pod uvjetom da ne zbrišu ljudsku vrstu – ugasiti težnju za suradnjom ni potrebu da se ona uspostavi. A sve društvene strukture zahtijevat će i stabilizaciju da bi uopće stekle svojstvo strukture i prilagođavanje okolini koja se neprestano mije-

[100] Značajno je da je jedini resor u kojem pravnici nisu preuzeli komandu oduvijek bila vojska. Postojalo je vojno sudstvo, kao što su postojali vojna intendantura ili sanitet. Ali u ostvarivanju borbenih ciljeva vojske nisu smjeli smetati nikakvi drugi obziri, a pogotovo ne prisutnost bila koga osim vojnika u samim operacijama. Cilj je vojske pobijediti u ratu, a to je uvijek bilo dovoljno važno, da su sve druge struke mogle biti samo pomoćne.

nja. Kao što se i težnja prema slobodi unutar društvenih struktura i u odnosu na njih ne može bez daljnjega uskladiti s postulatom pravednosti unutar njih i u odnosu na efekte njihova djelovanja u društvu. Čini se da je na svim razinama labilna ravnoteža među oprečnim težnjama naša sudbina.

Sada prilazimo još korak bliže konkretnom životu: razvitku upravnih sustava u pojedinim europskim zemljama i njihovom današnjem izgledu. Što smo bliže stvarnom zbivanju, to je slika složenija. To su brojniji utjecaji koji na tu sliku djeluju i u tom se djelovanju međusobno isprepliću. Konačni ishod nipošto nije puki zbroj djelovanja svake od sastavnica. Stoga se i povećava opasnost da unaprijed smišljena misaona shema ne poveća već smanji našu sposobnost ispravno shvatiti složenu konkretnu pojavu i dati odgovarajuću težinu svakoj sastavnici njezina razvitka kao i efektu njihova ispreplitanja. Ipak, vrijedi pokušati.

UJEDINJENO KRALJEVSTVO VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE

Uprava u Velikoj Britaniji obilježena je svojim dubokim korijenima, svojom dalekom povijesnom pozadinom. A u svoj je današnjem obliku formirana pod utjecajem svojstvenih obilježja razvitka britanskog društva poslije Drugog svjetskog rata.

Drugačije nego na europskom kontinentu, engleski kralj nije nikad uspio feudalno plemstvo isključiti od političkog odlučivanja i pretvoriti velikaše u svoje dvorjane. Stoga je i hod od feudalizma prema građanskoj državi u Velikoj Britaniji bio postupan, manje isprekidan naglim lomovima nego drugdje. Mnoge se političke i upravne strukture pojavljuju ranije nego na europskom kontinentu. A mnoge se tradicionalne ustanove i postupci – pogotovo njihova imena – zadržavaju dulje nego u zemljama usporedivog stupnja razvijenosti.[101] Središnja politička institucija bila je, uz kralja, Velika skupština plemstva. Razdoblje između 12. i 14. stoljeća, u kojem je Magna Charta Libertatum iz 1215. godine bila samo jedan od značajnih dokumenata, bilo je obilježeno sukobom između kralja i plemstva o raspodjeli vlasti.[102] I englesko običajno pravo (common law) dobilo je svoj dominantni položaj u pravnom razvitku Velike Britanije među ostalim i zbog toga što ga je plemstvo smatralo djelotvornim ograničenjem kraljeve vlasti.[103] Skupštine plemstva zadržale su nadzor nad javnim financijama i onda kad su se engleski kraljevi najviše približili ideal-tipu apsolutističkog vladara. Obično se smatra da je to vrijeme stupanja na prijestolje dinastije Tudor 1475. godine koja je trajala do političkih promjena u 17. stoljeću. Kraljevu moć u tom razdoblju povećao je i nastanak anglikanske crkve, neovisne o papi u Rimu, kojoj je kralj bio pokrovitelj i,

[101] „Danas se smatra sigurno utvrđenim da su feudalne strukture vlasti nakalemljene na one koje su postojale prije normanskog osvajanja. Godine 1066. William Osvajač 'preuzeo je sustav koji je funkcionirao, na koji je on polagao zakonsko pravo, i izričito je potvrdio zakone svojih prethodnika.' U vrijeme oblikovanja sustava običajnog prava (common law) postojalo je četiri tipa upravnih institucija na lokalnoj razini. Temeljne upravne jedinice u Engleskoj bile su grofovije (shire, kasnije county), kojima je obično upravljao jedan velikaš i sudovi stotnina (hundred courts).» Kraljevsku upravu u grofovijama predstavljao je šerif (sherif ili vicecomes) na čelu suda grofovije, podijeljene na stotnine. U stotninama djelovali su sudovi stotnina pod vodstvom bailiff-a, sudsko-upravnog službenika kojeg postavlja šerif ili lokalni velikaš. Zatim su postojali koncesionirani sudovi po kraljevim ovlastima u rukama plemića i, konačno, potpuno u rukama plemstva, vlastelinski sudovi (manorial courts). (Doe i Young 1996.; Milsom 1981.).

[102] „To je bilo vrijeme u kojem je parlamentu u razvitku postalo jasno da vlast oporezivanja ne smije dulje ostati prepuštena slobodnoj ocjeni vladara" (Ashford 1994., 311)

[103] „Uzdizanje common law-a na ustavnu razinu nije, dakako, bila predvidiva posljedica srednjevjekovnog razvitka. Njegova je institucionalizacija bila djelo parlamenta. Počevši od 14. stoljeća glavni je politički sukob bio između kralja i lordova"(Maitland 1963., Ashford 1994., 300).

u neku ruku, svjetovni glavar.[104] Kralj nastoji izbjeći ograničenja koja mu nameće common law i utjecaj sudova koji sude po common law-u stvaranjem novih i posebnih kraljevskih sudova (npr. Sud Zvjezdane komore (Star Chamber). U isti mah kraljevo vijeće (Privy Council) postaje središte državne uprave.

Na lokalnoj razini kralj imenuje mirovne suce (Justices of the Peace) među lokalnim plemstvom sa širokim upravnim djelokrugom. U 16. je stoljeću uvedena funkcija "lordova namjesnika" (lord lieutenants) kao zapovjednika milicije-policije u svakoj grofoviji. Posebne upravne zadaće imala su povjerenstva koja su nastala u 15. stoljeću i brinula se uglavnom za lokalnu infrastrukturu. "Povjerenici su se birali među plemićima svake grofovije, a njihov je postupak i položaj bio izjednačen sa sudskim". Lokalna uprava u gradovima, organizirana najčešće na temelju kraljevske povelje, sastojala se od gradonačelnika i gradskog vijeća. (Doe i Young 1996., 12).

I u postupnom pretvaranju plemićke Velike skupštine u parlament samo se produbila svijest, koja je postojala odvajkada, da je skupština ravnopravni nositelj vrhovne državne vlasti. Ne samo upravno već i politički – i pored događaja između 1640. i 1688. (među njima osuda i smaknuće kralja Charles-a I. 1649.) – elementi kontinuiteta s ranijim razdobljem su vidljiviji od elemenata diskontinuiteta. Do 19. stoljeća državna je vlast legitimirana pravnim okvirom common law-a, a ekonomski utemeljena na plemićkom vlasništvu zemlje.[105]

Stvarna moć i ugled parlamenta neprestano su rasli.[106] Tako da je i u nastajanju državnog upravnog aparata i parlament imao svoju ulogu. Središnja je uprava stvorena, s jedne strane, kao i drugdje u Europi, iz vladarevih savjetodavnih tijela i funkcionara. Ali s druge, i iz parlamentarnih odbora i dostojanstvenika proizašlih iz parlamenta. Ključnu je ulogu odigrala institucija vlade. Vlada je počela kao skup kraljevih ministara, koji su u isti mah bili obvezani polagati račun većini u parlamentu. Tek s vremenom uloga vladara postaje formalna. On obvezatno povjerava mandat za sastav vlade stranci koja je dobila većinu na izborima. Članovi vlade imaju dalekosežne ovlasti u donošenju upravnih odluka. Ali i pored vlade,

[104] Anglikanska crkva bila je nova mogućnost utjecaja kralja na parlament. „Do godine 1855. bili su zastupnici u parlamentu dužni potpisati Tridesetdevet članaka koji su ih obvezivali na vjernost kralju i anglikanskoj crkvi" (Ashford,1994., 297-298)

[105] „U političkom i pravnom sustavu koji je bio u prvom redu usmjeren na zaštitu zemlje i zemljišnog posjeda jedva iznenađuje da je godine 1850. deset osoba posjedovalo pola Škotske, a sto osoba pola Engleske (Thornton 1965., 220).

[106] „Iz navodne političke ravnoteže između krune i parlamenta razvila se, od tzv. financijske revolucije iz 1690. tijekom 18. stoljeća, sve više svemoć parlamenta, tako da je Blackstone 1765. mogao utvrditi da je parlament, koji je u stvari suverena vlast, uvijek apsolutni autoritet" (Dippel 1996., 260)

upravni odbori parlamenta rješavaju značajne upravne stvari.[107] U skladu s tradicijama nekadanjih velikaških vijeća, i parlament smatra prvenstvenim predmetom svoje pažnje upravljanje državnim financijama.[108]

I u Velikoj Britaniji državna je uprava s vremenom narasla u golem aparat. Prvi val povećanja pokrenut je napoleonskim ratovima na prijelazu iz 18. u 19. stoljeće.[109] Tijekom 19. stoljeća pretvorila se uprava u Velikoj Britaniji postupno u posebni, od politike odvojeni, stručni i profesionalni sustav s ciljem zaštite javnog interesa.[110] U isto vrijeme, međutim, stara nastojanja kraljeva da u plemićkim skupštinama imaju svoje povjerljive ljude,[111] nastavlja vlada u 19. stoljeću sustavom patronaže. Sa svoje strane, parlament proizvodi upravne sinekure kako bi materijalno pomogao osiromašenom plemstvu. Liberalni članovi parlamenta nastoje to stanje promijeniti reformama kroz drugu polovicu 19. stoljeća[112]

Promatrajući razvitak političkog i upravnog sustava Velike Britanije u cjelini vidimo cjelovitu, teorijski značajnu iako, komparativno gledano, specifičnu sliku. Sukobi između kralja i plemstva u ranom razdoblju kombinirani su nužno sa suradnjom među njima u upravljanju zemljom i, osobito, u gotovo neprekidnom ratovanju kako na britanskom otočju tako sa susjedima na europskom kontinentu. Ta kombinacija nije ni svjesna ni institucionalizirana. Nego *ad hoc* diktirana surovom stvarnošću odnosa unutar i među ljudskim zajednicama. Ali i pored toga ostaje,

[107] „Bez obzira na potrebu jedinstvenosti u zemlji, pa i samo unutar pojedinog ministarstva, upravni se odbori parlamenta bave žalbama o pravima članova sindikata, žalbama u vezi s tarifnim ugovorima o uvjetima rada, stručnim obrazovanjem, državnom brigom za stare, dodatnim davanjima (socijalnom pomoći), stanarinama u socijalnim stanovima, regulacijskim planovima i građevinskim dozvolama, pravilima zaštite zdravlja, dogovorima o prodaji poljoprivrednih proizvoda kao i sporovima o liječničkim pogreškama, da navedemo samo neke aspekte" (Ashford 1994., 305).

[108] „Institucije koje daju važne odgovore na pitanje kako se vlada i kako se upravlja su parlament, riznica i Engleska banka. Parlamentarni nadzor nad novčanikom počiva na dva stupa: pristanak parlamenta na oporezivanje i ovlast donošenja zakona..." (McEldowney 1996., 23).

[109] „Godine 1797., četiri godine od početka rata s revolucionarnom Francuskom, središnja je uprava brojala gotovo 16.300 službenika. Do 1815. nakon gotovo 20 godina praktički neprestanog ratovanja velikih razmjera, broj je narastao do malo preko 24.500. Ali se zatim postupno smanjivao na 22.900 godine 1827. 21.300 u 1832., pa dalje do najniže točke 16.800 godinne 1841. U sljedećim destljećima se ponovno stalno penjao do 53.800 godine 1871" (Harling 1996., 196).

[110] Povjesničari ukazuju na to da se „državna služba postupno promijenila od dijela imovine službenika s raznim povlasticama i oprostima do plaćenog zanimanja na temelju javnog povjerenja, od oblika političkog utjecaja u posve upravni položaj iznad politike..."(Harling 1996., 191).

[111] Procjenjuje se da je takvih „kraljevih ljudi" u parlamentu 1716. godine bilo 157, a do 1747. taj je broj narastao na 197 od ukupnog broja 558 članova parlamenta (Harling 1996., 199).

[112] U tom je pogledu značajan izvještaj Northcote/Trevelyan iz 1854.. Cilj je izvještaja bio „promijeniti i prilagoditi javne ustanove tako da ih se postavi na temelje najpogodnije za učinkovito obavljanje njihovih važnih funkcija kako to odgovara stvarnim okolnostima sadašnjeg vremena".(Greenaway 1996., 215).

ma kako primitivna, istodobna prisutnost suradnje i sukoba, kao rana škola za buduća bolja institucionalna rješenja. Kad, na primjer, Ashford (1996., 300) piše o "ustavnom statusu" borbi između kralja i lordova između 11. i 14. stoljeća, ne možemo mu predbaciti povijesno hipostaziranje. Zaista postoje određene paralele između tadanjih sukoba i dokumenata koje su proizvele, kao što je Velika povelja sloboda u 13. stoljeću, i političkih sukoba 17. stoljeća s Poveljom prava (Bill of Rights) i drugim ispravama ustavnog značaja iz tog vremena, koje pokreću razvitak prema suvremenom parlamentarizmu.

U prvom razdoblju kraljevska vlast u vrijeme dinastije Tudor u 15. i 16. stoljeću kao da dobiva prevagu nad plemstvom. Možda je upravo ta prevaga razlog onih elemenata nasilja koji su se pojavili, iako prolazno, u ustavno-političkom preokretu 17. stoljeća. Nasilje je bilo usmjereno protiv kralja, ne protiv plemstva. Plemstvo je kroz svoje stoljetno sukobljavanje s krunom steklo socijalno i politički samostalan položaj u očima sviju. Građanski revolucionari 17. stoljeća nisu plemstvo identificirali s kraljem i njihovo nasilje, za razliku od Francuske, nije bilo upereno protiv aristokracije.

Ipak se mijenjaju glavni društveni akteri. U velikoj smjeni društvenog hegemona građanstvo, predstavljeno u Domu komuna, smijenilo je plemstvo, i s te političke platforme nastavilo sukobe s kraljevskom vlašću, koja je sada bila ustavno definirana kao izvršna vlast, kroz čitavo 18. i prvu trećinu 19. stoljeća. Plemstvo je ostalo paralelno politički prisutno u Domu lordova i u kraljevoj izvršnoj vlasti. S tim da se stvarni utjecaj plemstva na državne poslove postupno smanjivao. I to bez upotrebe giljotine, već, među ostalim, i "razvodnjavanjem" Doma lordova time što su uspješni građani nagrađivani plemićkim naslovima i na taj način kooptirani u Dom lordova.

Kroz 19. stoljeće moć i ugled parlamenta neprestano su rasli. Tako da u 20. stoljeću ni svjetski ratovi ni pojavljivanje jakih povijesnih ličnosti, od Winstona Churchilla do Margaret Thatcher, nisu dominaciju parlamenta ni u jednom času doveli u pitanje. I više od toga. Pojavila se i jačala nova društvena skupina, industrijsko radništvo, u sukobu s građanskim kapitalizmom. U Velikoj je Britaniji uspjelo taj epohalni sukob usmjeriti u okvire parlamentarnih institucija kao sukob konzervativne (građanske) i laburističke (radničke) stranke, koje se kroz 20. stoljeće smjenjuju na vlasti i u parlamentarnom funkcioniranju, i pored sukoba, surađuju. Sve do izgradnje socijalne države i Blairovog "trećeg puta" novog laburizma. A vlada, iako proizašla iz parlamenta i odgovorna parlamentu, preuzela je ulogu kralja u tom smislu, da se sukobljava s parlamentom, kao nekada kralj s plemstvom, pored toga što s njime neizbježno surađuje. Samo što to više nije nekadanje sirovo smjenjivanje i kombiniranje intriga, paktova i nasilja, već uređena i pravno utemeljena procedura svjesno vođena i usavršavana sve rafiniranijim rješe-

njima. Nije da i danas nema intriga, paktova i nasilja. Samo što je okvir drugačiji, pa stoga i društveni efekti manje nepredvidivi. Kao da su, bar na jednom području svoje djelatnosti, ljudi uspjeli sami sebe dobiti pod kontrolu.

U tom se smislu treba složiti sa zaključkom koji je izrekao Vinko Krišković, profesor uprave na Pravnom fakultetu u Zagrebu poslije Prvog svjetskog rata, u naslovu svoje knjige "Anglia docet", Engleska nas podučava.

1. STRUKTURNA KRIZA

U drugoj polovici 20. stoljeća stabilizacija privrede i države u Velikoj Britaniji dosegla je mjeru koja je opasno smanjila prilagodljivost tih struktura. U isti je mah sve jače naglašena pravednost u društvu, ali na račun prostora slobode koji je tada ostavljen pojedinačnoj inicijativi.

Potaknuta velikom ekonomskom krizom 1929.-1933. razvila se u Velikoj Britaniji ekonomska teorija, povezana s imenom Johna Maynarda Keynesa. Ta je teorija zahtijevala načelno prisustvo državne ekonomske politike u sustavu tržišne privrede. I to ne samo kao vanjskog regulatora koji bdije nad pridržavanjem tržišnih pravila slobodne utakmice i time osigurava sastavnicu suradnje u tržištu kao kombinaciji suradnje i sukoba. Nego kao unutarnji sastavni dio institucije tržišta koji svojim mjerama sprečava prevelika kolebanja u privrednim procesima.

Val društvene solidarnosti, dakle društvene suradnje, pokrenut nasiljem i stradanjima u velikom sukobu Drugog svjetskog rata, doveo je do koncepcije socijalne države. Inicijativa za njezino uvođenje povezana je s imenom Williama Henrya Beveridgea. Socijalna je država značila proširenо tumačenje pravednosti u društvu kao materijalne egzistencijalne sigurnosti za sve i svakoga.

U tom je stanju Veliku Britaniju zatekao skok u razvitku znanja, jedne od triju bitnih odrednica – rast gustoće, rast znanja, širenje kruga prihvaćenosti interesa – okoline društvenih struktura. Taj je skok doveo u pitanje neke od temeljnih pretpostavki tradicionalne industrijske privrede. Napredovanje u mikro-elektronici i telematici dovelo je do tzv. informatičke revolucije, čije krajnje posljedice je i danas još teško sagledati.[113] Prodori na području fizike, kemije, biokemije i biologije otvaraju perspektive koje će također tek u budućnosti postati jasnije. Time je masovna industrijska proizvodnja na tekućoj vrpci – povezana s imenom Henrya Forda – za masovno tržište nediferenciranih potrošača stavljena pred nove iza-

[113] „Razvitak automatizacije, osobito pomoću informatičke tehnologije" (Hood 1991., 3) vodi prema bitnom smanjenju broja ljudi potrebnih u industriji, pa time do problema dugotrajne „sistemske" nezaposlenosti i do radikalne promjene u politici osoblja industrijskih organizacija.

zove.[114] Treba proizvoditi raznovrsnije, kvalitetnije, za diferencirane skupine potrošača, a prije svega elastičnije, prilagodljivije, jer se uvjeti tržišta, kako na strani ponude – nove tehnologije -, tako na strani potražnje – kupovna moć i ukus potrošača – sve brže mijenjaju.[115]

Privreda u Velikoj Britaniji nije bila dorasla tom izazovu. Kejnzijanska stabilizacija privrede povezivanjem s državom dovela je do prevelikog gubitka prilagodljivosti. A socijalna je država preveliki dio nacionalnog dohotka fiksirala u socijalnim davanjima i uslugama. Premalo je ostalo za riskantne investicije u nove tehnologije, u nove privredne pothvate, u "stvaralačko razaranje", o kojem piše Schumpeter. Tako da je 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća britanska privreda bila pred ozbiljnom krizom.

Da bismo razumjeli kako se ta kriza odvijala, kako su britansko društvo i britanske ekonomske i društvene strukture na krizu reagirale, nije dovoljan teorijski okvir koji smo upravo primijenili da bismo protumačili kako je do krize došlo. Razumijevanje konkretnih pojava i procesa pretpostavlja uočavanje bitnih popratnih okolnosti koje tvore svaku konkretnost. A na pitanje koje su okolnosti bitne i koje će ispreplitanje tih okolnosti na kraju biti presudno, izvanredno je teško odgovoriti unaprijed. Pa i unatrag, kao u ovom slučaju. Svako je prosuđivanje težine upliva svake pojedine okolnosti na ukupni rezultat izloženo kritici jednako uvjerljivog drugačijeg tumačenja. U situaciji Velike Britanije valja računati, primjerice, sa sljedećim popratnim okolnostima:

– Velika je Britanija bila član pobjedničkog saveza u Drugom svjetskom ratu. Ali ju je ta pobjeda skupo stajala u ljudima i materijalnim vrijednostima. Put prema pobjedi vodio je preko gotovo katastrofalnih poraza, kao u Francuskoj u svibnju i lipnju 1940. godine, i završio spoznajom da u vojnom pogledu više nije u istoj kategoriji s SAD-om i SSSR-om.

– Britansko se carstvo raspalo u procesu dekolonizacije i ostavilo Britance s osjećajem da se "stare slave djedovina" nepovratno ugasila. Tim su teže doživjeli privredne neuspjehe 60-ih i 70-ih. Zar mi zaista ne možemo bolje? S jedne strane postali smo država drugog reda, ne više velesila kakva smo bili bar od pobjede kod Waterloo-a. S druge, mi koji smo izmislili industrijsku revoluciju nismo više u stanju nositi se s našim industrijskim konkurentima. U prvom redu, nedorasli smo svojoj bivšoj koloniji u Americi.

[114] Tako da su nužni procesi strukturne modernizacije koji nisu bili ograničeni na jednu zemlju doveli do raspada interesnih i organizacijskih temelja onog zahtjevnog poslijeratnog modela etatističkog usmjeravanja koji je nazvan ‚kejnzijanskom državom socijalne dobrobiti'. Kao dugoročna tendencija pojavljuje se smanjivanje udjela (manualnog) radništva u ukupnom broju zaposlenih i u biračkom tijelu" (Offe 1994., 343).

– Snage političke ljevice rasle su u poslijeratnom razdoblju, možda i kao nastavak željezne nacionalne solidarnosti sviju u ratu. Pojačana je tendencija prema pravednosti koja je dovela do nacionalizacija čitavih privrednih grana, do izvanredno jakog položaja sindikata,[116] i do uvjerenja da je pravednost u raspodjeli važnija od slobode u poduzetništvu.

– Svjetsko isprepletanje i prožimanje, kao izraz porasta društvene gustoće – osobito po dimenzijama gustoće naseljenosti u gradovima i gustoće komuniciranja uslijed napredovanja u informatici – dovodi u pitanje suverenost svake pojedine države.[117] Nastaju nadnacionalne strukture i njihovo se djelovanje širi i produbljuje.[118] Za Veliku Britaniju osobito je važno nastajanje Europske unije. Ona ne želi ostati po strani od tog oblika nad-nacionalne integracije. Ali ne želi joj ni prebrzo prepustiti svoju državnost. Time stvara određenu nesigurnost, neodlučnost u svojoj politici, koja se nužno odražava i na načinu na koji rješava svoj glavni problem: krizu manjka prilagodljivosti i nedovoljne poduzetničke slobode.

– Slabljenjem suverenosti središnje državne vlasti jačaju zahtjevi za autonomijom užih prostora i skupina koje je država integrirala u cjelinu. U Velikoj Britaniji to su Sjeverna Irska, Škotska i Wales. Ta su centrifugalna kretanja utjecala na britansku politiku u istom smjeru kao dileme oko Europske unije: relativiziraju državu kao predstavnika i žarište društvenog identiteta.

Temeljna obilježja situacije: neprilagodljivost privrede i države, te dominacija pravednosti socijalne države nad slobodom tržišne utakmice, postupno prodiru u svijest Britanaca. Nezadovoljstvo postaje sve izraženije.[119] Traži se akcija. Vrijeme je za promjene.[120]

115 Jessop (1994.,58-60) sažima glavne promjene do kojih su napredovanje znanja i rast društvene gustoće doveli svjetsku privredu u sljedećih šest točaka: "nastajanje novih ključnih tehnologija ... internacionalizacija financijskih, trgovačkih i industrijskih tokova ... tendencija prema okupljanju u svjetskim regijama ... prijelaz od fordizma na post-fordizam ...porast usluga ... globalizacija rizika"» (ekoloških).

116 Krizi je doprinijela „snaga sindikata koji su uspjeli izvojštiti povećanje nadnica koje od 1960. dalje nije odgovaralo povećanju proizvodnosti" (Jessop 1994., 356).

117 „'Potkopavanje nacionalne države' (hollowing out of the State) upućuje na trojako pomicanje: neke se funkcije države prenose na supra-nacionalne organizacije (stare i nove) koje pored toga stiču i druge funkcije; neke se funkcije prenose na nižu teritorijalnu razinu, gdje se kombiniraju sa starim i s novim funkcijama na toj razini; i nastaju novi oblici međunarodne suradnje koje spajaju različite djelatnosti nacionalnih država, a da se pri tome zaobilaze središnji državni organi" (Jessop 1994., 57).

118 Te se promjene odnose i na upravu gdje „se razvija više međunarodni dnevni red, sve se veća pažnja posvećuje općim pitanjima javnog upravljanja, nacrtima politike, stilu odlučivanja i međudržavnim dogovorima, pored starije tradicije upravnih specijalizacija unutar svake pojedine države" (Hood 1991., 3).

119 To se odnosi i na državu: „Sredinom 70-ih odnos javnosti prema javnom sektoru pao je na niske grane. Izgubljeno je povjerenje u sposobnost javnog sektora da pruži javne usluge oče-

2. REVOLUCIJA U DEMOKRATSKIM OKVIRIMA

Na općim parlamentarnim izborima 1979. godine pobjeđuje Konzervativna stranka i pristupa ostvarivanju programa koji se zaista ne može nazvati konzervativnim, u tom smislu da bi konzervirao od ranije uhodane strukture privrede i države. Strategija konzervativne vlade pod vodstvom Margaret Thatcher bila je da se promišljeno i izravno sučeli s glavnim izvorima britanske krize: s neprilagodljivošću u privredi i državi i s teretom koji je socijalna država predstavljala za drugačije ciljeve upotrebe nacionalnog dohotka.[121] Ta je strategija obuhvaćala tri glavne sastavnice:

– Povećati prilagodljivost privrede tako da radikalno oslobodi snage tržišta. I to, privatizacijom podržavljenog dijela privrede pa i nekih javnih službi za koje se vjerovalo da ih tržište može pružiti kvalitetnije i jeftinije. Zatim deregulacijom, dakle maksimalnim oslobađanjem privrednih organizacija i djelatnosti od tereta državnih propisa i državnog nadzora. Konačno, orijentacijom privrede na svjetsko tržište, na prihvaćanje globalizacije u smislu slobodne utakmice u svjetskim razmjerima. Sve su te tri skupine mjera bile utemeljene na ideologiji neoliberalizma ili neke vrste tržišnog fundamentalizma koji polazi od uvjerenja da su metode i struktura tržišne privrede načelno bolje od svake alternative u svakoj situaciji, pa i od državnih organizacija i postupaka.[122]

– Potisnuti socijalnu državu. Smanjiti teret koji socijalna davanja i usluge znače za nacionalnu ekonomiju. I onda tako oslobođena sredstva usmjeriti u širokom rasponu na inovacije koje bi čitavu britansku privredu preusmjerile od masovne proizvodnje uz cijepanje radnog procesa na njegove najjednostavnije sastavnice koje kod radnika pretpostavljaju minimum znanja i informacija, na proizvodnju koja je za čitav red veličine složenija, pretpostavlja značajno veći kvantum znanja i informacija kod izvršitelja, a daje bitno vrjednije proizvode. U isti mah težište se

---

očekivane kakvoće, da upravlja privredom, da rješava socijalne probleme ili da štedljivo postupa s javnim financijama" (Jackson 2001., 9). To je nerspoloženje zapravo neobično kraj razmjerno dalekosežne sigurnosti koju pruža socijalna država. I opet vidimo da se sukob na dulji rok ne može otkupiti prednostima suradnje. Ovdje sama suradnja, izražena u socijalnoj solidarnosti, kao da postaje povod sukobljavanju.

120 Govori se o „osjećaju nacionalnog poniženja" (Borchert 1990., 11).

121 „Kejnzijanska socijalna država bila je u doba svog procvata usmjerena prije svega na to da regulira potražnju u interesu pune zaposlenosti i da proširi socijalna prava generalizacijom mjerila masovne potrošnje. Glavni je, pak, cilj šumpeterske radne države promicati inovacije na strani ponude, te suodlučivati o brzini i cilju tehnoloških promjena, a reorganizirati svoju socijalnu djelatnost u odnosu na njezino djelovanje na fleksibilnost tržišta rada i/ili na strukturnu konkurentnost" (Jessop 1994., 57).

122 Jessop (1994., 361): Hood (1991., 3).

premješta od prerađivačke industrije na usluge, osobito financijske usluge, i time na interese financijskog kapitala.

– Povećati prilagodljivost i učinkovitost državnog aparata koji bi trebao potaći i pomoći radikalno preusmjeravanje privrede. Iako je opće usmjerenje na štednju značilo i štednju u okviru države, dakle smanjivanje opsega državne uprave,[123] to nije, u predodžbama reformatora, trebalo dovesti do slabljenja države i njezine inicijative u preobrazbi društva. I državna je uprava trebala u svoj rad uvesti inovacije nove tehnologije i primijeniti nove metode upravljanja preuzete i prilagođene iz iskustava privrednih organizacija.[124]

Takva je strategija značila određene opasnosti za trajnost vlade koja ju je nastojala primijeniti. Politička taktika vlade Margaret Thatcher morala je riješiti na oko gotovo nerješiv problem: kako ostati na vlasti u parlamentarnom demokratskom sustavu dulje od jednog četverogodišnjeg mandata – četiri godine ne bi bile dovoljne za ostvarivanje zamišljenih promjena – nakon frontalnog napadaja na socijalnu sigurnost građana? Taktički se potezi vlade, koja je uspjela održati Konzervativnu stranku na vlasti gotovo 20 godina, mogu obuhvatiti u sljedeća tri pristupa:

– Idejna i emocionalna mobilizacija birača. Jedno je bila posve racionalna kritika postojećeg stanja u britanskoj privredi i upravi, osobito kritika nesposobnosti državnog aparata da ostvaruje ciljeve koje je sam bio proglasio i obećao.[125] Za takvu je kritiku postojeća situacija pružala dovoljno argumenata. Korak dalje išla je kritika koja je, još uvijek razumnim razlozima, dovodila u pitanje idejne temelje socijalne države. Dokazivalo se da je kriterij pravednosti, iz unutarnjih logičkih razloga, neprimjenjiv u državnoj politici. Zatim, da su davanja i usluge socijalne države "bure bez dna", jer je nemoguće utvrditi koji je njihov primjereni opseg i razina. Preko toga, međutim, sezao je pokušaj ostvariti neku vrst moralne revolucije. Propovijedale su se tradicionalne "viktorijanske" vrijednosti skromnosti, štedljivosti, oslanjanja na vlastite snage, poštenja i nesebičnosti. Ali se istovremeno ukazivalo na staru imperijalnu slavu Velike Britanije[126] koja obvezuje i suvremenike

[123] Dunsire i Hood (1989.) govore o „pokušajima da se uspori ili preokrene rast državne uprave, tj. javno dodijeljenih sredstava i osoblja" (cit. u Hood 1991., 3).

[124] „... razvijanje automatizacije, osobito u informatičkoj tehnologije, u proizvodnji i raspodjeli javnih službi..." (Hood 1991., 3)

[125] „Jednako na oko protuslovan bio je anti-etatizam, koji je gotovo uzvišen na položaj državne doktrine, tj. uvjerenost kojom su nositelji vlovnih državnih položaja naglašavali nesposobnost državnog aprata i državnih postupaka odlučivanja da rješavaju socijalne i ekonomske probleme" (Offe 1994., 323).

[126] U tom je smislu vladi bio dobrodošao argentinski pokušaj vojne okupacije i prisvajanja Falklandskog otočja.

da nađu izlaz iz tadanje opće društvene krize. Ovaj je "etički evangelizam" vodio u politici do povećanog vrednovanja izravnih odnosa vlade, odnosno premijerke, s biračima mimo stranke,[127] do iznimne važnosti medija,[128] do neprestanih moralnih kampanja.

– Razbijanje društvenih uporišta opozicije. Vlada je, pomoću zakona i drugih mjera, uspjela znatno smanjiti utjecaj sindikata[129] i djelokrug lokalne samouprave, te potisnuti čitav niz organizacija civilnog društva koje su djelovale kao posrednici između građana i države.[130] U cjelini vlada nastoji potkopati sve institucije društvene solidarnosti.[131]

– Konačno, vlada nastoji sustavnim mjerama ostvariti socijalne promjene u britanskom društvu, promjene koje bi u biračkom tijelu pogodovale njezinoj politici. Usmjerava ljude na pojedinačni ekonomski uspjeh i bogaćenje. Na primjer, pruža vrlo dalekosežne olakšice stanarima tzv. socijalnih stanova da svoje stanove otkupe i tako postanu kućevlasnici, subvencionira kupovanje dionica od strane pripadnika "nižeg srednjeg" sloja.[132] Bogati su privilegirani poreskom politikom države, koja, međutim, u isti mah nastoji što veći broj građana pretvoriti u vlasnike imovinskih vrijednosti – kuća, dionica – kako bi proširila njoj skloni dio birača.[133] Ova je taktika bila politički uspješna. Konzervativna je stranke dobila i

Vijest o pobjedi u tom sukobu najavila je Margaret Thatcher u parlamentu rečenicom: „Velika je Britanija opet velika!".

127 „... stranački je život predstavljen kao mjesto koncentracije snaga koja će voditi prema moralno nadahnutoj nacionalnoj renesansi ili buđenju, a taj pokret vodi vođa" (Gaffney 1991., 186).

128 „Taj novi oblik gotovo predsjedničke, plebiscitarne politike centriran je na utakmicu elite za političke položaje, a insceniran je ne toliko preko stranke koliko preko masovnih medija, osobito televizije (Jessop 1994., 366).

129 To je uspjelo osobito pomoću „Zakona o sindikatima (Trade Unions Act) iz 1984. koji uvodi građanskopravnu odgovornost sindikata za neke štete nastale kao posljedica štrajka. Broj članova sindikata pao je samo između 1980. i 1983. za 14%. Dodatno je došlo do ... gubitka funkcija sindikata uslijed ukidanja dvostranih i trostranih struktura za pregovore /radnici, poslodavci, eventualno država/" (Offe 1994., 341).

130 Vlada je vodila politiku „aktivne dezorganizacije posredničkih struktura i kolektivnog korporatističkog dogovaranja. Ishod je bio proširenje mogućnosti djelovanja državne izvršne vlasti na građansko društvo s kojeg je bio skinut zaštitni pokrov asocijativnih obrambenih snaga i institucionalnih autonomija" (Offe, 1994., 326).

131 „Ali strategija raskrčivanja institucija ima šire osnove: usmjerena je na zaobilaženje svih vrsta ‚političkih staleža', bilo centralističkih autoritarnim, bilo liberalno tržišnim mjerama, od teritorijalnih jedinica do sindikata, i na razbijanje društvenih solidarnosti koju te institucije predstavljaju i održavaju" (Offe 1994., 335).

132 „Karakteristična je značajka anglosaskog populizma 80-ih godina ... opravdavanje nekontroliranog procvata pojedinačnog interesa na stjecanju i bogaćenju, instinkta akvizitivnosti'" (Jenkins 1987, 53, cit. u Offe 1994., 323-324).

133 „S konsolidacijom Thatcherizma nakon 1982. mogu se definirati novi društveni temelji, naime korisnici vladine orijentacije na poduzetničko društvo i na narodni kapitalizam. ... Samo 1988/

sljedeća tri izbora: 1982., 1987. i 1992.[134] I, kako je često zabilježeno, nakon uzastopnih pobjeda, ono što je bila taktika pretvara se u ideologiju. Ono što je bio niz taktičkih i propagandnih poteza u cilju dobivanja sljedećih izbora, postaje novi cilj koji snažno emocionalno zaokuplja vodstvo stranke.[135] Mjere koje su birači u početku doživljavali kao opravdano ispravljanje ne-ravnoteže u glavnim strukturnim odrednicama privrednog i državnog sustava, prerasle su u ideološki motivirana pretjeravanja. Dobar je primjer uvođenje novog poreza, neke vrste glavarine koja je jednaka za sve (poll tax) koja je trebala omogućiti daljnje smanjenje poreskog opterećenja najbogatijih. Takvu je mjeru većina birača doživjela kao skandalozno nepravednu. Postavilo se pitanje mogu li konzervativci nakon toga ostati na vlasti, a da politički režim ostane demokratičan.

Osnovne komponente sustava, kombinacija suradnje i sukoba u višestranačkom parlamentarizmu, funkcionirale su ovog puta besprijekorno, moglo bi se reći upravo elegantno. Unutar Konzervativne stranke sazrijevala je svijest da je Margaret Thatcher svojim fundamentalizmom i svojim kolateralnim neuspjesima[136] postala opterećenje stranci u njezinim izgledima na sljedećim izborima. Vodstvo stranke preuzima John Major, racionalni ne-fundamentalistički konzervativac. On još uspijeva dobiti izbore 1992. godine uslijed neke vrste inercije biračkog tijela. Ali politika se očigledno bila vratila u svoje uobičajeno korito, koje vodi prema smjenjivanju stranaka na vlasti. Izbore 1997. dobiva Laburistička stranka.

U razmjerno dugom vremenu u kojem nije bila na vlasti Laburistička je stranka također prošla kroz svojevrsnu idejnu evoluciju. Klasični laburistički cilj, demokratski socijalizam demokratskim parlamentarnim sredstvima, ustupio je mjesto zamisli o kombinaciji između privatnovlasničke tržišne privrede, s jedne strane, i državne regulacije i socijalne sigurnosti, s druge.[137] Gotovo bi se moglo

1989. proračunske godine, godine u kojoj je Lawson proveo opsežno smanjenje poreza, profitirao je najgornji postotak svih poreskih obveznika (ukuno njih 210.000) 4,7 milijardi funti od tih sniženja. Istodobno se povećao bruto dohodak vrha skupine poreskih obveznika od 4,9% na 7% ukupnog narodnog dohotka (Field 1989., 70-71, cit. u Jessop 1994., 377). Istodobno, „Radnička klasa postaje manja, heterogenija, divergentnija i bila je slabije organizirana..." Jessop ibid.)

[134] „Glasanje za konzervativce može se predvidjeti na temelju skupa obilježja koje teže kroz vrijeme prema brojčanom porastu (ne-manualni radnici, stanari-vlasnici). S druge strane, u prilog konzervativaca govore obilježja koja se ili brojčano smanjuju (manualni radnici, stanari socijalnih stanova) ili, ako se i ne smanjuju nužno, predstavljaju u svakom slučaju manjine" (Dunleavy/Husbands 1985., 212).

[135] Jessop (1994., 360) govori o četvrtom razdoblju „radikalnog thatcherizma koji je išao za općom reorganizacijom društvenih odnosa, daleko preko granica gospodarstva"

[136] „... sve veće unutarnje prepirke o pitanjima Europske unije i sve jasnije naznake privredne recesije..." (Jessop 1994., 361).

[137] „Potrebno je, stoga, naći ravnotežu, ‚treći put', koji znači miješanu ekonomiju koja bi kombinirala najbolje crte tržišnog i državno-upravnog nacrta. /Antony/ Giddens (1998.), britanski

reći da se nova orijentacija svodi na složeniji oblik polaznog koncepta političke demokracije kao kombiniranja suradnje i sukoba u višestranačkom parlamentarizmu. Samo što je novi oblik proširen. On ne obuhvaća samo politički sustav, već taj sustav, kombiniran iz suradnje i sukoba, gleda kao jednu stranu jedne šire kombinacije u kojoj svojom cjelinom predstavlja suradnju, u neku ruku na općenitijoj razini, nasuprot drugoj strani, tržišnoj privredi. Tržišna privreda, koja je i sama kombinacija sukoba u tržišnoj utakmici sa suradnjom koja se izražava u pridržavanju tržišnih pravila, na toj široj, društvenoj razini predstavlja stranu sukoba. Preuzimanjem tržišne privrede, a ne državno-planske, kao jednog od svojih polazišta, novi laburizam vodi u isti mah računa o potrebi sačuvati dovoljnu mjeru elastičnosti, prilagodljivosti struktura kojima je društvo prožeto. Dok naglašavanje regulativne i socijalne dimenzije države uspostavlja ravnotežu između slobode i pravednosti koja je bila poremećena jednostranim, ideološki zaoštrenim isticanjem slobode poduzetništva u prethodnoj vladi.[138]

Teorijski gledano, reorijentacija laburista je, na dugi rok, gotovo važniji događaj od neo-liberalne inicijative thacherizma. Ona, naime, pokazuje da je u najrazvijenijim demokratskim sustavima prevladano smjenjivanje suprotnih idejnopolitičkih koncepata kao kombinacije suradnje i sukoba. Zajednički je zadatak sviju političkih opcija da se nova kombinacija suradnje i sukoba sastoji u pronalaženju točke najbolje ravnoteže između oprečnih težnji svojstvenih svakoj ljudskoj interakciji i svim društvenim strukturama. To, ipak, ne znači da se politika pretvara u tehničku djelatnost koja se stapa s upravljanjem. Najbolja se točka ravnoteže između suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti mijenja za svaku interakciju i za svaku strukturu usporedo s neprestanim mijenjanjem okoline. A interesi aktera, kao i njihove predodžbe, osjećaji, vrijednosti, identiteti upućuju njihovu akciju u različitim smjerovima i oblikuju njihova različita uvjerenja o tome što je optimalna ravnoteža. Drugim riječima, interakcija među ljudima ostaje interakcija. U njoj ne ide, i neće ići, bez suradnje. Ali isto tako neće nikad uzmanjkati povoda za sukob.

Laburisti, predvođeni Tonyjem Blairom, u biti prihvaćaju glavne reforme svojih konzervativnih prethodnika: privatizaciju, deregulaciju, povećanje elastičnosti u privredi i državi. A okreću se protiv pojedinih aspekata njihove politike koji se

sociolog, glavni tumač ‚trećeg puta', misli da bi reforma uprave trebala ostvariti ekološko načelo, postići više s manje sredstava' dakle ne smanjivanje, već bolja proizvedena vrijednost'" (Jackson 2001., 6-7).

138 Za slobodno tržište govori, da „državna uprava naprosto ne raspolaže kapacitetom obrade informacija koju ima tržište, da nije sposobna riješiti problem koordinacije, niti može uspješno oponašati poticaje koje pruža tržište. Tržište je, međutim, također defektno u važnim i značajnim pravcima. Ono je učinkovito samo pod vrlo ograničenim i specijalnim uvjetima. A pored toga proizvodi raspodjelu dobrobiti koja nije pravedna" (Jackson 2001., 6).

mogu shvatiti kao ideološki motivirano pretjerivanje. Kao što su pretjerana centralizacija odlučivanja u državi, degresivna poreska politika, protu-sindikalne mjere, sužavanje djelokruga lokalne samouprave, kao i protiv pretjeranog forsiranja tržišnih načela i metoda u javnoj upravi.[139] I u odnosu na socijalnu državu laburisti prihvaćaju da su pitanja njezine optimalne konstrukcije složenija nego što je to ranije izgledalo.[140]

3. REFORMA UPRAVE

Reforma uprave u Velikoj Britaniji obilježena je nizom dokumenata konzervativne vlade između 1979. i 1997. i nastavlja se, po istim temeljnim načelima, pod laburističkom vladom nakon 1997.

"Inicijativa za financijski menadžment" (Financial Management Iniciative) objavljena je 1982. godine. Obzirom na važnost državnih financija u ustavnom razvitku Velike Britanije od najranijih vremena, ne iznenađuje da je reforma krenula od upravljanja državnim financijskim sredstvima. Ali nije se, ni u tom prvom koraku, na tome zadržala. Evo kako te ciljeve sažima Državni ured za reviziju (National Audit Office) u svom izvještaju iz 1986. (cit. u Stewart and Walsh 1992., 501)

a) "Jasno određivanje ciljeva i sredstava za njihovo ostvarivanje da bi se, gdje god je to moguće, mogli vrednovati rezultati odnosno izvedba u odnosu prema postavljenim ciljevima;
b) Jasno određivanje odgovornosti za upotrebu sredstava te pažljivo ispitivanje odgovara li postignuta vrijednost utrošenom novcu;
c) Osiguranje potrebnih informacija, osobito o troškovima, obrazovanju odnosno o mogućnosti konzultacije stručnjaka kad je to nužno da bi se postavljena zadaća mogla djelotvorno ispuniti".

Polazi se od sredstava. Ali glavna je namjera da se preusmjeri dosadašnja metoda administrativnog upravljanja u menadžment.[141] Menadžment se shvaćao

[139] „U svibnju 1997. izbor nove laburističke vlade predstavljen je kao prilika da se, umjesto ideološkog dogmatizma, uvede pragmatizam i naglasi da je „važno ono što funkcionira" (what counts is what works). Proglašeni je cilj /laburista/ postići ,stvaranje boljih politika, bolji odaziv onome što ljudi žele, bolje javne službe'" /Cabinet Office 1999, 9/. Jedan od ranih posljedica programa modernizacije bilo je djelomično odustajanje od vjere u konkurentsko tržište kao rješenje problema javnih službi" (Boyne et al. 2001., 1)

[140] „Ukratko, statični modeli socijalne države moraju ustupiti mjesto dinamičnijem evolucionom pristupu socijalnoj politici, uzevši u punoj mjeri u obzir sve različite pritiske kojima su izloženi kako stupovi (tko plaća socijalna davanja i usluge), tako režimi (tko ima pravo, i pod kojim uvjetima, na ta davanja i usluge)" (Goodin i Rein 2001., 798).

kao "aktivni, vidljivi, diskrecioni nadzor organizacija od strane imenovanih osoba na vrhu koje su 'slobodne da upravljaju' (free to manage)" (Hood 1991., 4). Naglasak je na slobodi upravljanja, za razliku od stegnutosti upravljača formalnim pravilima. Disciplinu djelovanja treba ostvariti, ne unaprijed propisanim pravilima, već osobnom odgovornošću za trošenje sredstava i za ostvarivanje ciljeva. Da bi se takva odgovornost mogla ostvariti, treba unaprijed postaviti mjerila uspješnosti i gdje god je moguće izraziti ih kvantitativno. Ciljevi su važniji od postupaka. Sredstva se dodjeljuju organizaciji i menadžeri se nagrađuju prema uspješnosti. Ali ciljeve treba ostvarivati sa što manje sredstava. Financijska disciplina i štedljivost ugrađeni su, tako reći, unaprijed u ciljeve koje uprava ostvaruje.[142] Ideja menadžmenta zahtijeva da ovlasti i odgovornost za trošenje sredstava budu razmješteni širom upravnog sustava, idealno, prenijeti na svakog rukovoditelja za kojeg se može reći da mu je zadaća mobilizirati i usmjeriti sve članova svoje radne jedinice na ostvarivanje određenog cilja.

"Poboljšati menadžment u upravi: Sljedeći koraci" (Improving Management in Government: The Next Steps) objavljen je kao dokument vlade 1989. godine.

Glavni mu je cilj da reformira organizaciju uprave u skladu sa zahtjevima koji su proizašli iz Inicijative za financijski menadžment. Ako što veći dio uprave treba funkcionirati po načelima financijski autonomnog te osobno slobodnog i osobno odgovornog menadžmenta, onda treba prekinuti dotadašnje duge linije hijerarhijske podređenosti i nadređenosti. "Sljedeći koraci" to nastoje postići uvođenjem razlikovanja između "naručitelja" i "izvođača" upravnih djelatnosti. Naručitelji su ministarstva, a izvođači dotadanje organizacijske jedinice u tim ministarstvima koje su obavljale izvršne poslove, a sada su osamostaljene pod nazivom "agencije" ili "izvršne agencije". Agencije raspolažu neovisno proračunskim sredstvima koja se odnose na njihovu djelatnost, a vodi ih menadžer, samostalan i osobno odgovoran kako za uspjeh tako za proračun. Ali to izdvajanje agencija iz ministarstava je samo početak. Predviđeno je da ministarstva ubuduće raspisuju natječaj za obavljanje upravnih izvršnih djelatnosti, radilo se o vanjskoj djelatnosti odnosno o javnoj službi, ili o unutarnjim pomoćnim i stručno-uslužnim poslovima koje

141 Gray et al. (1991., 41) opisuju prve početke takvog razmišljanja, kad je Mragaret Thatcher, neposredno nakon dolaska na vlast 1979. godine primila delegaciju Udruge konzultanata za management (Management Consultants Association).

142 Početni naglasak na sredstvima, štedljivosti i financijskoj disciplini imali su posljedicu da se upravljanje čitavom akcijom povodom Financial Management Initiative sve više koncentriralo u Ministarstvu finacija (Treasury – Riznica). Posebne jedinice uz vladu koje su trebale voditi brigu o ostvarivanju Inicijative „našle su se pod priličnim pritiskom da svoje djelatnosti što uže povežu sa širim programom djelatnosti Riznice. Ukidanje Združene jedinice za menadžment i prenošenje njezinog djelokruga na redovnu strukturu Riznice, a posebno prenošenje poslova Skupine za financijski menadžment pokazuje da su djelatnosti oko Inicijative za financijski menadžment sada uklopljene u redovite odnose unutar Riznice" (Gray et al. 1991., 47-48).

su obavljale tradicionalne unutarnje organizacijske jedinice, obično obuhvaćene u Općem odjelu. Tko pobijedi na natječaju preuzima poslove u ulozi agencije, a po sklopljenom ugovoru s ministarstvom. Vrijeme na koje se ti ugovori sklapaju sve se više skraćuje, kako bi se moglo elastičnije i brže reagirati na promijenjene vanjske okolnosti.[143] Ciljevi i uvjeti pod kojima ih treba ostvariti određeni su Okvirnim dokumentom kojemu je cilj prenijeti na agenciju politiku za koju je odgovoran ministar na čelu dotične upravne grane.[144] Kasnije, agencije su ovlaštene da svoje usluge ponude na tržištu i ne-državnim naručiteljima.[145]

Neovisnost agencija se s vremenom povećava, a njihov sastav mijenja. Pored državnih pojavljuju se i nedržavni akteri u njima. Ti se mješoviti oblici diferenciraju na razne varijante organizacija koje se po svom karakteru nalaze u širokom pojasu između državnih i privatnih. A time se načelno otvara i mogućnost da obavljanje javnih poslova preuzmu privatne organizacije, također u nizu organizacijskih varijanti, koje djeluju pod državnim nadzorom i pod državnim utjecajem različitog intenziteta.[146] Očigledno, državna se uprava pretvara u javnu upravu.

Principi tržišne utakmice nastoje se uvesti u upravu gdje god je to moguće. To znači raspisuju se natječaji za sve upravne činidbe i sklapaju se odgovarajući ugovori. Utakmica je glavni put prema snižavanju troškova i poboljšanju rezultata. Načelo je "vrijednost za novac" (value for money) jedno od glavnih mjerila uspješnosti uprave. Time se postavlja pitanje: vrijednost za koga?

"Povelja građana" (Citizen's Charter) iz godine 1991. nastoji odgovoriti na to pitanje. Taj dokument vlade naglašava da u pogledu javnih službi svakom pojedinom građaninu treba osigurati pravo da bira i pravo na kvalitetnu uslugu. To treba ostvariti utvrđivanjem standarda kvalitete usluge, prava na informacije, privatizacijom i natjecanjem među onima koji nude usluge, pravom na odštetu, državnom inspekcijom i regulacijom.[147]

[143] „Weberov ideal-tip racionalne uprave naglašava pozitivne posljedice dugoročnog ugovaranja za razvijanje stručnosti, za neovisnost agencije i za vladavinu prava. Novi javni menadžment prekida s tim načinom organizacije i namjesto dugoročnih sklapa kratkoročne ugovore" (Lane 2001., 32)

[144] „Presudno je važno da postoji utakmica među ponuđačima za ugovore s državom ..." (Lane 2001., 39). Gdje takvih ponuđača nema ili ih nema dovoljno, država nastoji organizirati utakmicu među različitim državnim ponuđačima.

[145] Koenig/Beck 1997., 36).

[146] Dunsire et al. (1991., 22), primjerice, razlikuju: državni resor, trgovinski fond, javno poduzeće, hibridni oblici, dioničko društvo, privatni vlasnik-menadžer, u kretanju od javnog prema privarnom sektoru.

[147] „Povelja građana otvorit će ... inspekcije vanjskom svijetu. Učinit će ih mnogo osjetljivijima za javne interese i brige. Stoga ćemo imenovati građane u više inspekcija, gdje će usko surađivati s profesionalnim kolegama" (Memorandum Kabineta 1991., 40; cit. u Stewart i Walsh 1992., 508).

"Državni službenici: kontinuitet i promjene" (The Civil Service: Continuity and Change) iz 1994. godine. Duboki zahvati u financiranje, organizaciju i metode rada uprave nisu mogli ostaviti netaknut ni službenički sustav. I ovdje je polazna ideja bila da se otvori prethodno razmjerno zatvoreni službenički sustav u upravi Velike Britanije. Za sve se upravne položaje, uključivši one najviše, raspisuju javni natječaji na koje se mogu javiti svi koji misle da ispunjavaju objavljene uvjete, bez obzira na to gdje su radili prije toga. Dapače, personalna politika u to vrijeme išla je za tim da se u državnu upravu privuku sposobni menadžeri koji su prethodno radili u privredi.[148] Upravo na najodgovornija mjesta primaju se kandidati koji su uspjeli na natječaju, ali ne više na neodređeno vrijeme, već se s njima sklapaju ugovori na određeno vrijeme.[149]

Politika osoblja, kao i upravni poslovi u vezi s njome, povjereni su resorima. Samo za imenovanja na najviše upravne položaje unutar resora kao i za primanje kandidata izvan uprave na takve položaje zahtijeva se odobrenje premijera odnosno središnjeg Povjerenstva za državne službenike. Za vrijeme dok je Margaret Thatcher bila na položaju premijerke taj je pristanak, kod najodgovornijih položaja, ovisio i o tome, je li kandidat osvjedočeni pristaša političke linije premijerke.[150] Napreduje se u službi prema otvorenom sustavu napredovanja, ovisno od pokazanih uspjeha u radu. I platni je sustav otvoren. Primanja se određuju, pretežno, prema postignutim rezultatima u radu. I u izobrazbi najviše razine državnih službenika nastoji se povesti računa o orijentaciji na metode privrednog menadžmenta.[151]

Privatizacija podržavljenih privrednih poduzeća i grana provedena je za vlade M. Thatcher u nekoliko valova od samog početka njezina mandata.[152] To nije bila

[148] Baš su natječaji za najviše položaje privukli najveći broj kandidata. „Postupak izbora za skupinu brzog napredovanja (fast stream – U našoj terminologiji „skupina ključnih kadrova" E.P.) privlači danas redovito preko 11.000 pristupnika za manje od 150 praznih mjesta ... ali je u proteklih 12 godina samo jednom dovela do primanja u službu toliko kandidata koliko je bilo praznih mjesta" (Chapman 1994., 603-604).

[149] Od početka vlade M. Thatcher pa do 1985. oko 70% mjesta u upravi Velike Britanije popunjeno je službenicima imenovanim na određeno vrijeme (Drewry and Butcher 1991; cit. u Maor 1999., 10).

[150] „Postalo mi je jasno da se samo poticanjem i postavljanjem pojedinaca, a ne nastojanjem promijeniti stavove mase službenika, može postići napredak. I to je bila metoda koju smo upotrijebili" (Thatcher 1993., cit u Maor 1999., 11).

[151] „... nekoliko je resora dogovorilo s fakultetima za privredno upravljanje da će njihovi izvršni službenici i njihovi najviši izvršni službenici upisati poslijediplomske magisterijske studije poslovnog upravljanja „ (Chapman 1994., 607).

[152] "Između 1979. i 1995. prodano je posve ili djelomično 51 bivše državno poduzeće. Otkupnine u visini 2-4% državnih rashoda služile su saniranju javnih proračuna. Ukupna svota dobivena prodajom iznosi prema službenim procjenama 55 milijardi funti." (Koenig/Beck 1997., 27).

upravna reforma, već politički potez usmjeren na širenje slobode tržišta i na smanjivanje državne intervencije u privredu. Reperkusije privatizacije na upravni sustav bile su neizravne. Otpale su neke djelatnosti koje su do tada bile u djelokrugu državne uprave, osobito na području upravnih grana prometa i komunikacija. A smanjene su i neke djelatnosti koje su se tradicionalno smatrale javnim službama, npr. u vodoprivredi, socijalnom osiguranju, socijalnoj zaštiti, obrazovanju i zdravstvu. Neke su od ustanova u tim granama, pa i čitave grane, izdvojene iz državnog upravnog sustava i postale samostalne organizacije s različitim režimima upravljanja i financiranja. Po pravilu su ušle u tzv. mješoviti sektor u kojem je državni utjecaj kombiniran s ne-državnim organizacijama koje nisu usmjerene na dobit, pa i s poduzećima čije je postojanje uvjetovano profitom.

Državna je uprava, ipak, zadržala konačnu odgovornost za funkcioniranje tih službi, pa i za djelovanje posve privrednih poduzeća i grana u skladu s javnim interesom. To znači da se odgovarajuća regulativna djelatnost u upravi proširila, u okviru cjelokupnog državnog upravnog sustava koji se smanjio po broju ljudi.[153]

Možda je upravo ova promjena najviše doprinijela pretvaranju državne uprave u javnu upravu u Velikoj Britaniji. Dio uprave ostaje ono što je bio do sada, naime državni aparat, ali drugi dio su organizacije pod različitim upravljačkim režimima, poludržavnim, nedržavnim-neprofitnim, pa i nedržavnim profitnim. S tim da država, kao predstavnik javnog interesa i društvene solidarnosti, zadržava konačnu odgovornost za njihovo funkcioniranje, pa prema tome i nadležnost za njihovo reguliranje.

Potiskivanje socijalne države odražava se na niz područja u zakonodavstvu i u upravnoj politici vlade Thatcher. Stambena je politika usmjerena na rasprodaju tzv. socijalnih stanova pod upravom lokalnih samoupravnih jedinica njihovim stanarima uz posebne olakšavajuće i stimulativne uvjete, i u smanjivanju državnih subvencija stanarine onima koji nisu kupili stan.[154] Na području zdravstva forsira se usmjerenost na štednju i svijest o cijeni zdravstvenih usluga. Menadžeri u zdravstvu dobivaju prevagu nad medicinskim osobljem. Liječnici zaposleni u Nacionalnoj zdravstvenoj službi dobivaju pravo da istodobno vode privatnu praksu.[155] Obrazovna je politika centralizirana, sveučilišnim profesorima oduzeta stal-

[153] "Kroz dva desetljeća do sredine 90-ih ukupni izdaci za državnu regulaciju (u stalnim cijenama) porasli su na više od dvostrukog ... Broj zaposlenih na regulacijskim zadaćama povećao se, prema našim procjenama za 90% između 1976. i 1995. Taj dramatski porast osoblja u opreci je prema onome što se dogodilo broju osoblja na javnom sektoru u cjelini: pad od preko 30% ukupnog broja službenika središnje uprave, a preko 20% u lokalnoj upravi» (Hood et al. 2000., 286).

[154] „... 1986. godine 55% radničke klase bili su vlasnici svojih stanova" (Crewe 1989., 32 i sl.)

nost, stipendije studentima zamijenjene su zajmovima, štedi se na opremanju škola. Država se načelno povlači iz politike zapošljavanja. U socijalnom se osiguranju prelazi na režim više "stupova", dakle na sudjelovanje nedržavnih organizacija u ponudi. A ne samo u socijalnoj zaštiti, nego i kod drugih vrsta socijalnih davanja i usluga, prelazi se od ranijeg sustava zajamčenih prava na kriterij potrebitosti; korisnici takvih davanja i usluga svrstavaju sami sebe u društveno ponižavajuću kategoriju "siromaha".[156]

Zanimljivo je, da su i pored ove politike smanjivanja socijalnih davanja i usluga izdaci za taj sektor narasli od 75 na 89 milijardi funti, premda se njihov udio u ukupnom bruto nacionalnom proizvodu smanjio od 23% na 21% (Offe 1994., 327).

"Modernizacija uprave" (Modernizing Government), dokument koji je objavila laburistička vlada 1999. godine kao svoju programsku deklaraciju. Ona postavlja sljedeće ciljeve upravne reforme: Javne službe moraju biti neprekidno na raspolaganju građanima. Moraju biti međusobno povezane tako da građani s upravom mogu stupiti u kontakt i obaviti sve svoje poslove s njom na jednom mjestu. Ukinuti nepotrebne upravne regulacije. Postići da se do 2008. godine svi kontakti građana s upravom mogu odvijati elektronički. Povećati elastičnost pravnih normi tako da se omogući njihovo jednostavnije mijenjanje. Uvesti financijske poticaje za osoblje. Provesti odgovornost za neposredno pružanje usluga građanima do središnjih ministarstava. Dovesti u upravu mlađe ljude iz drugih zanimanja i omogućiti njihovo brže napredovanje (Modernizing Government, Executive Summary, 1999. str. 1-3).

Svaki bi od tih ciljeva mogao bez daljnjega biti sadržan u odgovarajućim dokumentima prethodne Konzervativne vlade. Pa i "ukidanje nepotrebne upravne regulacije" ide jasno u smjeru veće slobode bilo samostalnih agencija, bilo privrede da upravljaju sami sobom bez pritisaka državne regulacije. Teško je zamisliti jasniju potvrdu činjenice da je temeljno usmjerenje prethodnih reformi na veću slobodu u privredi, veću prilagodljivost uprave, a donekle, čini se, i na smanjenje financijskog tereta socijalne države postalo u tom političkom trenutku općeprihvaćeno mišljenje građana Velike Britanije bez obzira na stranačku pripadnost. To je ujedno vjerojatno i glavni razlog da je ta vrst upravne reforme ne samo gotovo istodobno prihvaćena u nizu zemalja, Novi Zeland, Australija, Kanada, SAD, nego da se počela širiti i u europskim zemljama, usprkos drugačije povijesti i drugih uvjeta pod kojima se kod njih uprava razvijala.

---

155 Postotak liječnika javne zdravstvene službe koji pored toga djeluju privatno povećao se od 45% na 85% (Offe 1994., 336)

156 Pojedinosti za pojedina područja v. u Offe (1994., 330-341).

To nikako ne znači da nije bilo kritike opisanih upravnih reformi. Ali te su kritike dolazile prvenstveno, ne iz politike već iz upravne znanosti. Razlika je u vremenskom horizontu u kojem operiraju politika i znanost. Politika je u višestranačkom parlamentarizmu nužno vezana na trajanje izbornog mandata pojedine stranke. I onda kad političari govore o dugoročnim perspektivama razvitka i interesa zemlje, oni to čine s gledišta kako će njihov govor utjecati na kratkoročne političke šanse njih i njihove stranke. Znanost, naprotiv, orijentirana je na dugi rok. Na otkrivanje pravilnosti koje omogućuju dugoročnije prognoze, ma kako oprezne i ma kako uvjetovane nastupanjem ili nenastupanjem više-manje nepredvidivih popratnih čimbenika.

Ovdje ostavljamo po strani tri vrste kritika koje su pratile upravnu reformu od njezinih početaka. Jedno su neposredne obrambene reakcije na radikalnost reforme.[157] Drugo su brojne tvrdnje, često opravdane, da su reforme više retorika nego stvarne i stabilne promjene.[158] A treće, veliki broj, također često opravdanih, upozorenja na pojedine nedostatke u formuliranju reformskih dokumenata i u potezima na njihovom ostvarivanju. Ono što nas ovdje zanima su teorijska osporavanja same koncepcije reforme. Dajemo dva primjera:

Jedno je Christopher Hood (1991., 11 i sl.), tada profesor Javne uprave na Sveučilištu u Londonu. Hood se pita je li tip javne uprave prema kojem smjera reforma najbolje rješenje pod svim okolnostima? I odgovara negativno. Zahtjev da uprava bude učinkovita i ekonomična u ostvarivanju ciljeva ("Keep it lean and purposeful") samo je jedan od tri jednako opravdana usporedna polazišta. Drugo je da uprava bude poštena, dakle nekorumpirana, i pravična u svom odnosu prema građanima ("Keep it honest and fair"). A treće da uprava bude dovoljno snažna i otporna da bi mogla nastaviti funkcionirati pod vrlo nepovoljnim okolnostima, kao što su, primjerice, rat ili elementarne katastrofe ("Keep it robust and resilient"). Hood ne kritizira reformu uprave u Velikoj Britaniji radi toga što nije postigla nikakve rezultate. Obratno, on joj izričito priznaje korisnost.[159] Predlaže jedino da se nastavi s istraživanjem, u Velikoj Britaniji i komparativno, imajući pred očima sva tri zahtjeva kao načelno ravnopravna.[160]

[157] Kao, na primjer, tvrdnja Martina (1988., cit. u Hood 1991., 4) da je reforma „proizvoljno i prijetvorno (philistine) razaranje rezultata rada duljeg od jednog stoljeća na razvijanju svojstvene etike i kulture javne službe".

[158] "Ili kad pitamo britanske stručnjake o pravoj vrijednosti, recimo, „Povelje Građana" onda, pored službenog stava da se radi o novoj kvaliteteti u odnosima između uprave i građana, dobivamo neformalnu informaciju „Ništa, osim više pisanije!" (Koenig/Beck 1997., 110).

[159] Upućujući na istraživanje Dunsire et al. (1988.), Hood piše: „Ono /tj. istraživanje/ pruža eventualni (tentative) dokaz za tvrdnju da je udaljavanje upravnih struktura od orijentacije na autoritet (command orientation) i jačanje orijentacije na rezultate povezano s poboljšanjem proizvodnosti" (1991., 16).

Kritike koje dolaze iz zemalja kontinentalne Europe su oštrije *in re*, ma kako *suaviter* bile formulirane *in modo*. Na primjer, profesor Klaus Koenig s Visoke upravne škole u Speyeru (Njemačka) prigovara (u Koenig/Beck 1991., 108 i sl.) britanskoj upravnoj reformi da je često ostala na razini proklamacije.[161] Ali on taj prigovor misli ozbiljnije nego što u prvi mah izgleda. Uzima primjer, tada aktualan u Njemačkoj, da se gradovima upravlja kao "koncernima", i pita: "Tko bi htio da se u jednoj općini događa ono što koncerni mogu učiniti pod pritiskom racionalizacije, naime prodati dijelove poduzeća koja se ne uklapaju, prestati s proizvodnjom koja se ne isplati, promijeniti sjedište koje je preskupo, prebaciti ekološke terete na druge itd." (ibid.). Bitni su prigovori ideji novog javnog menadžmenta da zanemaruje politički kontekst javne uprave[162] i da postavlja ciljeve koji su u suprotnosti s tradicijama zakonitosti i pravne države na europskom kontinentu.[163] Ideja o utakmici u javnoj upravi u suprotnosti je s načelima utvrđene nadležnosti i pravne sigurnosti. Isto je tako neprihvatljivo vezati obavljanje dužnosti javnog službenika uz njegov novčani interes. Vrijednosti pravne države očigledno su važnije na europskom kontinentu.[164] To osobito vrijedi za Njemačku.[165] Posve je legitimno nastojati uštedjeti na upravnim troškovima. Ali kad se u tu svrhu prenose zadaće s uprave na nedržavne organizacije, ne treba izgubiti iz vida troškove nadzora i regulacije koji će proizaći iz takvog prijenosa. Zaključno, Koenig ne obezvrjeđuje potpuno britanske napore upravne reforme. On ih ne smatra naprosto modom, ali ipak vidi u njima načelno prolaznu orijentaciju.[166] Prije svega, smatra britansku koncepciju novog javnog menadžmenta neprimjerenom njemačkim upravnim tradicijama.

U opsežnoj literaturi koja prati upravne reforme na liniji Novog javnog menadžmenta nesumnjivo je premalo osvijetljena strana sukoba. Svaki zahvat u neku

160 „"Sve kad bi se daljnjim istraživanjem utvrdilo da je novi javni menadžment jasno povezan sa štedljivošću, ostaje da se u potpunosti ispita je li takav uspjeh postignut na račun jamstva poštenja i pravičnog postupanja kao i na račun sigurnosti i otpornosti" (Hood 1991., ibid.).

161 „Čak o dugogodišnjoj reformskoj djelatnosti na anglosaskom području kaže se, dobra u retorici, ali kratka u sadržaju'" (Koenig/Beck 1991., 108).

162 „Prema tome je jedna od glavnih slabosti Novog javnog menadžmenta da ne može ponuditi zadovoljavajući model odnosa politike i uprave" (ibid.122).

163 „Ustavni i upravni sudovi, međutim, stavljaju tako velike zahtjeve u pogledu zakonitosti javne uprave da se manevarski prostori koji se, barem formalno, daju upravnim menadžerima u Velikoj Britaniji, jedva mogu očekivati u kontinentalnoj Europi." (ibid. 124).

164 „Modernizacija javne uprave u okviru pravne države počiva na iskustvu državnog neprava. Srž je te modernizacije njezina pravnost" (ibid. 132).

165 „... njemačka je uprava jača u ‚korektnoj primjeni prava', a slabija u ‚strukturama troškova'" (ibid. 135).

166 „Uspjeh ili neuspjeh ekonomskog univerzalizma Novog javnog menadžmenta nije kraj upravne povijesti" (ibid. 164).

društvenu strukturu zahtijeva interakciju, a time vodi i u suradnju i u sukob. A pogotovo zahvat takve radikalnosti kao što je bila reforma uprave u Velikoj Britaniji, koja je obuhvatila privatizaciju niza državnih organizacija i djelatnosti i ozbiljno ograničila davanja i usluge socijalne države. Kod toga ne mislimo u prvome redu na racionalne sukobe o tome je li pojedini reformski potez svrsishodan s gledišta samih reformatora odnosno javnog interesa koji oni navode kao svoj glavni cilj i motiv. Već sukobe koji nastaju iz toga da svako stabiliziranje interakcije u strukturu, pa tako i mijenjane postojeće strukture i re-stabiliziranje novog stanja ne stvara samo drugačije odnose suradnje, već u isti mah pogađa interese koji su vezani uz ranije stanje odnosno pogoduje interesima koji će biti zadovoljeni novim. Pa tako nužno proizvodi i sukobe.

Navodimo, stoga, kao razmjerno rijetku iznimku, doprinos Cristophera Fostera (1994., 489-504) koji analizira – do neke mjere – interese koji su zahvaćeni procesima nacionalizacije i privatizacije u okviru britanske upravne reforme.

On razlikuje dvije kategorije takvih interesa, premda odmah upozorava da je te kategorije teško odvojiti jednu od druge, da se one često preklapaju. Jedno su politički interesi stranaka koje pokreću određenu reformu – npr. očekivanje da će reforma povećati broj birača koji su na sljedećim izborima spremni glasovati za tu stranku – odnosno gospodarski interesi organizacija zahvaćenih promjenom u jednom ili u drugom smjeru, tj. podržavljenjem ili privatizacijom. A drugo su pojedinačni interesi političara i upravljača tangiranih organizacija. Pisac iz svog razmatranja isključuje izričito slučajeve korupcije (str. 497). Ali, na primjer, nacionalizirano poduzeće koje uživa tzv. prirodni monopol na tržištu ostvaruje posebnu dobit na temelju svog monopolskog položaja. Ta se dobit ne pretvara u dividende državi. Pitanje je kako je upotrijebiti? Reinvestirat je u poduzeće? Upotrijebit je za subvencioniranje drugih djelatnosti u istoj grani? Ili za povećanje plaća? Ili, u kojoj je mjeri prihvatljivo povećanje cijena za usluge jednoj kategoriji potrošnje da bi se subvencioniralo drugu. Na primjer, cijena međunarodnih poziva u telefonskom prometu povećava se da bi se cijena u lokalnom prometu mogla održati nižom (str. 499). Ili, političarima nije smetala ekonomska neučinkovitost nacionaliziranih poduzeća, jer su im ta poduzeća donosila druge političke i osobne prednosti.[167] Prodaja socijalnih stanova njihovim stanarima nesumnjivo je povećala broj birača koji su glasovali za konzervativnu stranku (str. 501).

[167] „Oni nisu bili zaista nezadovoljni zbog takve neučinkovitosti jer su mogli upotrijebiti te industrije za druge političke i osobne svrhe koje su im bile važnije: npr. nezatvaranjem čeličana ili željezničkih pruga koje nisu donosile dobit zadržali su mogućnost patronaže, rješavali lokalne političke probleme, kao i ostvarivali manje opipljive prednosti, recimo uživanje u moći i prestižu koji su proizlazili iz nominalnog nadzora nad tako velikim organizacijama„ (str.497).

Time je samo načet problem sukoba koji svagdje, pa i u upravnim reformama, prati stabiliziranje interakcije u društvenu strukturu. Stabilizira se, naime, ne samo interakcija u suradnju, već i interesne prednosti koje su neki tom stabilizacijom stekli ili će steći u odnosu na druge. Običaj gledati upravu kao isključivo suradnju kao da je stvorio sljepilo promatrača za konfliktnu stranu svake stabilizacije. Napredovanje u proučavanju uprave pretpostavlja da se obje strane interakcije u njoj tretiraju ravnopravnije.

Isto bi tako pomoglo, kad bismo na povijest uprave gledali ne samo kao na opis onoga "kako je zapravo bilo", prema Rankeovoj uputi, već te opise i teorijski analizirali. Premda se i Hood i Koenig pozivaju na povijesni razvitak uprave, čini mi se da bi se moglo otići i dalje u analizi logike tog razvitka. U nastanku moderne države uprava je bila instrument obrane njezine vanjske i unutarnje sigurnosti. U to doba je, očigledno, prva briga bila njezina snaga i otpornost. U demokratskoj preobrazbi države, naglasak se seli na poštenje i pravičnost, tj. da uprava bude vezana zakonom, pa i unutarnjim etičkim normama, na službu građanima, da se građani zaštite, političkim i pravnim sredstvima, od svake zloupotrebe njezine premoćne sile. Ideal toga doba je pravna država, vladavina prava i u odnosu na upravu. Međutim, kad je uprava počela eksponencijalno rasti po broju zaposlenih i po udjelu u nacionalnom dohotku između polovice 19. i polovice 20. stoljeća, pažnja se premješta na probleme njezine učinkovitosti i ekonomičnosti; veliki su novci u pitanju. Seoba pažnje od prve na drugu, pa na treću perspektivu posve je razumljiva, kad uzmemo u obzir povijesne okolnosti u svakoj od tih triju etapa. Tek nastala država u borbi između vladara i feudalnih staleža ovisi u samoj svojoj egzistenciji od premoćnosti svoje sile. Međutim, kad ta sila počinje težiti prema tiraniji, odgovor je demokratska revolucija, sa svoje strane s manje ili više upotrebe sile. Država koja se rađa iz tih sukoba razumljivo je usmjerena na političku i pravnu kontrolu sile, ma u čijim rukama bila, pa i na vlastiti državni legitimni monopol upotrebe sredstava prisiljavanja. To je vrijeme apsolutne prevage pravnosti. U sljedećoj fazi, međutim, kad ekonomski rast i društvene promjene dovode do spektakularne ekspanzije uprave, pitanje ukupne cijene takve uprave dolazi u prvi plan. Težite prelazi na pitanje koji su ciljevi uprave zaista potrebni s gledišta javnog interesa i na pitanje bi li se u ostvarivanju tih ciljeva moglo postići više sa manje sredstava.

Nema sumnje da su sve te tri perspektive i danas prisutne i da se trenutačna relevantnost svake od njih mijenja s okolnostima u okolini uprave i sa zbivanjima kroz koja zemlja upravo prolazi. Čini mi se, ipak, da se logika tog procesa uklapa u teorijski okvir interakcije i društvenih struktura. Početno nastojanje učiniti državu snažnom i otpornom znači stabilizirati je kao društvenu strukturu svim sredstvima koje ju pretvaraju u legitimnu instituciju, čiji su normativni konstrukcijski

elementi internalizirani i habitualizirani protekom dovoljnog vremena. Demokratska preobrazba države znači učiniti njezin politički sloj elastičnijim i prilagodljivijim uvođenjem kombinacije suradnje i sukoba u više stranačkom parlamentarizmu, u dobi vlasti, u kontradiktornom postupanju sudova. Ali ta promjena ne zahvaća upravu. Baš obratno. U režimu pravne države koji je povezan s demokratizacijom političkog sustava, bilo da ga neposredno slijedi ili mu kroz neko vrijeme prethodi (npr. u Njemačkoj), uprava je dodatno stabilizirana pravnom vezanošću, pravnim nadzorom i izolacijom od sukoba koji su načelno pridržani za politička tijela i sudove. Tako da je pretjerana stabilizacija uprave na račun njezine prilagodljivosti, nazvana birokratizacijom, normalna pojava u svim razvijenim upravnim sustavima u nekom trenutku njihova razvitka. U tom trenutku nastaje težnja prema labavljenju krutosti upravnih struktura, težnja koja je u Velikoj Britaniji dobila naziv "Novi javni menadžment". Prvo, jasno je da se može pretjerati i u suprotnom smjeru od birokratizacije. Može se pretjerati s labavljenjem do nedovoljne stabilnosti, premalo povezanosti, nesposobnosti za zajedničku na cilj usmjerenu akciju organizacija u upravnom sustavu. Drugo, ne prolaze sve zemlje u isto vrijeme pojedine faze u odnosu između stabilnosti i prilagodljivosti njihovog upravnog sustava. U Njemačkoj, na primjer, nakon razdoblja nacionalsocijalizma (na koje, uostalom, Koenig aludira govoreći o "državnom nepravu"), cilj pravne vezanosti državnog aparata važniji je u predodžbama Nijemaca od svake efikasnosti. Treće, vrlo je teško odrediti u kojem se razvojnom momentu nalazi pojedini upravni sustav i u kojoj je mjeri moguće kombinirati dva ili čak sva tri pristupa u upravnoj reformi u pojedinoj zemlji. Ovo treće osobito otežava situaciju zemalja koje su u razvitku zaostale, pa žele to zaostajanje što brže nadoknaditi. Kod njih će, češće nego kod drugih biti "papirnatih reformi" koje neće uspjeti zaživjeti, jer nisu poduzete u pravom trenutku. To je jedna od cijena zaostajanja.

Ipak, ne bi trebalo ni previše relativizirati prosuđivanje uprave obzirom na okolnosti mjesta i vremena. Pretpostavili smo određene opće tendencije u razvitku društava – povećanje društvene gustoće, rast znanja, širenje kruga legitimnih interesa – koje se, i pored kolebanja u snazi i brzini, kreću u istom smjeru kroz dulje vremensko razdoblje. Te tendencije stvaraju okvirne uvjete za sve upravne sustave, ma koji bio stupanj njihove razvijenosti. Javna je uprava, ma gdje djelovala, usmjerena na ostvarivanje ciljeva, na rješavanje zadaća. Težište koje je, i pored toga, u upravi europskih kontinentalnih zemalja kroz dvjesto godina bilo, ne na ciljevima, već na postupcima znači naprosto obrambenu reakciju na političke prilike. Kad uprava, u svakodnevnom doživljaju ljudi, nije djelatnost u njihovu interesu, već u interesu nositelja političke vlasti, bili to apsolutni monarsi odmah nakon nastanka moderne države, ili diktatori svih boja i oblika do nedavna tako

česti u europskoj političkoj povijesti, onda je prirodno glavna briga kako ograničiti njihovu vlast. Vezati ih svim oblicima normi i institucija koje se dadu izmisliti i sačuvati, a djelovanje njihovih policajaca i poreznika usmjeriti među zaštitne nasipe postupaka, kautela, preispitivanja, sudskog sporenja koji mogu, ako izdrže politički pritisak, spriječiti golo nasilje. U takvim situacijama ideja o učinkovitosti uprave nije u prvom planu. Ako imamo koncentracijske logore, bolje je da su neučinkoviti. To ne znači da pravna vezanost uprave, pravna sigurnost građana, poštivanje ljudskih prava kao takvih nisu civilizacijska dostignuća prvog reda za koja se treba boriti svagdje na svijetu i onda kad nisu neposredno ugrožena nekim oblikom samovlasti. Ali kad jesu, moramo se suočiti s povijesnim iskustvom da su upravni postupci i upravni sporovi rijetko impresionirali agente diktatura. U tome, čini se, pomaže samo *longissimi temporis praescriptio*, navikavanje sviju, a ne samo državnih službenika, kroz dugo vrijeme, da se neke stvari trebaju raditi, a druge ne smiju. Isto je tako činjenica, da dok to navikavanje traje, pravni postupci i pravni nadzor zahtijevaju vremena i da nužno usporavaju brzinu reagiranja uprave na vanjske događaje, uključivši zahtjeve i podneske građana.

U Velikoj Britaniji je navikavanje na problem ograničavanja vlasti trajalo od 11. stoljeća. Stoga su i demokratske promjene tamo počele ranije, odvijale se postupno, a predodžba o vladavini prava (rule of law) kroz dulje su se vrijeme taložile u svijesti generacija. Stoga je i uprava u Velikoj Britaniji bila gotovo od uvijek jače usmjerena na ciljeve, a mnogo manje na postupke. Iako nesumnjivo i u britanskoj upravi postoje pravno uređeni postupci i sporovi, oni tamo nikad nisu imali ono središnje mjesto, koje im je pripalo na europskom kontinentu. Tim su se postupcima bavili na odgovarajući način obrazovani stručnjaci, pravnici, kao jednom od posebnih djelatnosti, unutarnjih službi, ali nikad kao glavnom linijom upravljanja koja je uvijek ostala usmjerena na vanjski cilj.

U zemljama europskog kontinenta u kojima su apsolutizmi dulje trajali i u mnogim zemljama gdje su epizode političkih diktatura bile razmjerno nedavne, stabiliziranje institucija pravne države nije prošlost, obavljeni posao, već aktualna i urgentna zadaća, koju i razvijene zemlje nisu bile voljne bez daljnjega podrediti računu troškova i koristi i onome što im se činilo pretjeranim oponašanjem privrednog stila poslovanja.

Problem počinje kad svjetski razvitak društvene gustoće i rast znanja dovedu do novih situacija, do nastanka svjetskih mreža komunikacijske isprepletenosti, do prelaska težišta u privredi s proizvodnje roba na usluge, do povećane uloge globalnih financijskih tokova, do sve veće moći međunarodnih kriminalnih organizacija i uopće do zbivanja na svjetskom planu koja nisu regulirana ni primjereno kontrolirana. A to ni ne mogu biti, jer mreža nad-nacionalnih regulacijskih i nadzornih organizama nastaje mnogo sporije, nego što se kreću djelatnosti koje

bi trebalo nadzirati i regulirati. To je zbog toga, što su takvi organizmi tradicionalno vezani za države kao uglavnom u sebe zatvorene suverene monopole legitimne fizičke sile. Već se vidi, osobito na primjeru povezivanja skupine najrazvijenijih zemalja u Europsku uniju, da će stvaranje nad-nacionalnih političkih institucija, neke vrsti država u globalnim regijama, a pogotovo stvaranje svjetskih političkih institucija s mogućnošću djelovanja usporedivima s današnjim državama trajati mnogo dulje, ako je uopće moguće.

Tako da si budućnost možemo, naravno *ceteris paribus*, predstaviti u dvije etape. U prvoj države ili asocijacije država su i dalje glavni akteri. A globalne se djelatnosti i situacije razvijaju uglavnom kao danas, svojom vlastitom logikom, praćene intervencijama, katkada manje, katkada više uspješnima, o kojima se države uspiju dogovoriti ili ih pojedina jaka država ili državna asocijacija uspije nametnuti svojom silom.

Ako tu etapu uspijemo preživjeti, a svjetsku državu isključimo iz razmatranja kao utopiju, onda dolazi do stvaranja svjetskih mreža javne uprave, mnogo detaljnije diferenciranih, i okomito i vodoravno, od današnjih upravnih sustava. S novim pojmovima o javnom interesu, s novim mehanizmima integracije i nadzora, s novom ulogom normi u njima, s novim metodama okvirnog odlučivanja, s novim kriterijima demokratičnosti – što sve danas ne postoji niti u nacrtu. Glavni je problem da i te mreže, ma kakve bile, ostaju ljudska interakcija stabilizirana u strukture u kojima treba kombinirati suradnju i sukob, stabilnost i prilagodljivost, slobodu i pravednost u labilne ravnoteže, i to na načine o kojima još ništa ne znamo.

4. SREDIŠNJA UPRAVA VELIKE BRITANIJE

Sljedeći korak vodi još bliže razini konkretnosti upravnog sustava Velike Britanije. Najprije opći pregled organizacije sustava:

VELIKA BRITANIJA I SJEVERNA IRSKA

BRITANSKA MONARHIJA

PARLAMENT

URED PREMIJERA

Unutrašnja organizacija

- Šef stožera
- Zamjenik šefa stožera
- Glavni osobni tajnik
- Ravnatelj za protokolarna zbivanja, posjete i vremenski raspored

- Ravnatelj političkih operacija (plaćen od vladajuće stranke)
- Ravnateljstvo za donošenje odluka o politici (u smislu: načela postupanja)
- Glavni savjetnik za strategiju
- Ravnatelj za vladine odnose

URED ZAMJENIKA PREMIJERA

Savjetnici i odsjeci za građevinske dozvole, civilnu zaštitu, beskućnike, požare i spašavanje, stanovanje, obnovu gradskih četvrti, planiranje, regije i društvenu isključenost, održiv razvitak, politiku gradova

URED KABINETA (Vlada u užem sastavu)

Unutrašnja organizacija:

- Koordinacija sigurnosti i obavještajnih službi
- Vladine komunikacije
- Europsko tajništvo
- Tajništvo za prekomorske poslove i obranu
- Tajništvo za gospodarstvo i unutrašnje poslove
- Protokol
- Jedinica za etiku i dobre običaje
- Glavno ravnateljstvo za razvitak
- Jedinica za strategiju
- Izvršna jedinica
- Jedinica za e-upravu
- Ured za reformu javne službe
- Jedinica za bolju regulaciju
- Glavna jedinica za društvena istraživanja
- Ravnateljstvo komunikacija
- Ravnateljstvo za privredni razvitak
- Ravnateljstvo za financije
- Ravnateljstvo za osoblje
- Ravnateljstvo za infrastrukturu
- Računovodstvo
- Jedinica za povijest, otvorenost i arhivu

Priključene samostalne organizacije:

- Državna agencija za vozila i otpremu
- Ured parlamentarnog pravnog savjetnika
- Središnji ured za informacije
- Državna tiskara
- Odbor za standarde u javnom životu
- Središnje povjerenstvo za žene

MINISTARSTVO OBRANE

Unutrašnja organizacija:

- Glavni savjetnici (predstavnici rodova oružanih snaga i Stalni tajnik)
- Vijeće obrane (predsjedava Ministar obrane)
- Vrhovni odbora za strategiju i proračun
- Operacijski odbori (pet odbora za rodove oružanih snaga, za operacije i za Sjevernu Irsku)
- Odbori za vojno osoblje (tri odbora za tri roda)
- Odbor za nabavke
- Odbor za logističku podršku

Priključene samostalne organizacije:

- Britanska vojska
- Kraljevska mornarica
- Kraljevsko ratno zrakoplovstvo
- Kraljevsko pomoćno zrakoplovstvo
- Ravnateljstvo za standardizaciju
- Agencija za financiranje obrane
- Agencija za popravak vojnih zrakoplova
- Agencija za veterane
- Uprava vojnih nekretnina
- Nadleštvo za centralno upravljanje podacima
- Središnji ured za kodifikaciju
- Služba za izvoz obrambenih proizvoda
- Osnovna organizacija za popravke u kopnenoj vojsci
- Laboratorij za obrambene znanosti i tehnologiju
- Meteorološki ured
- Hidrografski ured

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA (Foreign Office)

Unutrašnja organizacija:

Zajedničke službe

- Ravnateljstvo za strategiju i informacije
- Ravnateljstvo za komunikacije

Glavno ravnateljstvo za organizaciju i opće poslove

- Ravnateljstvo za osoblje
- Ravnateljstvo za financije
- Izvršna jedinica za opće poslove
- Ravnateljstvo za konzularnu službu
- Ravnateljstvo za vize

Glavno ravnateljstvo za političke poslove
- Ravnateljstvo za Srednji Istok i Sjevernu Afriku
- Ravnateljstvo za Irak
- Ravnateljstvo za međunarodnu sigurnost
- Ravnateljstvo za Južnu Aziju i Afganistan

Glavno ravnateljstvo za ekonomske poslove
- Ravnateljstvo za globalne probleme
- Ravnateljstvo za ekonomsku politiku
- Ravnateljstvo za migracije

Glavno ravnateljstvo za obranu i obavještajne službe
- Ravnateljstvo za Sjevernu i Južnu Ameriku i za prekomorske teritorije
- Ravnateljstvo za obranu i strateške prijetnje

Glavno ravnateljstvo za Europsku uniju
- Ravnateljstvo za Sredozemnu Europu, bilateralne odnose i prirodne izvore
- Jedinica za Istočni Jadran
- Jedinica za proširenje, za Istočno Sredozemlje, Sjevernu i Istočnu Europu
- Jedinica za Irsku, Srednju i Zapadnu Europu

Jedinica za vezu s Parlamentom

Jedinica za pravne poslove

Priključene samostalne organizacije:
- Glavni stožer državnih komunikacija
- Skupina za sigurnost u elektronskoj komunikaciji
- Britansko vijeće (British Council)

MINISTARSTVO ZA MEĐUNARODNI RAZVITAK

Unutrašnja organizacija:
- Projekt 2005 za pomoć u razvoju Africi
- Jedinica za Afriku
- Jedinica za Aziju
- Jedinica za Irak i Palestinu
- Jedinica za osoblje
- Jedinica za financije i opće poslove
- Jedinica za Europu, trgovinu i međunarodne poslove
- Jedinica za poslove UN, Britanski savez (Commonwealth) i humanitarne poslove
- Jedinica za opće probleme politike (klima, voda, migracije)
- Jedinica za znanost

MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA (Home Office)

Unutrašnja organizacija

Središnja služba za prijestupnike

- Služba za zatvore
- Središnja služba za uvjetni otpust
- Središnja uprava za prijestupnike
- Ravnateljstvo financija
- Ravnateljstvo za politike
- Ravnateljstvo za strategiju i inovacije
- Ravnateljstvo za informacijsku tehnologiju
- Ravnateljstvo za zdravstvene probleme

Služba za smanjivanje kriminaliteta i kriminalnu politiku

- Jedinica za droge
- Jedinica za policijsku politiku
- Jedinica za anti-socijalno ponašanje
- Jedinica za smanjivanje kriminaliteta
- Jedinica za policijske standarde
- Agencija za ozbiljni i organizirani kriminal
- Jedinica za terorizam i obavještavanje

Ured za reformu kaznenog zakonodavstva

- Jedinica za kazneno pravosuđe
- Jedinica za kaznene predmete
- Jedinica za povjerenje, građane i komunikaciju
- Jedinica za planiranje i uspješnost

Služba za odnose sa zajednicama

- Jedinica za pitanja rasnih i vjerskih razlika, te pitanja solidarnosti
- Jedinica za aktivne zajednice
- Jedinica za djecu i mrtvozornička služba
- Jedinica za osobne legitimacije

Služba za financijske i komercijalne poslove

- Jedinica za uspješnost i financije
- Jedinica za Adelphi program
- Jedinica za infrastrukturu
- Jedinica za trgovačke poslove i nabavke

Skupina za osoblje i za reforme

- Jedinica za karijerni razvitak i ocjenu uspješnosti
- Jedinica za opće poslova

- Jedinica za projekt "Pegazus"
- Služba za personalne odnose, plaće i mirovine u unutarnjim poslovima
- Jedinica za personalnu politiku
- Jedinica za strategiju i gospodarsku podršku

Služba za useljenike i za državljanstvo

- Jedinica za politike
- Jedinica za operacije
- Jedinica za azil, pomoć azilantima i žalbe
- Jedinica za upravljane migracije
- Jedinica za financije i opće službe
- Jedinica za osoblje
- Jedinica za promjene i reforme

Druga ravnateljstva

- Međunarodni poslovi
- Strategija
- Komunikacije
- Pravni poslovi
- Skupina za znanstvena istraživanja

Agencije

- Glavno ravnateljstvo za strategiju
- Služba sudske medicine
- Ured za kriminalnu evidenciju
- Služba za putovnice

Priključene samostalne organizacije

- Središnja kriminalna obavještajna služba
- Politička obavještajna služba (Security Service MI5)
- Teritorijalne policijske uprave

MINISTARSTVO ZA USTAVNE POSLOVE, PRAVOSUĐE, PRAVA I DEMOKRACIJU (ranije: Odjel Lorda Kancelara)

Unutrašnja organizacija:

- Glavno ravnateljstvo za strategiju (ustav, pravna pomoć, starateljstvo)
- Glavno ravnateljstvo za pravne i sudske službe
- Glavno ravnateljstvo za financije
- Izvršni ured za reformu kaznenog pravosuđa
- Izvršni ured za sudske službe
- Izvršni ured za službe posebnih sudova (Tribunals)

- Izvršni ured povjerenstva za pravne službe
- Ravnateljstvo za komunikacije
- Ravnateljstvo za osoblje
- Ravnateljstvo za e-službu

Priključene samostalne organizacije

- Sudski registri
- Ured za javne isprave
- Zemljišne knjige
- Službeni odvjetnik pred Vrhovnim sudom
- Odbor za pravosudne studije
- Vijeće za građansko pravosuđe
- Pravno povjerenstvo za Englesku i Wales
- Povjerenstvo za pravne usluge
- Ured za zaštitu podataka
- Inspekcija prekršajnih sudova
- Ured za Sjevernu Irsku
- Ured za Škotsku
- Ured za Wales

RIZNICA (Treasury = Ministarstvo financija)

Unutrašnja organizacija:

- Glavno ravnateljstvo za proračun i javne financije
  Ravnateljstvo za proračun i poreznu politiku
  Ravnateljstvo za osobne poreze i socijalnu reformu
  Ravnateljstvo za porez na poduzeća i za neizravne poreze
  Ravnateljstvo za međunarodne poreze
- Glavno ravnateljstvo za državno financijsko upravljanje
  Ured glavnog knjigovođe
  Ravnateljstvo za državno financijsko izvještavanje
  Ravnateljstvo za financijsku reformu
- Glavno ravnateljstvo za financijsku regulaciju i industriju
  Ravnateljstvo financijskih službi
  Jedinica za poduzeća i privredni rast
- Glavno ravnateljstvo za makroekonomsku politiku i međunarodne financije
  Odjel za makro-ekonomiku
  Ravnateljstvo za Europsku uniju
  Ravnateljstvo za međunarodne financije
  Ravnateljstvo za europsku monetarnu politiku i upravljanje

- Glavno ravnateljstvo za javne službe
  Platna služba
  Ravnateljstvo za javne službe
  Javne službe i glavni mikro-ekonomist
- Ravnateljstvo za operacije (planiranje, pravna služba)

Priključene samostalne organizacije

- Uprava carina
- Kraljevska kovnica
- Ured nacionalne statistike
- Ured za trgovačke poslove središnje uprave
  Središnja agencija za kompjutore i telekomunikaciju
  Agencija za nabavke
  Savjetnici za civilne državne nekretnine
- Agencija za procjene
- Središnji ured za investicije i zajmove
- Nadleštvo za financijske službe
- Nacionalna štednja

MINISTARSTVO TRGOVINE I INDUSTRIJE

Unutrašnja organizacija:

- Glavno tajništvo – opći poslovi
- Glavno ravnateljstvo za trgovinu
- Glavno ravnateljstvo za industriju
- Glavno ravnateljstvo za energetiku
- Glavno ravnateljstvo za konkurentnost
- Glavno ravnateljstvo za znanost i inovaciju
- Glavno ravnateljstvo za zaštitu pravičnog tržišta
- Glavno ravnateljstvo za radne odnose i za potrošače

Priključene samostalne organizacije:

- Organizacija za nadzor nad izvozom
- Odjel za jamstva izvoznih kredita
- Investiraj u Velikoj Britaniji
- Služba za stečajeve
- Agencija za radio-komunikacije
- Agencija za atomsku energiju
- Agencije za regionalni razvitak
- Nadleštvo za ugljen
- Patentni ured

- Ured za znanost i tehnologiju
  Vijeće za znanost i tehnologiju
  Istraživačko vijeće za biotehnologiju i biološke znanosti
  Istraživačko vijeće za inženjerstvo i fizičke znanosti
  Istraživačko vijeće za ekonomske i društvene znanosti
  Istraživačko vijeće za prirodnu okolinu
    Britanska antarktička istraživanja
    Britanska geološka istraživanja
    Centar za znanosti mora i obale
    Centar za ekologiju i hidrologiju
  Istraživačko vijeće za fiziku čestica i za astronomiju
  Centralni laboratorij istraživačkih vijeća
- Odbor za jednostavnije postupke u trgovini
- Nacionalno vijeće potrošača
- Vijeća potrošača za Škotsku i za Wales
- Vijeće za dizajn
- Dom poduzeća (Companies House)
- Središnji laboratorij za fiziku
- Središnji laboratorij za utege i mjere
- Britanski svemirski centar
- Povjerenstvo za niske plaće
- Povjerenstvo za poštanske usluge
- Povjerenstvo za konkurenciju

MINISTARSTVO OBRAZOVANJA I VJEŠTINA (skills)

Unutrašnja organizacija:

- Glavno ravnateljstvo za više obrazovanje
- Glavno ravnateljstvo za školstvo
- Glavno ravnateljstvo za djecu, mladež i obitelj
- Glavno ravnateljstvo za opće poslove i razvitak
- Glavno ravnateljstvo za financije i analizu
- Ravnateljstvo za strategiju i komunikacije

Priključene samostalne organizacije

- Ured za standarde u obrazovanju
- Agencija za školovanje nastavnika
- Agencija za obrazovnu komunikaciju i tehnologiju
- Nadleštvo za kvalifikacije i nastavni plan (curriculum)
- Inspektorat za obrazovanje odraslih
- Odbor za školovanje u inženjerstvu i građevinskoj industriji

- Opće vijeće za nastavu
- Vijeće za financiranje višeg obrazovanja
- Vijeće za financiranje dodatnog obrazovanja

MINISTARSTVO ZDRAVSTVA

Unutrašnja organizacija:

- Skupina za standarde i kvalitetu
- Skupina za nadzor nad pružanjem zdravstvenih i socijalnih usluga
- Skupina za strategiju i za razvijanje poslovnog upravljanja
  - Upravljanje ministarstvom zdravstva
  - Medicinske sestre
  - Komunikacije
  - Strategija
- Upravni odbor ministarstva
- Glavni stručni funkcionari
- Nacionalni klinički ravnatelji

Priključene samostalne organizacije:

- Nacionalna zdravstvena služba
  - Nadleštvo za transfuziju
  - Nadleštvo za cijene lijekova
  - Jedinica za ispitivanje zloporaba
  - Nadleštvo za informacije
  - Agencija za kupovanje i nabavke
  - Agencija za mirovine
  - Nekretnine Nacionalne zdravstvene službe
  - Središnji institut za izvrsnost u kliničkom radu
  - Centar za primijenjenu mikrobiologiju i za istraživanje
- Agencija za razvitak zdravstva
- Agencija za medicinski nadzor
- Agencija za zdravstvene sprave i instrumente
- Agencija za standarde hrane
- Nadleštvo za ljudsko oplođivanje i embriologiju
- Laboratorijska služba za javno zdravstvo
- Središnji institut za biološke standarde i nadzor
- Središnji odbor za zaštitu od zračenja
- Odbor za stomatološku praksu
- Središnji odbor za sestrinstvo, porodiljstvo i terensku zdravstvenu službu
- Središnje vijeće za obrazovanje i školovanje za socijalni rad
- Opće medicinsko vijeće

- Opće stomatološko vijeće
- Središnji odbor za provjeru u izboru osoblja
- Povjerenstvo za ljudsku genetiku
- Povjerenstvo za dugoročnu zdravstvenu brigu za starije osobe

MINISTARSTVO RADA I MIROVINA

Unutrašnja organizacija:

- Sektor za zapošljavanje i socijalnu reformu
- Sektor za mirovine i reformu mirovinskog sustava
- Sektor za invalide rada
- Sektor za dječju zaštitu
- Sektor za stanovanje i zaštitu stanara

Priključene samostalne organizacije

- Ravnateljstvo za analitičke službe
- Služba zapošljavanja
- Služba za žalbe
- Agencija za dječju zaštitu
- Nadleštvo za regulaciju mirovina zaposlenih
- Inspektorat za prijevare u socijalnoj zaštiti
- Savjetodavno vijeće za dodatke invalidninama
- Savjetodavno vijeće za povrede u industriji
- Povjerenstvo za jednakost šansi
- Savjetodavni odbor za socijalnu sigurnost

MINISTARSTVO KULTURE, MEDIJA I ŠPORTA

Unutrašnja organizacija:

- Odjel za opće poslove
- Glavno ravnateljstvo za RTV i lutriju
  Ravnateljstvo za kreativne industrije
- Glavno ravnateljstvo za djecu, mladež i zajednice
  Ravnateljstvo za umjetnost i kulturu
  Ravnateljstvo za šport
  Ravnateljstvo za olimpijske igre i za modernizaciju
- Ravnateljstvo za strateške komunikacije
- Ravnateljstvo za pravne poslove
- Ravnateljstvo za strateško planiranje

Priključene samostalne organizacije

- Agencija za parkove
- Nadleštvo za turizam

- Nadleštvo za radio
- Nadleštvo za nogometne licencije
- Institut za film
- Englesko kulturno nasljeđe
- Nacionalni odbor za prihode od lutrije u dobrotvorne svrhe
- Odbor za igre na sreću
- Odbor za poreze na klađenje na konjskim utrkama
- Vijeće za muzeje, arhive i knjižnice
- Vijeće za umjetnosti
- Vijeće za umjetni obrt
- Vijeće za šport
- Povjerenstvo za arhitekturu i izgrađeni okoliš
- Nezavisno povjerenstvo za televiziju
- Povjerenstvo za film
- Povjerenstvo za standarde kod radio emisija
- Povjerenstvo za povijesne rukopise
- Povjerenstvo za nacionalnu lutriju
- Odbor za priredbe povodom prijelaza u novo tisućljeće
- Britanska korporacija za radio emisije (BBC)
  Svjetska služba BBC-a
- Kanal 4
- Kanal 4 na velškom (Sianel Pedwar Cymru)

MINISTARSTVO OKOLIŠA, HRANE I POSLOVA REGIJA

Unutrašnja organizacija:

- Ravnateljstvo za strategiju okoliša
- Ravnateljstvo za kvalitetu zraka i okoliša
- Ravnateljstvo za genetski modificirane organizme i kemijske proizvode
- Ravnateljstvo za pitku vodu
- Ravnateljstvu za odnose s EU i međunarodnu koordinaciju
- Ravnateljstvo za industrije jela i pića
- Ravnateljstvo za poljoprivredne i stočarske proizvode
- Ravnateljstvo za ribarstvo
- Ravnateljstvo za analizu prehrambenog lanca
- Ravnateljstvo za modernizaciju ruralnog razvitka
- Ravnateljstvo za seoske krajeve, divljač i korištenje tla
- Ravnateljstvo za ruralnu politiku
- Ured za veterinarstvo
- Ravnateljstvo za BSE i srodne bolesti
- Ravnateljstvo za zdravlje životinja

- Ravnateljstvo za strategiju održivog razvitka
- Međuresorna služba za građane/potrošače
  Radna skupina za poboljšanje usluga
- Ravnateljstvo za komunikacije
- Ravnateljstvo za znanost
- Ravnateljstvo za analizu
- Ravnateljstvo za pravne poslove

Priključene samostalne organizacije

- Ravnateljstvo za veterinarsku medicinu
- Ravnateljstvo za sigurnost pesticida
- Agencija za krajolik
- Agencija za okoliš
- Agencija za veterinarske laboratorije
- Nadleštvo za industriju morskog ribarstva
- Nadleštvo za domaći uzgoj žitarica
- Nadleštvo za tržnicu Covent Garden
- Inspektorat za pitku vodu
- Središnji institut za poljoprivrednu botaniku
- Središnji znanstveni laboratoriji
- Centar za okoliš, ribarstvo i znanosti akvakulture
- Engleska priroda
- Vijeće za razvitak vrtlarstva
- Vijeće za razvitak mljekarstva
- Britansko vijeće za krumpir
- Povjerenstvo za meso i stoku
- Povjerenstvo za šumarstvo
- Povjerenstvo za poljoprivrednu i okolišnu biotehnologiju
- Povjerenstvo za zagađivanje okoliša
- Savjetodavni odbor za upravljanje radioaktivnim otpadom
- Zajednički odbor za očuvanje prirode
- Odbor za ribarstvo u Sjeveroistočnom moru
- Odbor za veterinarske postupke
- Odbor za veterinarske proizvode
  Istražni odbor za lov sa psima u Engleskoj i Walesu

URED ZA SJEVERNU IRSKU

Na temelju sporazuma sklopljenog 1998. godine (The Good Friday Agreement) donijet je zakon o uspostavljanju određenog stupnja neovisnosti i prenošenja nadležnosti, Zakon o devoluciji (1998.), sa središnjih organa vlasti Velike Britanije

na Zakonodavnu skupštinu Sjeverne Irske i njezine izvršne organe. Za središnje organe vlasti u Londonu pridržani su sljedeći poslovi: policija, obavještajne službe, kazneno pravosuđe, međunarodni odnosi, porezi, socijalno osiguranje, regulacija financijskih službi, regulacija komunikacija i radio-televizije.
Sjedišta sjevernoirske skupštine i uprave je u Belfastu.
Kako oružani sukobi između sjevernoirskih protestanata i katolika nisu prestajali, Zakonodavna skupštine Sjeverne Irske je suspendirana 2002. godine i njezine nadležnosti privremeno prenijete natrag na parlament u Londonu.

Vlada Sjeverne Irske obuhvaća sljedeće odjele:

- Ured premijera i zamjenika premijera
  - Jedinica za ljudska prava
  - Jedinica za reformu javne službe
  - Središnja jedinica za informatičku tehnologiju
  - Gospodarsko vijeće Sjeverne Irske
  - Sjevernoirsko povjerenstvo za jednakost
- Odjel za financije i osoblje
  - Europski odsjek
  - Služba za gospodarski razvitak
  - Agencija za državne nabavke
  - Agencija za sjevernoirsku statistiku i istraživanje
  - Sjevernoirski glavni matični ured
  - Agencija za procjenu i zemljišno vlasništvo
  - Agencija za ubiranje poreza
  - Ured za javnu službu
- Odjel za poljoprivredu i razvitak sela
  - Služba za razvitak poljoprivrede i prehrane
  - Sjevernoirski zavod za poljoprivredna istraživanja
  - Sjevernoirsko povjerenstvo za stoku i meso
- Odjel za poduzeća, trgovinu i investicije
  - Jedinica za razvitak lokalnih poduzeća
  - Jedinica za industrijska istraživanja i tehnologiju
  - Sjevernoirska izvršna gencija za zdravlje i sigurnost
  - Služba za standarde u trgovini
  - Sjevernoirski turistički odbor
  - Glavno potrošačko vijeće
- Odjel za obrazovanje
  - Vijeće za nastavni plan, ispite i ocjenjivanje
  - Sjevernoirsko vijeće za integrirano obrazovanje

- Odjel za zapošljavanje i visoko obrazovanje
  - Sjevernoirsko vijeće za više obrazovanje
- Odjel za kulturu, umjetnost i slobodno vrijeme
  - Sjevernoirski javni arhiv
  - Kartografski pregled Sjeverne Irske
  - Sjevernoirsko vijeće za umjetnost
  - Sjevernoirske vijeće za muzeje
  - Sjevernoirsko vijeće za šport
  - Sjevernoirsko povjerenstvo za film
- Odjel za zdravstvo, socijalne službe i javnu sigurnost (public safety)
  - Inspektorat za socijalne službe
  - Agencija za zdravstvene nekretnine
  - Sjevernoirska agencija za zdravstveno prosvjećivanje
  - Sjevernoirski središnji odbor za pomoćno medicinsko osoblje i kućne posjete
- Odjel za okoliš
  - Služba za okoliš i nasljeđe
  - Služba za planiranje
  - Sjevernoirska služba za dozvole vožnje i vozila
  - Agencija za ispitivanje vozača i vozila
- Odjel za regionalni razvitak
- Odjel za društveni razvitak (osnovan 2006.)

Od Zakona o devoluciji, londonski je dio Ureda za Sjevernu Irsku priključen ministarstvu za ustavne poslove, pravosuđe itd. Dok traje suspenzija sjevernoirske skupštine, Ured obuhvaća ministarsku radnu skupinu od 5 članova koji nadziru agencije za zatvore, za kompenzaciju, za forenzičku službu, sudove za mladež, kao i tužitelja i pravobranitelja.

URED ZA ŠKOTSKU

Zakonom o devoluciji iz 1998. godine, prihvaćenom na referendumu u Škotskoj u rujnu iste godine, prenijet je dio djelokruga središnjih organa vlasti na škotski Parlament od 129 članova koji se biraju po sustavu razmjernog predstavništva, na Premijera i Egzekutivu. Nisu prenijeti poslovi koji se odnose na: britansko jedinstveno tržište, energiju, međunarodni promet, imigraciju i državljanstvo, socijalnu sigurnost, poreze i gospodarstvo, vanjske poslove, obranu, nacionalnu sigurnost, ustav.

I Ured za Škotsku, koliko je od njega ostalo u Londonu, priključen je 2003. godine Ministarstvu za ustavne poslove, pravosuđe itd.

URED ZA WALES

Zakonom o devoluciji iz 1998. otvoren je proces decentralizacije i u odnosu na Wales. Godine 2005. donijet je poseban zakon o upravljanju Walesom (Government of Wales Bill). Welšani biraju Narodnu skupštinu od 60 članova, koja odlučuje o svim materijama koje središnji organi na nju prenesu. Ured za Wales osnovan je 1999. godine, dakle nakon Zakona o devoluciji i zajedno s druga dva ureda – Sjeverna Irska i Škotska – priključen 2003. godine Ministarstvu za ustavne poslove, pravosuđe itd.

Odjel pravnih funkcionara
obuhvaća urede Glavnog tužitelja i Glavnog pravobranitelja koji nadziru

- Ravnatelja javnih optužbi
- Ravnatelja za ozbiljne zločine (serious crimes)
- Pravobranitelja riznice
- Ravnatelja javnih optužbi u Sjevernoj Irskoj
- Ravnatelja optužbi u odnosu na prihode i carine/

Samostalne organizacije u širem sklopu britanske središnje uprave:

- Ured kraljevskog vijeća (Privy Council Office)
- Engleska banka
- Povjerenstvo za izbore
- Ured povjerenika za državne službenike
- Ured povjerenika za javna imenovanja
- Nadleštvo za žalbe u stvarima imigracije
- Nacionalni revizijski ured
- Sudovi za PDV i carine, Posebni povjerenici za financijske službe i tržišni sud
- Ured za pravično trgovanje (Fair Trading)
- Kraljevski vladin centar za komunikacije
- Ured za telekomunikacije i savjetodavni odbori za telekomunikacije
- Međuagencijski odbor za znanost i tehnologiju mora
- Ured za tržište plinare i elektrike
- Ured vodoprivrednih službi
- Ured regulatora željeznice
- Ured parlamentarnog povjerenika za upravu i zdravstvene službe
- Povjerenici za socijalnu sigurnost i zaštitu djece
- Sud za žalbe u stvarima zapošljavanja

/Ovo je stanje javne uprave Velike Britanije na dan 8. svibnja 2002. pokazano u općem pregledu upravne organizacije u zemljama svijeta na http/www.gksoft.gov./com/en/. Naprotiv, podaci o pojedinom resoru i drugoj upravnoj organizaciji,

sadržani na njihovim web stranicama su razmjerno nedavnog datuma, kao što će biti navedeno kad do takvih organizacija dođemo/.

/Bilješka o terminologiji. Obzirom na osebujni razvitak ustavnosti u Velikoj Britaniji, na koji je ranije ukazano, pa tako i na postupno nastajanje britanskog sustava uprave, nazivlje upravnih organizacija i organizacijskih jedinica nije ujednačeno. I to niti u tom smislu da bi se organizacijske jedinice duž hijerarhijske piramide uvijek jednako zvale, niti da bi usporedive jedinice u različitim upravnim granama nosile nužno isti naziv. Tako da sam kod prevođenja pojedinih termina s engleskog na hrvatski nastojao odabrati hrvatski naziv koji otprilike odgovara engleskom po svom jezičnom značenju, a bez obzira na logiku položaja dotične organizacije u upravnom sustavu. Tako:

Prime Minister – Premijer
Secretary of State – ministar (kad se radi o funkcionaru koji je na čelu resora)
Minister –zamjenik ministra (kad se radi o funkcionaru koji nije na čelu resora)
Under-Secretary of State – državni podtajnik
Department – ministarstvo (samo se ministarstvo obrane, a u novije vrijeme i ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prehrane i u engleskom zovu Ministry", pa stoga i funkcionar na čelu: ministar)
Office – ured (osim za ministarstva vanjskih i unutarnjih poslova koja se zovu Foreign Office i Home Office, a prevedene su s "ministarstvo")
Unit – jedinica (upotrebljava se za vrlo različite upravne strukture)
Directory – ravnateljstvo
Authority – nadleštvo
Agency – agencija
Service – služba
Organization – organizacija
Council – vijeće
Committee – odbor
Commission – povjerenstvo
Division – odsjek
Group – skupina
Team – tim/

Pedesetih godina 20. stoljeća obuhvaćala je središnja i područna državna uprava Velike Britanije oko 2,300.200 službenika neposredno prije početka reformi o kojima je ovdje riječ nešto preko 700.000, a 1996. godine 494.292. I to:

	Ukupno	Od toga agencije
Ured kabineta	3.691	2.629
Obrana	109.858	45.250
Vanjski poslovi	5.815	28
Unutrašnji poslovi	11.938	2.490
Služba zatvora	38.009	38.009
Pravosuđe	11.227	10.376
Riznica	958	–
Domaći dohodak	56.470	4.459
Carine i neizravni porezi	23.186	–
Poljoprivreda, ribarstvo, prehrana	9.993	3.832
Trgovina i industrija	9.234	3.550
Promet	11.071	9.100
Obrazovanje i zapošljavanje	40.327	35.282
Zdravstvo	4.795	1.063
Socijalna sigurnost	91.516	88.766
Okoliš	4.678	1.323
Nacionalna baština	1.003	666
Ured za Sjevernu Irsku	215	–
Ured za Škotsku	12.826	7.625
Ured za Wales	2.139	211
Drugi odjeli	45.343	20.140

Whitaker's Almanach 1998 (London HMSO, 1997)

Spektakularno smanjenje broja državnih službenika središnje državne uprave pokazuje razmjere okomite i vodoravne decentralizacije te povjeravanja državnih poslova mješovitim ili nedržavnim strukturama. Tako, na primjer, nije u sklopu središnje uprave iskazana policija (blizu 160.000) niti Nacionalna zdravstvena služba (u doba osamostaljivanja odnosno izdvajanja iz državne uprave oko 1 milijun zaposlenih.

Suvremeni se upravni sustavi mogu podijeliti u četiri glavna bloka:

I. unutarnja i vanjska sigurnost te pribavljanje sredstava za državu
II. javne službe: privredne, tehničke, društvene, informacijske, komunalne
III. regulacija (u prvom redu na području gospodarstva, ali i u vezi s pitanjima okoliša i drugim)
IV. socijalna sigurnost ili dobrobit (koja implicira masivnu preraspodjelu društvenog dohotka)

Neki predlažu i posebni peti blok koji bi obuhvatio djelatnosti u vezi sa zaštitom i održanjem okoliša te prevencijom sve brojnijih i sve ozbiljnijih rizika koje

nosi sa sobom visoko tehnički opremljena civilizacija. Za sada govori protiv toga činjenica da većinu državnih intervencija na tom području predstavljaju mjere regulacije. Dok sustavne djelatnosti na sprečavanju rizika i zaštiti okoliša predstavljaju javne službe. A kad se misli na ugroze velikih razmjera – npr. promjena klime i učestale elementarne nesreće – odgovarajuće bi državne intervencije spadale u blok sigurnosti.

Navedena četiri bloka odgovaraju i glavnim povijesnim etapama kroz koje su prošli upravni sustavi u danas razvijenim zemljama. Moderna je država u svojim počecima najprije posvetila sve sile stabiliziranju unutarnje i vanjske sigurnosti, a za to je trebala pribaviti potrebna sredstva od stanovništva. U demokratskom preobražaju države, državna je sila ograničena, politički i pravno, reformnim odnosno revolucionarnim djelovanjem stanovnika koji stječu status građana, dakle konačnog izvora legitimnosti državne vlasti. Industrijalizacija i urbanizacija u razvijenim zemljama od kraja 18. stoljeća nameću potrebu javnih službi. Javne službe, kao i neprestano ratovanje, vode do golemog porasta državnih upravnih aparata. Prvom polovicom 20. stoljeća opasnost ekonomskih kriza, a drugom polovicom briga za održanje prirodnog okoliša dovode do ekspanzije državne regulacije ponašanja građana i njihovih organizacija na tim područjima. U nekim zemljama te regulacijske zadaće preuzimaju već postojeći organi državne uprave, a u drugima se za njih osnivaju posebne organizacije. Pod utiskom stradavanja ljudi u Drugom svjetskom ratu, dolazi do društvenih reformi u smjeru jamstva materijalne egzistencije i sigurnosti svim stanovnicima državnog područja, dakle do mjera masivne preraspodjele društvenog dohotka u korist socijalno ugroženih slojeva stanovništva. Kao rezultat tog razvitka, javna je uprava u razvijenim zemljama danas golem, detaljno diferenciran, a u znanju koje pretpostavlja krajnje specijaliziran sustav.

Jedan je od problema suvremenog razvitka, da se temeljne zadaće četiri bloka državne djelatnosti pojavljuju istovremeno odnosno preklapaju se u onim zemljama koje su iz bilo kojeg razloga zaostale u društvenom i političkom razvitku.

Razmatrajući upravni razvitak Velike Britanije, odabrat ćemo jedan primjer iz svakog od četiri bloka radi pobližeg ispitivanja. Iz bloka "vanjska i unutarnja sigurnost" to je djelatnost policije.

a) Javna sigurnost – Britanska policija u upravnoj reformi

Kao i drugdje, policija u Velikoj Britaniji spada u resor unutrašnjih poslova. Ali, drugačije nego na europskom kontinentu, britanski unutrašnji poslovi (Home Office) nisu nikad bili upravna grana koja je okupljala sve državne poslove koji su preostali nakon podjele državne uprave na pet klasičnih resora i iz koje su se novi resori postepeno izdvajali.[168] U Velikoj Britaniji je, naprotiv, policija uvijek bila

samo sila (police force) za obranu javnog poretka u sukobu s kriminalcima i drugim neprijateljima postojećeg društvenog uređenja.[169] Britansko je kazneno pravosuđe u to doba propisivalo drakonski stroge sankcije za kaznena djela.[170] Ublažavanje ovog isključivo konfliktnog značaja policije proizlazilo je u to doba iz ideje prevencije, i to u širem društvenom, a ne samo kaznenopravnom smislu. Neprestani je porast kriminaliteta, osobito u Londonu, pokazao da kaznenopravna generalna prevencija pomoću strogog kažnjavanja, nije učinkovita.[171]

U svom je povijesnom razvitku britanska policija nastala iz lokalnih straža i lokalnih sudsko-upravnih funkcionara, mirovnih sudaca. I zadržala odatle, gotovo do modernih vremena, prizvuk amaterizma.[172] Međutim, krajem 18. stoljeća počeli su nemiri u industriji koja je upravo nastajala i tijekom 19. stoljeća zaoštrili se kao opći sukob građanskog društvenog poretka s radništvom koje je postajalo sve brojnije. U isti mah radikalizirao se otpor Iraca protiv nametnute engleske uprave.[173] Ti su sukobi pridonijeli centralizaciji policijskih snaga, a ujedno su policiju usmjerile na političke sukobe, pretvorile je u snagu koja je vladajućem sloju u Velikoj Britaniji trebale omogućiti da slomi sve njemu suprotstavljene društvene

168 U svom djelu Traite de la police (Paris, 1705., Svezak 1., str.4) Nicolas de la Mare nabraja predmete djelokruga policije u Francuskoj: „religija, disciplina moralnih običaja (la discipline des moeurs), zdravstvo, živežne namirnice, javna sigurnost i mir, ceste, znanosti, liberalna umijeća, trgovina, manufakture, mehaničke vještine, domaća posluga, fizički radnici, siromasi". Austrijski kameralist Joseph von Sonnenfels nazvao je svoj udžbenik uprave "Grundsaetze der Polizey, Handlung und Finanz (Wien 1767.); dakle, sve što se ne odnosi na trgovinu i financije, spada u policiju (Vojska se tada nije smatrala dijelom uprave, već izdvojenim oružjem monarhove suverenosti).

169 Tako je „godine 1800. najznačajniji britanski pristaša modernog, usko shvaćenog, institucionalnog pojma policije (Patrick Colquhoun „A Treatise on the Commerce and Police of the River Thames – London, 1800.) definirao policiju kao društvenu ustanovu za borbu protiv zločina..." (Dippel 1996., 257).

170 Govorilo se o „krvožednom engleskom kaznenom pravu, koje je na vrhuncu razvitka svoje strogosti 1815. propisivalo smrtnu kaznu za 225 kaznenih djela". Međutim, te su se kazne zaista izvršavale samo u otprilike jednoj petini slučajeva (Dippel 1996., 273-274).

171 Henry Fielding, engleski pisac i sudac, (London 1751., 126) smatrao je da „drakonskim kaznama nedostaje legitimnost, ako nismo pimijenili svako moguće sredstvo da spriječimo zlodjelo".

172 Tek u velikoj preobrazbi britanske uprave u 19. stoljeću popustio je „duh amaterizma i nepovjerenje prema profesionalnom stručnjaku u engleskoj upravi, kao i predrasuda u korist individualne slobode a protiv razloga u korist javnog interesa" (D.L. Keir 1953., 417). Ta je „predrasuda" utjecala na Claude-a Ensley-a (1983., 28) da izrazi britansko nepovjerenje prema autoritativnosti francuske policije: „Naš ustav ne može dozvoliti ništa kao što je francuska policija. I mnogi su stranci izjavili da bi radije žrtvovali svoj novac engleskom tatu nego svoju slobodu lieutenantu (francuske) policije".

173 Dublin Police Act iz 1786. predvidio je centralizirane policijske snage u irskom glavnom gradu koje su brojale 500 do 600 policajaca, naoružanih bajonetima i muškетama, po vjerskog pripadnosti obvezatno protestanata (Dippel 1996., 276). Na isti način centralizirani Metropolitan Police District u Londonu brojao je prvih desetljeća 19. stoljeća 4328 policajaca. Regionalna i lokalna policija uređene su Zakonom o policiji u grofovijama i gradskim četvrtima iz 1856.

pokrete silom, van demokratskih procesa. Demokracija je u to doba bila obuhvatila tek plemstvo i građanstvo.

Kako su se, međutim, društveni odnosi snaga mijenjali, ulazi i radništvo u parlamentarnu borbu, a uloga policije kao oružane sile jedne strane u klasnom sukobu gubi na značenju. Daljnji je razvoj položaja policije proistekao iz širenja prvotne ideje prevencije u kaznenoj politici na shvaćanje policije kao organizacije usmjerene općenito na pomaganje ljudima u njihovim susjedstvima i lokalnim zajednicama. Tako da je policija, s jedne strane, ostala obrambena snaga u borbi protiv kriminaliteta, ali sve manje sudjelovala u političkim borbama koje su sve uspješnije kombinirane sa suradnjom u parlamentu i u političkim institucijama uopće. Ta je politika u odnosu na policiju bila uspješna, tako da su u prvoj polovici 20. stoljeća britanski građani doživljavali policiju, čije su patrole krstarile ulicama naoružane samo gumenom palicom, kao dobrohotnu organizaciju na koju se možeš bez straha obratiti za pomoć.

Stanje se opet izmijenilo u drugoj polovici 20. stoljeća, kad je, nakon raspada Britanskog imperija u procesu dekolonizacije, počelo stizati mnoštvo useljenika iz bivših kolonija, sada zemalja članica britanskog Commonwealtha. Policija u borbi s kriminalitetom došla je brzo u sukob s useljeničkim skupinama i četvrtima u britanskim gradovima gdje su useljenici stanovali. S jedne strane, većina useljenika bila je siromašna i slabo obrazovana, pa se u početku teško snalazila u novoj sredini i katkada se prihvaćala djelatnosti na rubu kriminala, – a nerijetko i preko ruba. S druge strane, policija, osjećajući se kao borbena skupina, razvila je jaku unutarnju solidarnost i osjećaj identiteta. Nekada je taj osjećaj bio uperen protiv vlastitih siromaha i radnika. Kad se takav antagonizam izgubio i kad su britanski policajci shvatili svoj položaj kao pomagača ljudima u njihovim zajednicama, odjednom su se te zajednice izmijenile. U njima si umjesto "naših" sretao "obojene", ljude drugih rasa, sa slabim znanjem engleskog, s običajima koji su odudarali od domaćih konvencionalnih, moralnih, pa i pravnih normi. Stara borbena solidarnost u policiji oživjela je u obliku reagiranja koje nije bilo bez natruhe rasizma, nacionalizma i ksenofobije.[174]

U tom stanju zatekla je britansku policija upravna reforma. Home Office, unutrašnji poslovi, reorganizirani su tako da je organizacija pojednostavljena i ostala usmjerena na borbu s kriminalcima, i to kako prije njihova uhićenja, tako nakon sudske osude, kao nadzor nad zatvorima (smrtna je kazna ukinuta) i nad uvjetno puštenima na slobodu. Značajno je da su tome pridodani, kao treći glavni sektor djelatnosti Home Office-a, poslovi useljeništva i traženja azila. Očito se smatralo

[174] „Stalni su problem bili siromašni i povremeno neprijateljski odnosi policije sa zajednicama kojima služe, osobito sa zajednicama etničkih manjina" (Davies i Thomas 2003., 681).

da su ti poslovi bliski glavnoj tradicionalnoj zadaći unutrašnjih poslova, borbi s kriminalitetom. Pored toga, organizacija je obuhvaćala uobičajeni opći sektor, s financijskim i personalnim poslovima.

Opće je usmjerenje resora izraženo u njegovim ciljevima:

1. *Ljudi trebaju biti, i osjećati se, sigurniji u svojim domovima i u svakodnevnom životu.*
2. *Više je prijestupnika uhićeno, kažnjeno i njihova je protuzakonita djelatnost prekinuta. Povećati i poboljšati pomoć žrtvama prijestupa.*
3. *Manje života upropaštenih drogama i alkoholom.*
4. *Migracije su usmjerene tako da koriste Velikoj Britaniji, a u isto se vrijeme sprečava zloporaba zakona o useljavanju i sustava azila.*
5. *Građani, zajednice i dobrovoljni sektor potpunije su angažirani u rješavanju socijalnih problema, ima više jednakosti u šansama i više poštivanja ljudi sviju rasa i religija. (Web-stranica ministarstva)*

I. Sektor	II. sektor	III. sektor
Zločini, sigurnost, zajednice	Reforma kaznenog prava i upravljanje prijestupnicima	Imigracija, državljanstvo građanstvo
1. Odjel Zločin, policija protiv terorizma pružanje pomoći Odsjeci: – Specijalizirani kriminalitet – Strategija s drogama – Policijska politika – Smanjivanje kriminaliteta – Policijski standardi – Pozivni broj za ne-hitne slučajeve – Promjene i podrška – Strateško istraživanje	...	...
2. Odjel: Zajednice Odsjeci: – Aktivne zajednice – Rasa i kohezija – Građansko obnavljanje		

Na čelu je resora, politički, ministar unutarnjih poslova (Home Secretary) i šest zamjenika ministra. Za policijske je poslove zadužen jedan zamjenik mini-

stra i jedan državni pod-tajnik. Upravno, resor vodi stalni tajnik (Permanent Secretary). Stalni tajnik zajedno s rukovoditeljima glavnih organizacijskih jedinica u ministarstvu i nekoliko vanjskih članova čine Skupni izvršni odbor (Group Executive Bord). Organizacijska shema iz 2002. – kako je gore prikazana – izmijenjena je do 2006. utoliko što su odnosi pojednostavljeni. Svi poslovi koji su u shemi iz 2002., bili povjereni raznim organizacijskim jedinicama, sada su obuhvaćeni, kako je rečeno, u tri sektora (*vidi prethodnu tablicu*).

Policija ima vlastito zapovjedništvo i podijeljena je na 43 regionalne policijske snage, te na lokalne policije. Određeni stupanj autonomije regionalnih i lokalnih policijskih jedinica treba spriječiti ono što se danas doživljava kao moguća zloupotreba policije u političke svrhe. Regionalnu i lokalnu policiju nadzire Kraljevski glavni inspektorat policije (Her Majesty's Chief Inspectorate of Constabulary), nezavisan kako od Središnjeg zapovjedništva policije tako od ministarstva unutrašnjih poslova. Na dan 10. ožujka 2006. bilo je u Engleskoj i Walesu – Škotska je u policijskim poslovima samoupravna – 141.230 policajaca s punim radnim vremenom, 12.077 dobrovoljnih specijalnih policajaca (s dijelom radnog vremena, ali s punim policijskim ovlastima) i 6.214 policajaca za pomoć zajednicama (community support officers) (puno radno vrijeme, ali samo dio policijskih ovlasti).[175]

Središnje zapovjedništvo policije obuhvaća pet glavnih jedinica:

1. *Policijska jedinica za organizirani kriminal, s odsjecima za droge i policijske operacije, za međunarodne policijske poslove, za kriminalističke istrage, za policijsku strategiju, s timom za kriminalitet pomoću razvijene tehnologije /High Tech Crime Team/ i s Programom za Schengenski informacijski sustav unutar EU,*
2. *Policijska jedinica za osoblje,*
3. *Policijska jedinica za financije i informatičku tehnologiju.*
4. *Jedinica za policijske standarde i*
5. *Jedinica za reformu policije.*

Upravne reforme koje je potakla vlada Thatcher a preuzela vlada Blair dodali su staroj dilemi između policije kao sile za borbu protiv kriminaliteta i policije kao službe za pomaganje zajednicama novu dimenziju. Orijentacija reformi na Novi javni menadžment nije se lako uklapala u ranija protuslovlja.[176] Društvene struk-

[175] Dvije godine ranije, 2004., odgovarajući su brojevi bili 140.563 policajaca s punim radnim vremenom i 10.988 s djelomičnim radnim vremenom. Broj se policajaca povećava uslijed prijetnje terorizma.

[176] „...reformiranje policije pokazalo se kao najteža zadaća od svih za vlade Thatcher i Major 80-tih i 90-tih godina, pa je ostalo težak posao i za sadašnju laburističku vladu" (Davies i Thomas 2003., 682).

ture kojima je cilj sukobljavanje, poput vojske i policije, moraju biti izvanredno čvrsto stabilizirane u svojim okvirima, da se ne bi raspale pod pritiskom borbenog djelovanja, a ujedno maksimalno prilagodljive u operacijama, jer je svaki potez protivnika potencijalno iznenađenje. U sukobu nema rutine. Ova komplementarnost stabilnosti i prilagodljivosti kod policije kao strukture namijenjene sukobu nije labilna, kao što su to inače kombinacije suprotnih težnji u društvenim strukturama. Rizici sadržani u ozbiljnom sukobljavanju dovoljni su da disciplinira-ju pripadnike svake strane u sukobu i vežu ih uz vlastite okvire. Ali ti isti rizici otvaraju i širi prostor za prilagođavanje, za elastičnost, pa i za improvizacije koje su pretpostavka uspjeha u konfliktnoj akciji.[177] A ideja novog javnog menadžmenta, usmjerena baš na smanjivanje stabilnosti organizacijskih pa i normativnih okvira odgovarajućih upravnih struktura, kako bi se povećala njihova prilagodljivost, teško je primjenjiva na upravne strukture koje služe prvenstveno sukobu, kao što su policija i vojska. Kod njih je maksimalna stabilnost okvira baš nužna, da bi se na razini borbenih operacija mogao otvoriti prostor za maksimalnu prilagodljivost. Stabilizacija okvira može poprimiti i oblik normativnog ograničavanja, dakle vezanja policije uz načelo zakonitosti i vladavinu prava. Ali u njezinim neposrednim borbenim operacijama, ako – kao u Velikoj Britaniji – policiju promatramo pretežno kao snagu za sukobljavanje s kriminalitetom, svako je vanjsko ograničavanje kontraproduktivno, umanjuje šansu za pobjedu u konfliktu. Usmjerenost na cilj posve potiskuje usmjerenost na postupak.

Ta se situacija mijenja kad policiju gledamo kao pomoć ljudskim zajednicama. Takvo je gledanje, vidjeli smo, u Velikoj Britaniji trebalo ublažiti antagonizam u koji je njezin borbeni cilj i stav doveo policiju prema stanovništvu, osobito prema nižim društvenim slojevima. Tu je položaj policije posve drugi. Prilagodljivost se traži ne samo u operacijama, već i u organizacijskom okviru tih operacija. Ali i tu se čini da je usmjerenje novog javnog menadžmenta na učinkovitost i ekonomičnost manje relevantno za uspjeh nego kod drugih upravnih djelatnosti.[178]

Reforma je policije u Velikoj Britaniji bila, stoga, prvenstveno usmjerena, ne na kopiranje poslovnih metoda privatne privrede, već na nastavak već započetog kretanja prema pomaganju ljudima i njihovim zajednicama, na "policiju orijenti-

[177] Dobar je primjer uspjeh njemačke vojske u svibnju i lipnju 1940. u Francuskoj kad je njezina jaka okvirna stabilizacija nacionalnim ambicijama, profesionalnom vojnom angažiranošću, pa i dodatnom ideološkom indoktrinacijom omogućila maksimalnu elastičnostu u primjeni metode samostalnih „udarnih odreda", samoinicijativne akcije pilota borbenih zrakoplova i uopće u širem prostoru za lokalnu slobodu odlučivanja (Wilson 1989.).

[178] Stoga se definicija profesionalnog menadžera: "drži se ispravnih postupaka, visokih standarda uspješnosti i ima strateške i voditeljske sposobnosti" (Davies i Thomas 2003., 687), čini malčice nategnutom kad je riječ o ‚ispravnim postupcima'.

ranu na zajednice" (Community Oriented Police), na pretvaranje policije u javnu službu.[179] Ta bi služba svojom aktivnošću u ljudskim skupinama i zajednicama, osobito zajednicama imigranata koji se razlikuju od domorodačkog stanovništva po niz antropoloških i kulturnih obilježja, trebala pridonijeti opadanju stope kriminaliteta, ali ne silom i zastrašivanjem, već savjetovanjem, pomaganjem, arbitriranjem lokalnih sukoba.[180] Još je prerano za ocjenu u kojoj je mjeri reforma policije bila uspješna. Istraživanja rezultata reforme upućuju na to da je otpor tradicionalnih struktura i, osobito, usvojenih stavova o cilju i sadržaju policijske djelatnosti vrlo snažan. Dok vodeći policijski funkcionari u svojim odgovorima na anketna pitanja izražavaju optimistička očekivanja u pogledu veće etičnosti u djelovanju policije, policijski službenici u operativnim jedinicama mnogo su skeptičniji o tome je li reforma išta promijenila.[181] K tome pridolazi teroristička aktivnost koja je u nedavnim napadima spektakularno pojačana, i koja sigurno neće potaknuti policiju na veću miroljubivost. U svakom slučaju postoji slaganje među stručnjacima da srž upravne reforme, kako je formulirana u pristupu Novog javnog menadžmenta, nije rađena po mjeri policije, koja ostaje specifično problemsko područje.[182]

Iz primjera britanske policije proizlaze i neke teorijske pretpostavke. Društvene strukture koje su nastale uglavnom u cilju sukobljavanja, poput policije u Velikoj Britaniji, u posebnom su položaju što se tiče odnosa između stabilnosti i prilagodljivosti u njima. Njihova je stabilizacija proizvod pritisaka i rizika sukobljavanja. Ali sama njihova konfliktna djelatnost traži veću prilagodljivost nego je potrebna kod struktura u kojima je prvenstveno stabilizirana suradnja. One rješavaju to protuslovlje razlikovanjem dviju razina: okvirna organizacijska razina i razina operacija. Na prvoj razvija se snažna solidarnost, svijest o stručnom i profesionalnom identitetu, striktni hijerarhijski odnosi.[183] Na drugoj, tj. u policijskim opera-

[179] „... najnoviji razvitak u modernizaciji policije bio je pokušaj da se promijeni identitet policije od ‚snage' u ‚službu) (Davies i Thomas 2003., 282).

[180] " U tradicionalnom modelu policijskog djelovanja naglasak je bio na otkrivanju i na broju uhićenih, na brzini reagiranja i ulozi policije u razrješavanju zločina. Naprotiv, policijska djelatnost usmjerena na zajednicu naglašava odsutnost kriminaliteta i nereda pomoću javne suradnje i prihvaćanja pristupa koji ide za rješavanjem problema i koncentrira se na uzroke kriminala" (Winfree i Newbold, cit. u Davies i Thomas 2003., 683)

[181] V. Davies i Thomas, passim.

[182] „Empirijski materijal koji smo pretstavili govori u prilog tezi da je Novi javni menadžment daleko od toga da bude u sebi povezan i cjelovit. Osobito, vidimo dva međusobno ovisna elementa Novog javnog menadžmenta koja nude dva međusobno protuslovna stava o subjektivnom stručnom identitetu. Prvi upućuje pažnju na etički profesionalni identitet, gdje je naglasak na većem partnerstvu za zajednicom i ostalim organizacijama javnog sektora. Ovaj je stav, čini se, suprotan tradicionalnoj policijskoj kulturi i tradicionalnim pojmovima policijske uspješnosti.! (Anderson et al. 1993. cit. u Davies i Thomas 2003., 695-696).

cijama na terenu, naprotiv, vlada velika sloboda u donošenju odluka i snalaženju prema potrebama momenta. Između tih dviju razina neizbježiva je određena napetost.[184] Sukob kojem policija služi, po samoj se definiciji njezina cilja, ne može kombinirati sa suradnjom. Stoga ne preostaje drugo nego nastojati ublažiti njezin konfliktni profil u društvu proširenjem njezina cilja na konstruktivne djelatnosti pomaganja, savjetovanja i sudjelovanja u rješavanju problema u lokalnim skupinama i zajednicama. Britansko iskustvo pokazuje da takva politika može biti uspješna, ali samo pod uvjetom da se policijska konfliktna djelatnost ograniči na sukob s kriminalitetom, a da se ne proširi previše na "red i mir" tj. na represiju političkih interesa i njihovih manifestacija, dakle na sukobe koji suprotstavljaju legitimne skupine u dotičnom društvu. Politička policija takve sukobe ne smiruje, nego ih razbuktava. Kad su interesi radnika i siromašnih u Velikoj Britaniji postali legitimni predmet kombinacije sukoba sa suradnjom u višestranačkom parlamentarizmu, policija se mogla vratiti svojoj prvotnoj zadaći suzbijanja nelegitimnog kršenja zakona. I uspješno proširiti svoju usmjerenost na suradnju u zajednici. Takva će usmjerenost, vjerojatno, ponovno doći u pitanje s eventualnim širenjem terorističkih metoda borbe kojima se počinju služiti neke, inače legitimne, skupine britanskih građana.

b) Javne službe – Nacionalna zdravstvena služba

Ministarstvo zdravstva (Department of Health) odgovorno je, pred premijerom i parlamentom, za čitav sustav zdravstvene i socijalne zaštite. Ono obuhvaća tri "poslovne skupine" (business groups): za standarde i kvalitetu, za pružanje usluga, za strategiju i razvitak poslovanja (v. unutrašnju organizaciju ministarstva u općem pregledu strukture britanske uprave – gore). Ministarstvo vodi, politički, ministar zdravstva (Secretary of State for Health), a upravno, stalni tajnik (Permanent Secretary). Ministru pomaže šest zamjenika ministra, a stalnom tajniku Odbor ravnatelja, tj. voditelja glavnih organizacijskih jedinica u ministarstvu. Svaka struka koja sudjeluje u pružanju zdravstvenih i socijalnih usluga predstavljena je u ministarstvu glavnim stručnim funkcionarom (Chief Professional Officer). U

[183] „Policijski je rad i identitet prožet ‚kultom muškosti', spojen s predodžbama rata i lova, idealom ‚biti pravi muškarac' i borbe sa zločinom. ... Neformalna priroda ove ‚kantinske kulture' važna je u organizaciji u kojoj viši hijerarhijski stupnjevi imaju značajnu moć. Ona čini organizaciju vrlo otpornom prema promjenama, kako na razini pojedinca tako u odnosu na organizacijski okvir" (Young 1991.; Waddington 1999.; Zhao et al. 1999., cit u Davies i Thomas 2003., 683)

[184] „To je zbog bitne dileme s kojom je suočen nadzor nad policijskom djelatnošću. Potrebni su u isti mah pravila i postupci u djelovanju, spojeni s visokom razinom slobodnog pojedinačnog odlučivanja (Johnston 1988., cit. u Davies i Thomas 2003., 583).

ministarstvu je 2005. bilo zaposleno 2245 službenika (godine 1997. bilo ih je 4795[185]). Ministarstvo "financira, usmjerava i podržava Nacionalnu zdravstvenu službu" (http//www.nhs.uk/England).

Naime, cjelokupno pružanje zdravstvene i socijalne zaštite u Velikoj Britaniji organizirano je u sustavu Nacionalne zdravstvene službe (National Health Service) koja broji oko milijun zaposlenih (nije iskazana kao dio državne uprave u službenoj statistici). Na čelu je službe, kao njezin glavni izvršni funkcionar, stalni tajnik ministarstva zdravstva. Sustav se sastoji iz dva glavna dijela: primarne i sekundarne zaštite. Prvi obuhvaća lokalnu opću praksu, zubarsku, oftalmološku i ljekarničku službu kao i lokalne organizacijske jedinice koje tu službu pružaju. Drugi se sastoji iz okvirnih organizacija (zvane "trusts") koje povezuju primarnu zaštitu sa sekundarnom u bolnicama, postajama hitne pomoći, centrima za mentalno zdravlje itd.

Nacionalna zdravstvena služba osnovana je 5. srpnja 1947. kao dio ostvarivanja socijalne države, obećane još u vrijeme drugog svjetskog rata. Značila je besplatnu zdravstvenu i socijalnu zaštitu za sve stanovnike Velike Britanije.[186] Obuhvaćala je tada tri dijela: bolnice; opću praksu te zubarsku, oftalmološku i ljekarničku službu; i lokalnu zdravstvenu službu, terenske sestre i kućne posjete. Između lokalnih jedinica primarne zdravstvene službe odnosno sekundarnih zdravstvenih ustanova i središnje uprave Nacionalne zdravstvene službe formirani su upravni među-stupnjevi regionalnih i distriktnih zdravstvenih nadleštava (Health Authorities). Ta je podjela doživjela kritiku i mijenjana je u uzastopnim reformama. Tako je nacionalna zdravstvena služba dočekala vrijeme upravnih reformi koje je pokrenula vlada Margaret Thatcher.

Organizacija javne zdravstvene službe za sve građane, suočena je, u svim zemljama s demokratskim poretkom koje zdravstvo shvaćaju kao javnu službu, sa tri glavna problema:

– Kako najbolje ostvariti vezu između same službe i političkih odlučujućih tijela koja moraju osigurati zamašnu preraspodjelu narodnog dohotka potrebnu za financiranje zdravstva za sve i snositi političku odgovornost pred biračima odnosno pred poreskim obveznicima za način kako ta služba funkcionira. U slučaju Velike Britanije to se pitanje svodi na instituciju ministarske odgovornosti pred parlamentom. Pod kojim se uvjetom može pretpostaviti da odgovornost ministra zdravlja parlamentu stvarno odražava njegove mogućnosti utjecanja na golemi i

[185] Whitaker's Alamanch 1998., str.353

[186] Nacionalna zdravstvena službe obuhvaća i sada sve dijelove Ujedinjenog kraljevstva, premda s određenim razlikama u pogledu organizacije između Engleske, Škotske, Sjeverne Irske i, u posljednje vrijeme, također Walesa. Ovje se prikazuje, ako nije drugačije navedeno, engleska varijanta.

u mnogome autonomni zdravstveni sustav? Osobito, kad pomislimo da je temeljna linija organiziranja zdravstva: lokalna zajednica.

– Jedna od tri glavne težnje u razvitku ljudskih društava, tendencija prema rastu znanja, čini nepredvidivom cijenu zdravstvene službe, koja mora pratiti kretanje prema sve složenijim i sve skupljim postupcima liječenja, zdravstvenim zahvatima i lijekovima. Težina je tog problema osobito značajna u zemljama koje su prihvatile načelo univerzalnosti prava na besplatnu zdravstvenu zaštitu, kao što je to učinila Velika Britanija 1947. godine.

– Javna je zdravstvena služba u svakom slučaju vrlo velik organizacijski sustav u kojem sudjeluju mnoge struke i suradnici različitog stupnja i smjera obrazovanja. Glavni je problem odnos između medicinskog osoblja, u prvom redu liječnika, i upravljača ili menadžera. Kako mogu menadžeri upravljati, kad je glavni posao koji organizacija radi, liječenje, pod isključivom kontrolom djelatnika druge struke, visoko obrazovanih liječnika, koji sve osim liječenja smatraju drugorazrednom pomoćnom djelatnošću? Taj je problem bio osobito zaoštren u Velikoj Britaniji, gdje liječnici po tradiciji nisu na čelu velikih medicinskih ustanova, već njima upravljaju posebno obrazovani menadžeri.

S tim se problemima suočila vlada Thatcher zadojena neo-liberalističkom ideologijom, vjerom u načelnu prednost tržišta pred svim drugim oblicima reguliranja ljudske suradnje i nesklona stečevinama socijalne države. S druge strane, univerzalna javna zdravstvena zaštita bila je preduboko usidrena u svijesti građana, a da bi se bilo koji političar usudio dirnuti u njezinu bit. U toj situaciji, vlada je pošla od trećeg od gore navedena tri glavna problema organiziranja javne zdravstvene službe, od problema, odnosa menadžera i medicinskog osoblja u Nacionalnoj zdravstvenoj službi (NZS). Reforme koje su objavljene 1982., 1985., 1989. i 1991 dale su jasnu prevagu menadžerima.[187] Menadžeri su u stanju prepoznati i dati pravo mjesto financijskoj strani zdravstvene službe, suočiti se s problem njezina neprestanog poskupljivanja. I zaista su od tog vremena financijski kriteriji pomalo istisnuli sve druge u ocjeni uspješnosti djelatnosti.[188] Uvedena je pojedinačna ocjena uspješnosti (Individual Performance Review), plaća prema

[187] Vladino povjerenstvo kojem je bio na čelu Roy Griffiths, raniji upravni ravnatelj jednog lanca supermarketa, predložilo je ukidanje ranijeg sustava upravljanja zdravstvenim ustanovama pomoću konsenzusa i njegovu zamjenu institucijom općeg menadžera pojedinca. (Harrison i Wood 1999., 756).
Sustavu upravljanja na temelju konsenzusa predbacivalo se da nije dovoljno „proaktivno", već da samo reagira na krize (Pollitt et al. 70).

[188] „Plan rada općih menadžera bio je, bez izuzetka, orijentiran na financijske probleme... u svakom slučaju financije su postale prioritetno pitanje" (Pollitt, Harison, Hunter i Marnoch 1991., 68, 70)

uspješnosti, razlikovanje naručitelja i ponuđača zdravstvenih usluga, obvezatni natječaj između ponuđača koji su mogli biti i privatnici odnosno privatna zdravstvena poduzeća, zatim privatnici kao investitori u izgradnju zdravstvenih ustanova, te uopće forsiranje tzv. unutarnjeg tržišta u zdravstvenom sustavu s konkurencijom među ponuđačima. Liječnici koji rade u javnoj zdravstvenoj službi dobili su pravo da pored toga otvore svoju privatnu praksu. Zanimljivo je zabilježiti, da je vlada Thatcher, i pored svoje oštre suprotstavljenosti lokalnoj upravi i samoupravi, na području zdravstva zadržala ulogu lokalnih zajednica u zdravstvenoj i socijalnoj brizi za stanovništvo.[189]

Ma kako ocijenili uspješnost upravnih reformi vlade Thatcher na drugim područjima, u zdravstvu su reforme doživjele puni neuspjeh. I to, kao što se moglo predvidjeti, u prvom redu zbog sve žešćeg otpora liječnika nametanju općih menadžera kao njihovih šefova.[190] Načela Novog javnog menadžmenta naprosto nisu bila prikladna u javnoj službi u kojoj, po naravi stvari, glavnu ulogu igra profesija različita od menadžerske.[191]

Laburisti, kad su se vratili na vlast 1997. godine, našli su se, što se zdravstvene službe tiče, u svom elementu. Nacionalna zdravstvena služba bila je dio socijalne države, glavne stečevine laburističke politike u Velikoj Britaniji u 20. stoljeću. Pa ipak su oni i ovdje, tako reći na svom domaćem terenu, postupali, doduše dosljedno, ali i oprezno. Nisu naprosto ukinuli jednim mahom sve promjene koje je konzervativna vlada uvela u zdravstvenoj službi. Ono što jesu ukinuli odmah nakon svog dolaska na vlast, to je tzv. unutarnje tržište u zdravstvu, po kojem se "ponuđači" zdravstvenih usluga, od lokalnih jedinica opće prakse do velikih specijaliziranih zdravstvenih ustanova, uključivši eventualne privatne zdravstvene poduzetnike, takmiče međusobno za ugovore s "naručiteljima", od jedinica lokalne uprave do središnjeg ministarstva zdravlja. Ali samu ideju o naručiteljima koji raspolažu novcem iz državnog proračuna za zdravstvo (trusts) i ustanova koje se tim novcem financiraju su zadržali. Zatim su, pojedinačnim mjerama – 1998., 2000., 2002, 2003, 2004. – nastojali prekinuti rat između menadžera i liječnika, vratiti

[189] Griffithsov izvještaj (1983.) predlaže, u suprotnosti s općom politikom centralizacije koju je provodila vlada Thatcher, prenošenje službi javnog zbrinjavanja na lokalnu upravu i samoupravu i odgovarajuću dekoncentraciju financijskih sredstava (Harrison i Wood 1999., 756).

[190] „Moć liječničke profesije je središnja tema opsežne literature o organizaciji zdravstvene službe" (Pollitt et. al 1991., 89). Postupno je opozicija liječnika prevlasti menadžera dosegla kritične razmjere: „Bilo je ipak neke vrste šoka naići na odnos tako pun gorčine i otvorenog neprijateljstva, da je bolnica gotovo prestala funkcionirati kao organizacija" (Bate 2000. 489). Kod te se opozicije radi kako o različitom profesionalnom samorazumijevanju i identitetu, tako o pitanjima interesa i utjecaja u organizaciji (Bate op. cit. 492).

[191] "Promašeno je nastojanje voditi /zdravstvenu/ organizaciju kao tradicionalnu menadžersku strukturu na temelju odgovornosti hijerarhijski povezanih menadžera» (Bate 2000., 496).

upravljanje zdravstvenim ustanovama na temelje suradnje. Drugim riječima nastojali su i u zdravstvu, kao i inače u novom laburizmu, pronaći "treći put" između tržišta i države. Naglašena je prvenstvena uloga lokalnih samoupravnih jedinica kao naručitelja većine zdravstvenih usluga (oko 80% proračuna za zdravstvo raspodjeljuje se preko lokalnih jedinica – Local Primary Care Trusts). Nastoji se razviti suradnja s pacijentima.[192] Uvodi se informacijska tehnologija u povezivanju svih čimbenika angažiranih u njezi pojedinog pacijenta. Uvodi se telefonsko zdravstveno savjetovanje (pola milijuna poziva mjesečno tijekom 2000. godine). Nakon šest mjeseci čekanja na prijem u bolnicu, pacijent ima pravo izabrati drugu bolnicu, bez obzira na mjesto svog prebivališta. Teritorijalna se organizacija zdravstva pojednostavljuje na 28 "strateških zdravstvenih nadleštava". Kako s liječnicima opće prakse tako s bolničkim liječnicima, i posebno sa sestrama sklapaju se novi ugovori kojim su im povećane plaće i pojačano naglašen rad u timovima (http//www.nhs.uk/England). Uvedene su dvije nove središnje zdravstvene institucije: Nacionalni zavod za kliničku izvrsnost i Povjerenstvo za poboljšanje zdravlja (Harrison i Wood 1999., 760).

Laburisti ističu da, dok je Griffithsov izvještaj i uopće menadžerski model organizacije zdravstvene službe utemeljen na nepovjerenju, njihov model polazi od povjerenja (trust).[193]

Primjer britanske zdravstvene službe je teorijski zanimljiv u prvom redu po tome što upozorava na potrebu produbljenog razumijevanja odnosa suradnje i sukoba, te mogućnosti njihove kombinacije. Kako već sam polazni teorijski model pokazuje, i suradnja i sukob imaju svaki svoje vlastite razloge i izvore, koji su baš uzrok njihove neizbježne istodobne prisutnosti u svakom obliku ljudske interakcije.

Suradnja u razmjenjivanju roba i usluga na tržištu kombinirana je sa sukobom između ponude i potražnje kao i unutar svake od ovih dviju temeljnih suparničkih grupa aktera na temelju toga što je i razmjenjivanje i pobjeda nad konkurentima u ekonomskom interesu subjekata na tržištu. Ono postaje šire primjenjivo tek nakon što je alternativna metoda: pobijediti konkurente u oružanom sukobu i

[192] I prethodna konzervativna vlada je jedan od svojih reformskih dokumenata u zdravstvu nazvala „Raditi za pacijente" (Working for Patients). U kojoj mjeri ovakve izjave i namjere o središnjoj ulozi pacijenta i suodlučivanju pacijenata u zdravstvu odgovaraju stvarnosti, i u kojoj mjeri joj uopće mogu odgovarati, obzirom na smanjenu mogućnost aktivnosti bolesnika, ostaje uvijek otvoreno pitanje.

[193] Kao kod pitanja sudjelovanja pacijenata u upravljanju (v. prethodna bilješka), tako je i pojam „povjerenja", kad se radi o masovnim rutiniziranim operacijama u organizacijama, upitan u svom osnovnom značenju. Po pravilu se ne radi o povjerenju kao svjesnoj vjeri u dobronamjernost i sposobnost suradnika, već o zaključku da nadzor više košta nego financijska šteta nastala od pogrešaka, pa je stoga racionalno odustati od nadzora.

otimati njihove proizvode "pravom jačega", postalo preskupo. Pitanje je, povećava li se element sukoba u tržišnoj kombinaciji sukoba i suradnje s povećavanjem društvene gustoće?

Sukob političkih stranaka u konkurenciji za glasove birača uspjelo je kombinirati sa suradnjom tih stranaka u parlamentu na poslu donošenja zakona i političkih odluka zbog toga jer je i pobjeda na izborima i normalno funkcioniranje zakonodavnog tijela načelno u podjednakom interesu svih političara i stranaka. Unutar demokratskih pravila igre, samo je izborima moguće doći na političku vlast, a samo nesmetanim funkcioniranjem državnih institucija može se povećati vjerojatnost ostanka na vlasti. A doći na vlast i ostati na vlasti u interesu je svih političara i političkih stranaka, jer samo tako mogu ostvariti svoje političke programe i uživati materijalne i nematerijalne prednosti koje im vlast pruža. Koji od ovih interesa stvarno motivira političke aktere, a koji im služi samo kao legitimacija, odnosno koja mješavina jednog i drugog u konkretnom slučaju prevladava ovisi o velikom broju popratnih okolnosti i varira od slučaja do slučaja. Isto je tako pitanje, kako djeluje približavanje političkih programa različitih stranaka uslijed rasta znanja?

Sukob parničnih stranaka u kontradiktornom sudskom procesu rješava se pod uvjetom da stranke surađuju u primjeni pravila sudskog postupka i u priznavanju obvezatnosti konačnog pravorijeka. Ta kombinacija suradnje i sukoba pretpostavlja postojanje učinkovitog autoriteta koji jamči provedivost odluke suda. I pored toga što sam postupak postupno uvlači stranke u suradnju i u priznavanje legitimnosti ishoda i onda kad on ne ide u njihovu korist (Luhmann). Pitanje je, u kojoj se mjeri postojanje van-sudskog autoriteta iza sudske presude može s vremenom zamijeniti priznavanjem načelne legitimnosti, tj. društvene prihvatljivosti i onih interesa koji se razlikuju od mojih?

Ova tri primjera pokazuju svojevrsnost odnosa suradnje i sukoba u svakom posebnom slučaju, pa stoga i različitost uvjeta pod kojima se oni mogu međusobno kombinirati. Sukob između liječnika i menadžera u zdravstvenoj službi polazi od čvrste institucionalizacije njihovih profesionalnih profila, ali i od unaprijed organizacijskom strukturom stabilizirane suradnje. Budući da se radi o organizacijama zdravstvene službe, i jedni i drugi imaju isti cilj: liječenje ljudi odnosno sprečavanje bolesti. Ili, na razini neposrednih osobnih interesa, da obavljanjem poslova svog zanimanja zarađuju za život odnosno zadovoljavaju nematerijalne interese društvene priznatosti i ugleda, u posljednjoj liniji, da žive "nepromašeni život" (Kierkegard – Habermas). S druge strane, sukob koji ih razdvaja nije puki sukob iz iritacije koju stvara produljena interakcija u svim situacijama stabilizirane interakcije. To je sukob koji proizlazi iz njihovog različitog identiteta kao stručnjaka i različitog pristupa cilju organizacije u kojoj rade koji iz tog identiteta proizlazi. Liječnici su internalizirali brigu za pacijente i prihvatili je kao glavno etičko

opravdanje svojih postupaka. Sve drugo što se u organizaciji događa su za njih "pomoćne djelatnosti" podređene njihovom glavnom cilju. Menadžeri, naprotiv, gledaju zdravstvenu organizaciju kao svaku drugu, tj. kao zajednički pothvat većeg broja ljudi kod kojeg treba postići najbolji mogući odnos između cijene i koristi. Kako se korist ne da pouzdano mjeriti, odnosno ona je takva kakva je kao rezultat rada liječnika, njihova je pažnja koncentrirana na cijenu. Kako smanjiti cijenu cjelokupnog pogona, a da se liječenje previše ne zakine? Takve razlike u perspektivi moraju odvesti u sukob. Liječnici gledaju menadžere kao ljude koji štede na krivom mjestu.[194] A menadžeri liječnike kao ljude koji uopće ne misle na to da liječenje košta novaca.

Kao i kod svih drugih djelatnosti, tako je i cilj zdravstva: liječiti i sprečavati bolest, uvjetovan mogućnostima i stanjem u okolini. U prvom redu ekonomskim kapacitetom društva da snosi troškove dotične djelatnosti. Prema tome, gledano najjednostavnije, liječnicima je pred očima cilj, a menadžerima njegova uvjetovanost sredstvima. Ako rade u istoj zdravstvenoj organizaciji oni ne mogu a da ne surađuju, ali njihove perspektive ostaju sukobljene. To je kombinacija suradnje i sukoba svoje vrste, različita od svake u gore navedena tri primjera. Optimum kombinacije ovisi o svakodobnom stanju u dotičnom društvu. Ali i od "ovisnosti o stazi" (path dependence) u razvitku pojedinog zdravstvenog sustava. U Velikoj Britaniji 80-ih i 90-ih godina prvi je prioritet bio: izaći iz stanja u kojem se više trošilo nego zarađivalo. Stoga je bilo prirodno da se i u zdravstvu nastojalo smanjiti trošenje. U tu je svrhu menadžerima u zdravstvenom sustavu dana premoćna uloga. Ali to se moglo učiniti, u toj mjeri u kojoj je učinjeno, samo zbog toga što je, tradicionalno, bolnicama upravljao menadžment, posebno stručno obrazovani menadžeri, a ne liječnici (kao, na primjer, kod nas).[195] U svakom slučaju, otpor britanskih liječnika toj reformi i njezin konačni neuspjeh pokazuju da

[194] „Gdje je u toj piramidi /hijerarhiji menadžera/ mjesto liječnika? Na dnu, jer u mnogome mi jesmo na dnu. Ako našu organizaciju usporedimo sa zalogajnicom, ja sam mlada djevojka koja poslužuje ili kuhar iza tezge, jer roba koju prodajemo javnosti je operacija krajnika ili umjetni kuk. Ja sam konačni proizvođač i u stvari nema razlike između operacije krajnika i pečene piletine" (liječnik u anketi – Bate 2000., 497).
„Menadžment ne funkcionira jer ima posla sa sedamdeset liječnika koji su svi bolje obrazovani, dulje školovani i više plaćeni nego drugi u organizaciji. Oni su naučili da su „slobodni mislioci", nezavisni u svom mišljenju. A vi zahtijevate da se oni podrede skupini ljudi /menadžeri/ koji ne razumiju njihov jezik, jer je taj poseban, koji nemaju pristupa toj strukturi moći, a svijesni su te moći onih /liječnika/ koji mogu stati na stanovište:, ako učinite nešto što nam se ne sviđa, mi ćemo vikati, lupati, vrištati i otići, a vi se onda brinite kako ćete izaći na kraj'. Promašen je i sam pokušaj voditi takvu organizaciju s tradicionalnom strukturom upravljanja i hijerarhijskom odgovornošću" (menadžer u anketi – Bate 2000., 496).

[195] Za takvo rješenje samo po sebi postoje uvjerljivi razlozi. Zašto izgubiti dobrog liječnika, koji je postao ravnatelj bolnice, a dobiti lošeg menadžera, jer liječnik-direktor nije tijekom svog obrazovanja nikad učio menadžment?

nije bila pronađena prava mjera. Ali za pravu mjeru i nema recepta koji bi važio u svakom slučaju. Još jedan primjer labilne ravnoteže, gdje se optimalna kombinacija između suradnje, bez koje sustav ne može funkcionirati, i sukoba, koji se zbog različitosti perspektiva ne može spriječiti, s vremenom mijenja. Uspješno održavanje takve ravnoteže je prvenstveno stvar iskustvom stečene vještine, a ne teorijskog znanja primjenjivog jednom za uvijek. Ali je to znanje, kao pozadina stjecanja i korištenja iskustva, ipak neophodno. Bez njega uopće ne bismo znali o čemu se radi.

c) Regulacija – hrana, voda i uprava

Regulacija je svjesno utjecanje na neki proces kako bi se on odvijao prema unaprijed poznatim pravilima. Kad se radi o tehnološkom procesu, ta su pravila tehnička, izvedena iz u tom času poznatih prirodnih zakonitosti, iz spoznaje o tome što jest. Kad je u pitanju društveni proces, pravila mogu biti i normativna, dakle ljudskom voljom postavljena u skladu s predodžbama o tome što bi trebalo biti. U vezi s državnom regulacijom zanima nas u prvom redu druga skupina, normativna pravila, dakle društvena regulacija kao rodni viši pojam državne. Premda nipošto nije isključeno da sadržaj državne regulacije budu i tehnička pravila formulirana kao norme.

Društvenu regulaciju možemo, prema tome, definirati kao sustavno utjecanje na ponašanje ljudi kako bi se ono što više približilo nekom unaprijed utvrđenom normativnom obrascu. U tom smislu regulacija nije isključivo državna djelatnost. Od kućnog i školskog odgoja, preko discipline na radnom mjestu, pridržavanja pravila u športskoj utakmici, moralne stege, do filozofskih razmatranja o tome kako treba živjeti, okruženi smo zahtjevima da svoje ponašanje uskladimo s nekim obrascem. Bez obzira na to je li taj obrazac preporučen kao ideal "dobrog i poštenog čovjeka" ili je nametnut kao nužni uvjet postojanja sređene ljudske zajednice. To znači da je ljudska interakcija od početka prožeta težnjom prema stabilizaciji, dakle i onda kad se ta težnja nije još, ili se neće uopće, skrutiti u društvenu strukturu. To je, u biti, težnja prema suradnji, prema predvidivosti postupaka drugih – jer to je ono što suradnja u svojoj srži jest. Dakle, prema smanjivanju neizvjesnosti i prijetnji koje u sebi nosi istodobna težnja prema sukobljavanju, kao akcije čije posljedice nisu predvidive. Baš je ta u svaku interakciju ugrađena mogućnost sukoba razlog da se neka regulacijska pravila moraju nametnuti adresatima bez obzira na njihov pristanak, kako se sukobljavanjem ne bi ugrozili sami temelji interakcije stabilizirane u društvo.

Od kada postoji država kao monopol fizičke sile na određenom teritoriju, nametanje regulacijskih pravila stanovnicima tog područja spada u njezine temeljne zadaće. Bez obzira na to da je država u pretežnom broju primjera baš

nastala pobjedom u sukobu i stoga nametala bar jednom dijelu stanovnika "pravdu jačega". To vrijedi i za modernu državu u njezinom nastajanju kao, više ili manje, apsolutističku monarhiju. Ideolozi tog oblika vladavine, od Thomasa Hobbesa do Jeana Bodina, ističu regulacijska pravila nametnuta od države kao pretpostavku "mira i sigurnosti" koja je cilj države i ujedno legitimacija njezinih nasilnih sredstava. Sa širenjem prosvjetiteljstva kao nove idejne orijentacije u Europi državna regulacija proširuje svoj opseg na niz detaljnijih ciljeva koji se više ne odnose isključivo na sigurnost vlasti i na njezino financiranje, već i na dobrobit stanovništva. Ta se orijentacija odražava u literaturi kameralizma na europskom kontinentu i utječe na organizaciju središnje i lokalne državne uprave. Resor unutrašnjih poslova određen je negativno, tako da sadrži sve državne poslove koji nisu uključeni izričito u djelokrug neke druge upravne grane.[196] Demokratska preobrazba države daje pojmu legitimiteta nov sadržaj. Primjena državnih sredstava prisile prema vlastitim građanima uvjetovana je sada postojanjem izričitog pravnog propisa koji ovlašćuje državne organe da se služe državnim monopolom fizičke sile u nametanju građanima regulacijskih pravila. Obično je propisan i odgovarajući kvazi-sudski postupak uz, opći ili specijalizirani, sudski nadzor.

Međutim, to je vrijeme u kojem razvitak državne uprave u modernom smislu tek počinje. Industrijska revolucija, započeta u Velikoj Britaniji u 18. stoljeću, te industrijalizacija i urbanizacija zapadno– i srednje-europskih zemalja tijekom 19. stoljeća mijenja u mnogočemu način kako ljudi rade i žive. Do tada ljudi su pretežni dio onoga što im je trebalo za život proizvodili sami u obiteljskoj seljačkoj zajednici – i pri tome, pod pritiskom sile, davali caru carevo – a razmjena se odvijala na rubu te proizvodnje. S industrijalizacijom i urbanizacijom odnos se izmijenio. Detaljnost diobe rada povećala se naglo za čitav red veličine. Ljudi su ono što im je trebalo za život pretežno pribavljali razmjenom, a proizvodili su sredstva za razmjenu, za kupovanje na tržištu. Tako da su postali sve ovisniji o drugima,[197] o sve većem broju organizacija koje su proizvodile ono što im je trebalo, od pelena do lijesa, i od tržišta koje funkcionira tako da svatko može kupiti ono što mu treba, onda kad mu treba, po cijeni koju je u stanju platiti.

Ova je preobrazba stavila pred državu nove ciljeve. Pored brige za unutarnju i vanjsku sigurnost, država sada preuzima i brigu da tržište funkcionira kako treba,

[196] I prije diferencijacije državne uprave na pet klasičnih resora, naziv "police", "Polizey" kod Nicolasa Delamare-a ili Josepha von Sonnenfelsa za čitavu državnu upravu, osim vojske, financija i merkantilističkih mjera za unaprjeđivanje privrede, ilustrira ovu orijentaciju

[197] Emile Durkheim (1893.) upozorio je na činjenicu da je takva međusobna ovisnost nužno morala pojačati težnju prema suradnji i odgovarajuće zbližavanje ljudi. On je to zvao „organskom solidarnošću". Ali je uglavnom previdio da je ta ista promjena povećala prilike i razloge za sukob. Premda je Karl Marx na to ukazao još gotovo pola stoljeća ranije.

da ispunjava navedene uvjete, jer je tržište sada postalo temeljem ekonomske egzistencije ljudi na području države. Država taj cilj nastoji ostvariti na dva načina. Ili tako da sama proizvodi dobra i usluge za koje pretpostavlja da ih tržište ne može pružiti na zadovoljavajući način. Nastaju – kao što smo vidjeli (IV/3, – javne službe: od prometa, energetike, komunikacija, preko obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, do statistike, meteorologije i geoloških primijenjenih istraživanja. Međutim, pretežni se dio potreba stanovništva zadovoljava preko tržišta iz proizvodnje ne-državnih proizvođača. Stoga se drugi skup mjera koje država poduzima u skladu sa svojim novim ciljevima odnosi baš na normalno djelovanje tržišta. Tako je pojam regulacije dobio svoje treće, još uže i specifičnije značenje.

U tom je smislu, *regulacija utjecanje države na ponašanje ljudi koje je legitimno, ali ipak može ugroziti javni interes.* Takva definicija otvara novi niz pitanja od kojih su najvažnija pitanje legitimnosti i pitanje javnog interesa. Legitimnost ponašanja, u ovom kontekstu, obuhvaća zakonitost. Prema tome, represija i prevencija kriminala, nezakonitog ponašanja, nije regulacija u smislu ove definicije. Legitimnost, osim zakonitosti, obuhvaća i društvenu prihvaćenost ponašanja, dakle njegovu usklađenost sa svim sustavima normi koje u danom trenutku u dotičnom društvu vrijede. A tu počinju zakučastiji problemi, jer se radi o sustavima normi koje su manje jasno određene od normi pravnog sustava. I uopće te norme nisu nužno iste za sve sektore društva i sve djelatnosti u njemu.[198] Isto, ali u još većoj mjeri, vrijedi za javni interes. Recimo, da bismo pojednostavili problem, da je definiranje javnog interesa stvar vrhovnih političkih tijela u demokratskom političkom sustavu. Ali ne možemo pretpostaviti da ta tijela, a još manje njihovi birači na jednak način doživljavaju i tumače javni interes u svakom pojedinom slučaju. Osobito ako se jedan javni interes može zadovoljiti odnosno zaštititi samo na račun drugog.

Pokušajmo analizirati problem polazeći od kombinacije suradnje i sukoba u instituciji tržišta. Cilj je regulacije, naprosto, održati ravnotežu između suradnje u razmjenjivanju i sukoba u konkurenciji na tržištu. U ostvarivanju tog cilja glavni je problem sukob. Pretjerano stabilizirana suradnja može, u posljednjoj liniji,

[198] Da ostanemo kod Velike Britanije. U broju 21/2006. The Guardian Weekly (str.11) komentira se izvještaj parlamentarnog Odbora za javno knjigovodstvo (Public Accounts Committee) povodom vladine Inicijative za privatno financiranje. Velika bolnica, financirana tzv. javno-privatnim partnerstvom, uzela je velik zajam za modernizaciju i ugovorila produženi rok za njegovu otplatu. To je povećalo, u određenoj mjeri, osnovna sredstva bolnice kojima raspolažu partneri, svaki svojim dijelom. Privatni su "partneri" na to povukli svoja sredstva u istom postotku u kojem su ih unijeli. Time su ostvarili dobit od 60% na svoju početnu investiciju. Bolnica je ostala bez partnera, s velikim dugovima i morala odmah otpustiti 450 svog osoblja kako bi izbjegla stečaj. Takav postupak privatnih investitora ne samo da nije protuzakonit, već je i u skladu s običajima tržišnog poslovanja. Ali s gledišta etike javnog zdravstva čini se monstruoznim.

odvesti u stagnaciju. Ali čitav proces ostaje predvidiv. Naprotiv, sukob teži eskalaciji, mijenjaju ciljeva i metoda, te čini razvitak nepredvidivim. Zadaća specifične upravne regulacije, u smislu treće i najuže definicije, je da intervenira u tržišne procese tako da ojača sastavnicu suradnje u njima prije nego što istodobni sukob izmakne kontroli. I to tako da sve sudionike u interakciji navede, nagovori, prisili da se pridržavaju istih pravila. Naime, poštivanje identičnih pravila od strane sviju samo je po sebi njihova suradnja. Isto tako kao što je poštivanje načela solidarnosti u nekoj ljudskoj skupini, ma o kakvoj se skupini radilo, ekvivalent suradnje. Na primjer, regulacija emisije dionica štiti javni interes time što suradnja reguliranih u podvrgavanju emisije nadzoru regulatora smanjuje mogućnost da se takvom operacijom oštete interesi trećih. Ili, regulacija emisije ispušnih plinova štiti javni interes stanovnika kao solidarne skupine od zagađivanja okoliša. U jednom i u drugom slučaju, regulacijom se sprečava slobodni razmah sukoba između emitenata dionica i štediša investitora odnosno između zagađivača i zagađivanjem pogođenih stanovnika. Naprotiv, ako se ocijeni da je takva stabilizacija suradnje predaleko otišla i da je potrebno povećati slobodu sukobljavanja na tržištu kako bi se održala dinamika tržišnih procesa, dovoljno je smanjiti regulaciju ili prestati s njome, pa da se takmičarski sukob odmah opet rasplamsa.

Regulacija je u Velikoj Britaniji organizirana, u pravilu, kao dio sustava državne uprave. Njezini su nositelji organizacijske jedinice postojećih upravnih resora, ili jedinice s odredenim stupnjem samostalnosti unutar resora, ili jedinice izvan resora (non-ministerial public bodies) ali unutar sustava središnje uprave, a samo iznimno pod izravnim nadzorom parlamenta.[199]

Razmotrit ćemo primjere takvih regulacijskih tijela godine 1997. prelomne godine kad je završila era vlade Thatcher i njezinih upravnih reformi, a nije još počeo utjecaj laburističke vlade, koja je uglavnom prihvatila reforme svojih prethodnika, ali je nastojala ublažiti njihov radikalizam.[200] U tom momentu imamo klasičnu regulaciju koja se odnosi na zaštitu interesa građana na raznim područjima, najčešće na istim područjima na kojem djeluju javne službe, a koje su – kao što smo vidjeli – usporedni oblik reagiranja države na problematiku koju je otvorila industrijalizacija i urbanizacija zemlje. Zatim, novu regulaciju koja treba zamijeniti izravnu državnu kontrolu nad privatiziranim granama djelatnosti. Konačno, regulaciju koja se odnosi na problematiku okoliša i njegove zaštite.

[199] Kao što je to pravilo kod američkih Nezavisnih regulacijskih povjerenstava (Independent Regulatory Commissions) koje Kongres želi zaštiti od prekomjernog političkog utjecaja egzekutive na čelu s predsjednikom.

[200] Podaci iz Whitaker's Almanack 1998 (London, The Stationery Office 1997).

- Regulacija *financijskih transakcija* koja nastoji zaštititi građane, ali i promicati državne financijske interese:
- "Nacionalna štednja", osnovana 1968., a od 1996. pod nadzorom Riznice, nadležna je za ostvarivanje programa u korist privatnih štediša.
- "Ured Nacionalne lutrije" je organizacija van resora, osnovana 1993. radi reguliranja poslovanja Nacionalne lutrije, čiji su prihodi namijenjeni socijalnim, kulturnim i drugim svrhama.
- "Socijalni odbor Nacionalne lutrije" nadležan je za raspodjelu prihoda od lutrije namijenjenih socijalnim svrhama.
- "Odbor za klađenje na konjskim utrkama" organizira, regulira i nadzire kladionice na konjskim utrkama. Osnovan 1963. godine

Regulacija djelatnosti na području privrede

- "Ured za pravično trgovanje" (Fair Trading) je upravna organizacija van resora, za zaštitu potrošača i sprečavanje monopola. Održava vezu s odgovarajućim organima EU. Njegove su nadležnosti definirane zakonima od 1973. do 1990.
- "Povjerenstvo za monopole i spajanja", neovisna organizacija u širem sklopu ministarstva za trgovinu i industriju, osnovana 1949. Istražuje u predmetima koje mu je uputilo ministarstvo, a odnose se na kršenje odgovarajućih regulacijskih propisa, na uspostavljanje monopola i oligopola. Odnosno, kad se radi o privatiziranim industrijama, djeluje kao regulator dotične industrije,
- "Britanska ustanova za standarde", neovisna organizacija koja utvrđuje standarde kakvoće industrijskih i potrošnih proizvoda. Standardi su obvezatni samo kad su takvima proglašeni posebnim zakonom.
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prehrane izravno je odgovorno za nadzor nad hranom i primjenu mjerila zdrave hrane. Te poslove obavlja organizacijska jedinica "Skupina za sigurnost hrane i okoliš". A postoji posebna samostalna izvršna agencija u sklopu ministarstva "Ravnateljstvo za sigurnost pesticida".
- "Odbor za intervencije" (Intervention Bord) osnovan je 1972. a 1990. postao je izvršna agencija; on koordinira regulativne zahvate EU u Velikoj Britaniji u vezi s tzv. Zajedničkom poljoprivrednom politikom, dakle subvencijama u poljoprivredi. Članove imenuje ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i prehrane, odnosno vrhovni organi za Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku.

Regulacija djelatnosti na području prometa:

- Dio djelatnosti za sigurnost u prometu obavlja ministarstvo okoliša, prometa i regija izravno preko svojih organizacijskih jedinica, kao što je Odjel za lokalni

promet i sigurnost na cestama i autoputovima, ili preko izvršnih agencija, kao što je Agencija za sigurnost u pomorstvu.
- "Nadleštvo za civilno zrakoplovstvo" je neovisna upravna organizacija koja regulira cjelokupni civilni zrakoplovni promet.

Regulacija djelatnosti na području komunikacija:

- "Ured Telekomunikacija" – van-resorni upravni organ odgovoran za regulaciju područja telekomunikacija radi zaštite potrošača i sprečavanja monopola. Njegov nadzor obuhvaća i telekomunikacijske uređaje i službu.
- "Nadleštvo za radio" – samostalni upravni organ pod nadzorom ministarstva kulture, medija i športa, nastao 1991. nadležan da regulira i izdaje dozvole svim nezavisnim radio postajama.
- "Povjerenstvo za standarde emitiranja" (Broadcasting) – nezavisna javna organizacija koja predstavlja potrošače radio i televizijskih službi. Osnovana 1997.
- "Nezavisno povjerenstvo za televiziju" – nezavisni upravni organ, osnovan 1991. pod nadzorom ministarstva kulture, medija i športa; regulira i daje dozvole svim komercijalnim televizijskim poduzećima.

Regulacija *radnih odnosa*

- "Ured za ovjeravanje sindikata i udruga poslodavaca" – nezavisna upravna organizacija pod nadzorom ministarstva trgovine i industrije, prima i pregledava godišnje izvještaje sindikata i udruga poslodavaca, istražuje prijave financijskih prekršaja i nepravilnosti kod izbora; potvrđuje nezavisnost sindikata.
- "Povjerenstvo za zdravlje i sigurnost na radu" – nezavisna upravna organizacija, osnovana 1974., pod ministarstvom okoliša, prometa i regija; regulira i aktivno intervenira radi zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

Regulacija u *obrazovanju:*

- "Ured za standarde u obrazovanju" - nezavisna upravna organizacija koja obavještava ministra obrazovanja i javnost o standardima i upravljanju školama u Engleskoj; organizira nezavisnu inspekciju državno financiranih škola.

Regulacija u *zdravstvu:*

- Izvršne agencije za nadzor nad lijekovima i nad zdravstvenim napravama u sklopu Nacionalne zdravstvene službe
- "Britansko povjerenstvo za farmakopeju" nezavisna upravna organizacija čije članove imenuju ministri zdravlja, poljoprivrede-ribarstva-i-prehrane, te vrhovni organi za Škotsku, Wales i Sjevernu Irsku; utvrđuje standarde za sve medicinske i veterinarske proizvode u zemlji.

- "Povjerenstvo za Zakon o mentalnom zdravlju" – nezavisna upravna organizacija osnovana 1983.; članove imenuje ministar zdravlja; zadaća mu je da nadzire primjenu Zakona o mentalnom zdravlju, osobito u vezi sa smještajem pacijenata u psihijatrijske bolnice i vodi istrage povodom žalbi na tom području.
- "Regulativno nadleštvo za transplantacije među živim nesrodnim pacijentima" – nezavisno upravno tijelo, osnovano 1990.; sastoji se od predsjednika i 10 članova koje imenuje ministar zdravlja. Ministarstvo zdravlja obavlja i upravne poslove za nadleštvo.

Regulacija područja *socijalnih poslova:*

- "Korporacija za stanove" – osnovana od parlamenta 1964. da nadzire tzv. socijalne stanodavce, tj. središnja i lokalne organizacije koje upravljaju socijalnim stanovima (1997. 1,5 milijuna stanara); korporaciju financira ministarstvo okoliša, prometa i regija.
- "Regulativno nadleštvo za mirovine u pojedinim zanimanjima" – nezavisna upravna organizacija, osnovana 1995. sa zadaćom da regulira sve posebne mirovinske programe za pojedina zanimanja u Velikoj Britaniji.

Posebna je vrsta regulacije koja ima za cilj obranu od rizika kod primjene visoke tehnologije odnosno zaštitu okoliša od ugrožavanja takvom tehnologijom. Na primjer:

- "Nacionalni odbor za zaštitu od zračenja" – nezavisna upravna organizacija, osnovana 1970., pod nadzorom ministarstva zdravlja.
- "Agencija za okoliš" osnovana 1996. kao van-resorna organizacija javne uprave, odgovorna osobito za sprečavanje zagađivanja i odgovarajuće regulacijske zahvate; s podrškom ministarstva okoliša, prometa i regija i ministarstva poljoprivrede, ribarstva i prehrane.

Drugu skupinu regulacijskih organizacija čine one koje su nastale nakon privatizacije nekih prije toga javnih službi u namjeri da se zaštiti javni interes. Te su djelatnosti prepuštene sukobu na tržištu, iako je javni interes na njima očigledan, jer inače ni ranije ne bi bile organizirane kao javne službe. Regulator je katkada organ državne uprave. Kao, na primjer:

- "Ravnateljstvo za vodu i tlo" u ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i prehrane, unutar Glavnog ravnateljstva za ekonomske poslove. Unutar Ravnateljstva organizirana je Inspekcija pitke vode. Na regulaciju voda vratit ćemo se kasnije.
- Samostalne su regulativne organizacije izvan resora državne uprave primjerice:

- "Nadleštvo za civilno zrakoplovstvo" o kojem je već ranije bilo riječi u okviru opće regulacije. Ono regulira i ona zrakoplovna poduzeća koja su ranije bila javna, pa su privatizirana.
- "Ured regulatora željeznica" samostalno upravna organizacija van resora, osnovana 1993., regulira i daje dozvole privatnim željezničkim poduzećima da se služe željezničkom infrastrukturom koja je ostala u javnom vlasništvu; osniva i posebne savjetodavne odbore koji predstavljaju interese putnika.
- "Nadleštvo za ugljen", osnovano 1994. da obavlja poslove koji su ostali u državnoj nadležnosti nakon privatizacije ugljenokopa, uključivši izdavanje dozvola za rudarsku djelatnost.
- "Ured za opskrbu plinom", nezavisna upravna organizacija, osnovan 1986. radi zaštite interesa potrošača plina regulacijom cijena i promicanjem tržišnog takmičenja.

Konačno, treća skupina regulacijskih organizacije nastala je povodom osamostaljivanja niza upravnih djelatnosti i njihova povjeravanja izvršnim agencijama i sličnim organizacijama koje više nisu izravno hijerarhijski vezana uz ministarstva, ali su ostalè u sklopu javne uprave. Na primjer:

- "Jedinica za nadzor nad zatvorskom službom", "Kraljevska inspekcija zatvora" i "Zatvorski pravobranilac" (Ombudsman) u ministarstvu unutrašnjih poslova, dok je sama zatvorska služba organizirana kao samostalna izvršna agencija.
- "Povjerenik za sigurnosne službe"– postavlja ga premijer; zadaća mu je nadzor nad punomoćima koje ministarstvo unutrašnjih poslova daje sigurnosnim službama u vezi sa sigurnosnim nadzorom nad građanima po zakonu iz 1994. i da pomaže Sudu sigurnosnih službi u istragama povodom žalbi na rad tih službi.
- "Nadleštvo za žalbe na policiju" osnovano 1984.; neovisna organizacija, financirana od ministarstva unutrašnjih poslova; istražuje "ozbiljne pritužbe" građana na rad policije kao mreže teritorijalno decentraliziranih organizacija.

I na ovu vrst regulacijskog nadzora vratit ćemo se kasnije.

Funkcioniranje regulacije u Velikoj Britaniji razmotrit ćemo na tri primjera: proizvodnja i prodaja mesa, opskrba vodom nakon privatizacije i osamostaljene organizacije unutar upravnog sustava.

1. Proizvodnja i prodaja *mesa* upozorava na činjenicu da tržišnu privredu obilježava ne samo takmičarski sukob proizvođača odnosno prodavača međusobno, već i, često mnogo dalekosežniji, sukob između proizvođača odnosno prodavača i kupaca odnosno potrošača. Politika vlade Thatcher oslobađanja i stimuliranja proizvodnje dovela je do slabljenja ili napuštanja regulacije na mnogim

područjima. Kod svakog novog propisa koji nameće dužnosti proizvođačima trebalo je obvezatno procijeniti tzv. troškove adresata (compliance costs), tj. regulacijom obvezanih proizvođača. Mnogo se upravne jedinice za regulaciju ukinute. Posljedica su bile sve brojniji slučajevi trovanja potrošača hranom, u prvom redu zaraženim mesom.[201]

Analiza situacije u toj privrednoj grani i procesa od primarnih proizvođača do prodavača na malo pokazala je da ključnu ulogu igraju poduzeća za prikupljanje i odvoz mesnih otpadaka iz klaonica. Klaonice, kojih je 1984. godine bilo 817 sa prosječno 13.160 zaklanih i obrađenih životinja godišnje, bile su pod pritiskom da otpatke mesa i kostiju odstrane najdulje za 48 sati, jer bi inače lokalna sanitarna inspekcija zatvorila klaonicu. Te su otpatke preuzimala posebna poduzeća za iskorištavanje mesnog otpada, od kojeg se, uostalom, dobar dio vraćao u prehrambeni lanac kao stočna hrana. Ta su poduzeća ranije kupovala otpad od klaonica po niskoj cijeni. Ali shvativši situaciju klaonica, ona su, obratno, počela naplaćivati od klaonica uslugu otpreme otpada. U toj su se djelatnosti stvorili jaki monopoli koji su klaonice ucjenjivali sve većim cijenama.[202] Do 1992. broj je klaonica pao na 491, a pri tom je prosječni broj obrađenih životinja narastao na 19.165 godišnje (loco cit. 538). Račun su platili potrošači.

Prije 1990. za sigurnost hrane bile su odgovorne organizacijske jedinice za zdravlje okoliša lokalnih vlasti. Godine 1990. donijet je Zakon o sigurnosti hrane koji deregulira čitavo područje u skladu sa smjernicama EU. Nastoji se uvesti deregulirano europsko tržište, dok su interesi potrošača zapostavljeni i potrošači nisu predstavljeni u tijelima koja donose odluke ili imaju savjetodavnu ulogu u toj privrednoj grani. Zakon usvaja načelo da je oslobođen odgovornosti svaki sudionik proizvođačko-prodajne mreže koji može dokazati da je postupao s "odgovarajućim marom" (due diligence), tj. primjenjivao normalne postupke u svojoj djelatnosti. Ublaženi su higijenski uvjeti kojih se valja pridržavati u industriji prerade mesa.[203] Inspekcijski obilasci kojima se provjeravaju ti uvjeti smanjili su se od 1164 inspekcija godine 1991. na 832 godine 1995. A sankcije povodom inspekcija kroz isto se vrijeme strmo smanjuju.[204]

[201] Osobito zaraza sa e-coli 0157 popela se od 20,8 na 100.000 stanovnika 1980. godine na 95,4 godine 1994. Samo u jednom izbijanju zaraze umrla su 22 pacijenta (Schofield i Shaoul 2000., 532).

[202] Profitna stopa ovih poduzeća bila je 30% veća nego u mesnoj industriji kao cjelini, a pet puta veća nego zarada klaonica i prerađivača mesa (Schofield i Shaoul 2000., 536).

[203] Dok su stručnjaci predlagali skladištenje mesa na temperaturi od tri ili, u krajnjem slučaju 5 stupnjeva, granica je podignute na 8 stupnjeva. Roger Freeman, ministar u britanskoj vladi 1995. godine, ispričava se proizvođačima mesa na troškovima koje su snosili do tada zbog temperature od 5 stupnjeva i pokazuje da će podizanjem granice na 8 stupnjeva uštedjeti godišnje 41 milijun funti (Schofield i Shaoul 2000., 541)

Po dolasku na vlast, laburisti uvode Agenciju za standarde hrane u sklopu ministarstva zdravlja s izričitim ciljem "ukloniti dugotrajni sukob između proizvođača i potrošača za koji se smatra da je glavni uzrok sve brojnijih problema sa sigurnošću hrane posljednjih godina, da vrati povjerenje potrošača i zaštiti javno zdravlje" (Schofilled i Shaoul 2000., 531). Po mišljenju istih pisaca, koji citiraju odgovarajući službeni izvještaj, povjerenje potrošača moglo bi se poboljšati u dogledno vrijeme, a "poboljšati sigurnost u prehrani trajat će nešto duže" (ibid.).

Primjer pokazuje da su sukobi interesa između sudionika u proizvođačko-prodajnom lancu, a pogotovo objektivni interesni sukobi tog lanca s potrošačima tako ozbiljni, da se tržište samo po sebi, sa suradnjom u razmjenjivanju roba i usluga i s konkurentskim sukobom ne može smatrati uravnoteženom kombinacijom suradnje i sukoba, jer ne uzima u obzir dodatni interesni sukob između proizvođača i potrošača. Prema tome, kombinacija pretpostavlja, u najmanju ruku, regulacijsku intervenciju koja vodi računa o višeslojnosti sukoba na tržištu.

2. Opskrba *vodom* bila je Velikoj Britaniji organizirana preko javnih vodoprivrednih poduzeća povezanih i nadziranih od strane regionalnih nadleštava za vodu (Regional Water Authorities). Opskrba vodom je tipični prirodni monopol, jer ako je jedno poduzeće uspostavilo mrežu vodovoda i kanalizacije za odvod otpadnih voda, onda nije bilo ekonomski isplativo drugom poduzeću uspostaviti drugu, konkurentsku, mrežu na istom području. Kad se ne može uspostaviti tržišna utakmica u nekoj djelatnosti, onda je racionalno takvu djelatnost povjeriti javnim organizacijama radi zaštite javnog interesa i interesa potrošača. Opskrba vodom je ipak privatizirana osamdesetih godina, zbog ideološke pristranosti u korist privatnog sektora.[205] Opskrba vodom regulirana je, nakon privatizacije, zakonima iz 1989., 1990., 1991. i 1992. Otkupna cijena za vodoopskrbna poduzeća bila je 6,5 milijardi funti, od toga 5 milijardi preuzetog duga javnih vodoopskrbnih poduzeća.[206]

Privatiziranu vodoopskrbu reguliraju tri glavne regulacijske organizacije: Ured za vodne usluge (Office of Water Services), nezavisno regulativno tijelo odgovorno izravno parlamentu, Agencija za okoliš (Environment Agency), van-resorna upravna organizacija pod općim nadzorom ministarstva za okoliš, promet i regije

[204] Broj pokrenutih postupaka za kažnjavanje bio je 1991. godine 28, a 1995. svega dva. Broj zapljena pokvarenog mesa pada u istom razvodblju od 156 na 16 (Schofield i Shaoul 2000., 547).

[205] Privatni sektor imao je prednost i onda kad, u odnosu na neku djelatnost, nije bilo konkurencije. Taj je stav izražen u geslu konzervativne vlade „Konkurencija gdje je moguće, a regulacija gdje je nužno" (Kay i Vickers 1988., 287).

[206] U javnosti to je doživljeno kao premala cijena. Osobitu je kritiku potakla činjenica da su plaće rukovoditelja vodoopskbrnih poduzeća nakon privatizacije porasle za 350%, a prosječni račun potrošačima za 4,5% (Maloney 2001., 625).

i Povjerenstvo za monopole i sjedinjenja (Monopolies and Mergers Commission), odgovorno ministarstvu trgovine i industrije. Prvenstvena je zadaća Ureda zaštita potrošača, Agencije zaštita okoliša, a Povjerenstva zaštita tržišne utakmice. To se pokazalo kao ne baš idealna polazna situacija da bi se došlo do jedinstvene regulacijske politike. Sve su tri regulativne organizacije u svojim programskim izjavama nastojale tretirati ravnopravno sva tri interesna područja: potrošače, okoliš i tržišnu utakmicu. Ali u praksi svaka je zadržala svoju perspektivu.[207] Sukob je među njima bio neminovan. Tim više što je svaka od tih organizacija imala podršku drugih skupina organiziranih interesenata.[208] Politika je svih triju regulativnih organizacija kolebala između pregovaranja i upravnog odlučivanja.

U sukobu među regulatorima, reguliranim je vodoopskrbnim poduzećima bilo razmjerno lako da, manevrirajući između različitih regulatora, izbjegavaju regulacijska ograničavanja i stalno povećavaju svoju dobit. Kad su laburisti došli na vlast 1997. godine, njihova je prva mjera u odnosu na privatizirane komunalne službe bila da im razrežu porez na izvanrednu dobit (windfall) u iznosu od 5,2 milijardi funti, od toga poduzećima za vodoopskrbu 1,64 milijardi.

Rezultat je privatizacije vodoopskrbe bio značajan porast zadaća državne uprave. U usporedbi s državnom djelatnošću u odnosu na javna vodoopskrbna poduzeća, poslovi regulacije privatizirane vodoopskrbe bili su neusporedivo opsežniji, kontroverzniji i skuplji. A pri tome je čitav regulacijski režim bio "zbrkana (messy) igra u kojoj su pravila nesigurna, metode mjerenja sporne, a razlika između sudionika i promatrača nejasne" (Baldwin i Cave 1999., 334).

3. Upravna regulacija same *uprave* postaje aktualna u Velikoj Britaniji s upravnim reformama kroz posljednja dva desetljeća 20. stoljeća, poznatih pod skupnim nazivom Novog javnog menadžmenta. Tim je reformama uvedena razlika između upravnih organa u užem smislu riječi i izvršnih agencija i drugih organizacija koje su izuzete iz hijerarhijske piramide državne uprave u ministarstvima i djeluju s većom ili manjom operativnom i financijskom samostalnošću. Budući da su za djelovanje tih neovisnih organizacija i dalje politički odgovorni pred parlamentom ministri odgovarajućih resora, dotična ministarstva moraju imati i ovlasti da utječu na ove samostalne organizacije. Ovaj se utjecaj, u britanskom slučaju, zove regulacijom, premda se, naravno, u mnogome razlikuje od državne regulacije privatnih privrednih djelatnosti na tržištu. Kod te regulacije jedna upravna

[207] Ravnatelj Ureda za vodne usluge je 1997. zatražio od vlade da zaštitu potrošača učini i formalno njegovom glavnom zadaćom (Maloney 2001., 632).

[208] Ravnatelj Agencije je u jednom intervjuu izjavio da „bučne organizacije za zaštitu okoliša, iako su katkada histerične u svojim zahtjevima, imaju korisnu ulogu u odnosu na moju organizaciju" (Maloney 2001., 635)

organizacija utječe na drugu koja joj nije hijerarhijski podređena, odvojena je od nje i za djelovanje u odnosu na nju ima odgovarajuće formalne ovlasti.

Sredinom devedesetih takvih je regulacijskih organizacija bilo između 135 i 200, s između 14 i 20 tisuća zaposlenih i godišnjim izdacima između 750 milijuna i 1 milijarde funti. Isto su toliki troškovi reguliranih organizacija u provođenju mjera regulacije u svom djelokrugu. U dva desetljeća između 1976. i 1995. broj je regulacijskih organizacija narastao za 20%, broj zaposlenih u njima za 90%, a troškovi 100% (Hood et al. 2000., 285-286).

Dolaskom na vlast laburista 1997. godine tendencija rasta se nastavlja. Premda je vlada nastojala pronaći alternativne metode reguliranja, kao što je tzv. prinudno provediva samoregulacija (enforced selfregulation), tj. regulirane organizacije same pišu regulativna pravila, ali ih, do potrebe, druge organizacije prinudno provode; ili regulirane organizacije same prinudno provode pravila koja su postavili drugi. Druga je inovacija sistematskije povezivanje među regulatorima kako bi se izbjegao dvostruki upravni kolosjek u regulaciji. I pored toga, Hood i njegovi suautori (2000., 301-302) zaključuju da se, kraj postojećih tendencija u razvitku javne uprave, ne može očekivati smanjivanje regulacije u budućnosti, već jedino možda usporavanja njezina rasta.

d) Socijalna država – stupovi i režimi

Svojom demokratskom preobrazbom, država je povećala slobodu i u isti mah proširila jednakost. Ukidanjem kmetskih odnosa i brisanjem formalnih privilegija staleža. U industrijskoj preobrazbi društva težište je interakcije među ljudima u svakodnevnom životu prešlo sa suradnje unutar političko-ekonomskih jedinica vlastelinstava i odmjeravanja fizičke snage među njima na suradnju u ekonomsko-političkim organizacijama poduzeća i na odmjeravanje ekonomske snage među njima, na tržišnu utakmicu. Sila je, ipak, ostala prisutna u odnosima među državama. A ekonomski je sukob, kao svaki sukob, postao izvor nove nejednakosti. Jedni dobivaju, drugi gube.

Nastanak socijalne države u drugoj polovici 20. stoljeća znači pokušaj da se ublaže posljedice tržišnog sukobljavanja, da se smanji raspon nejednakosti koju su oni stvorili. Socijalna država jamči svakom svom građaninu – u Velikoj Britaniji, domovini socijalne države, isprva svakom svom stanovniku – ekonomsku sigurnost masivnom preraspodjelom nacionalnog dohotka u korist gubitnika u tržišnom sukobu. Rast znanja i odgovarajući razvitak tehnologije stalno je povećavao proizvodnost rada i tako stvarao ekonomske temelje za socijalnu državu. To vrijedi, međutim, samo za razvijene zemlje.

A procesi globalizacije doveli su na scenu i nerazvijene zemlje svijeta, u kojima tržišna utakmica još nije postala dominantni oblik sukobljavanja. Globalizaci-

ja privrede značila je prodiranje razvijenih ekonomija na područja nerazvijenih i stvaranje nove, mnogo dublje nejednakosti između razvijenih i nerazvijenih. Postoje li, apstraktno govoreći, u ukupnoj svjetskoj proizvodnji dovoljni temelji za svjetsku "socijalnu državu", u smislu jamstva ekonomske sigurnosti za sve, može biti sporno. Ali svakako ne postoji politička volja u razvijenim zemljama da se pođe prema takvoj globalnoj preraspodjeli.

Baš obratno. Perspektiva globalizacije pojačala je, u razvijenim zemljama – uz ostale faktore – tendenciju prema neograničenom tržišnom sukobljavanju u svjetskim razmjerima. Pa je time dovela u pitanje i stečevine socijalne države u razvijenim zemljama samim. To vrijedi i za Veliku Britaniju. U njoj je socijalna država povećala pravednost u socijalnim strukturama, ali – ocijenila je većina Britanaca – na štetu slobode u privrednoj utakmici. Ta je ocjena dovela na vlast Margaret Thatcher 1979. godine i podržavala kroz gotovo 20 godina politiku potiskivanja socijalne države u korist slobode tržišnog sukobljavanja. Pa i kad su vlast preuzeli laburisti 1997. godine, oni su nastojali ispraviti samo očigledne pretjeranosti prethodne politike, ali su zadržali osnovnu orijentaciju na oslobađanje tržišnih snaga kao uvjet uspješnosti zemlje u globalnoj ekonomskoj utakmici.

Socijalna država u Velikoj Britaniji oduvijek je bila vrlo složen pothvat. Osim osnovne preraspodjele u koristi socijalnih davanja – od djece i mladeži, preko nezaposlenih i invalida, do mirovina i obitelji ostalih bez hranitelja – ona obuhvaća izgradnju tzv. socijalnih stanova, univerzalnu zdravstvenu zaštitu, besplatno obrazovanje, regulaciju radnih odnosa, politiku zapošljavanja. Godine 1979. iznosili su rashodi za "socijalno osiguranje, obrazovanje, nacionalnu zdravstvenu službu, socijalne usluge i socijalnu stanogradnju" 23% bruto društvenog proizvoda (Offe 1994., 327).

Argumenti protiv takvog opterećivanja nacionalnog dohotka bili su, u prvom redu, da ono ostavlja premalo sredstava za privredni razvitak, kao i da razina pružene ekonomske sigurnosti destimulira kvantitativno i kvalitativno primjerenu ponudu rada na tržištu. Pored toga, argumentiralo se da velik dio navedenih službi predstavlja "bure bez dna", da potražnja i zahtjevi rastu bez ikakvih unaprijed utvrdivih granica. Isticalo se, da ima poticaja za rast i na strani ponude usluga, na primjer u zdravstvu, zbog koristi koju ona donosi odgovarajućim strukama. Zatim, iznosio se argument na temelju "logike kolektivne akcije" (Mancur Olson 1965.), da na strani potražnje nitko od primatelja davanja i usluga nije potaknut na štedljivo postupanje s njima, jer "što ja ne iskoristim, iskoristit će drugi, pa mojom štednjom zajednici nije pomoženo."

Ti su argumenti, u danoj situaciji Velike Britanije u posljednjim desetljećima 20. stoljeća bili dovoljno uvjerljivi britanskim biračima da nastave glasovati za konzervativce i pored radikalnih mjera konzervativne vlade kojima je smanjila ili

ukinula davanja i usluge države na svim gore navedenim područjima, kako je, djelomično, već ranije pokazano. Ipak, kritike takve politike postajale su s vremenom sve glasnije i oštrije, te su doprinijele, godine 1997. pobjedi laburista. Laburisti koji su bili identificirani sa socijalnom državom od njezinih početaka, iako su ispravili konzervativnu politiku u niz pojedinosti, nisu se vratili na socijalnu državu iz pedesetih godina. To globalni razvitak na prijelazu tisućljeća nije dozvoljavao. Međutim, budući da je sam pojam socijalne države i jednakosti-pravednosti koja je s njime bila skopčana zadržao jaku privlačnost u zemljama koje su ga jednom uvele, nije se ni laburistička politička stranka u Velikoj Britaniji htjela odreći tog političkog aduta.

U tome je izvor teorija o socijalnoj državi koja može poprimiti različite oblike, odnosno ostvarivati različite kombinacije "režima" i "stupova". Režimi su definirani kao skup pravila o tome tko ima pravo i pod kojima uvjetima na pojedine socijalne usluge i davanja. A stupovi kao odgovor na pitanje tko plaća i tko pruža te usluge i davanja (Goodin i Rein 2001.). Svedeno na najjednostavnije, navedeni autori razlikuju liberalne, korporativne i socijaldemokratske režime socijalne države, koji počivaju na stupovima tržišta, obitelji odnosno zajednice i države. Liberalni režimi polaze od načela da pravo na besplatna ili financijski povlaštena davanja i usluge imaju oni koji ih dokazano trebaju, a nisu u stanju za njih iz svojih sredstava platiti. Korporativni režimi oslanjaju se na načelo socijalnih davanja i usluga koja su zarađena uplaćenim doprinosima, uglavnom, za vrijeme trajanja radnog odnosa, dakle na načelo osiguranja. Konačno, socijaldemokratski režimi priznaju univerzalnost primanja socijalnih davanja i usluga, ali u onim granicama u kojima su postojećim propisima odobreni. Stup "obitelj i zajednica" je oduvijek snosio teret brige za svoje članova koji su, iz bilo kojih razloga, nesposobni da tu brigu sami nose. Pod zajednicom se u tom kontekstu misli na sve društvene strukture, privatne i javne, koje pomažu siromašne. Tržišni stup preuzima financiranje i pružanje socijalnog osiguranja, jer se doprinosi pojavljuju, ekonomski gledano, kao sastavni dio cijene radne snage. A država je stup na kojoj je počivao univerzalistički režim socijalne države. Kad se odstupilo od tog univerzalizma, državni je stup kombiniran sa stupovima tržišta odnosno obitelji i zajednice, pa stoga i s odgovarajućim režimima socijalnog osiguranja odnosno socijalne pomoći potrebitima. U praksi postoji vrlo velik broj kombinacija režima i stupova, ali sve te kombinacije, po mišljenju navedenih autora, zadržavaju pravo da budu kategorizirane kao socijalne države.

Zanimaju nas odstupanja od izvornih rješenja socijalne države u Velikoj Britaniji. Pregled tih odstupanja dan je u odsječku 3. "Reforma uprave". Ovdje ćemo detaljnije razmotriti primjer starosnih mirovina. Izvorno, svaki je stanovnik Velike Britanije, nakon uvođenja socijalne države, imao pravo, po dosezanju odre-

đene dobne granice, na državnu starosnu mirovinu u jednakom temeljnom iznosu, bez obzira na to kako je proveo svoj radni vijek. Danas, državna mirovina ovisi o sumi doprinosa uplaćenih tijekom radnog vijeka – koji se računa 49 godina – osiguranog.[209] Navršivši 65 godina starosti[210] svaki osigurani za kojeg su redovno uplaćivani doprinosi ima pravo na mirovinu od 84,25 funti,[211] dok porodična mirovina iznosi 50,5 funti, isto kao mirovina za građane iznad 80 godina starosti bez obzira na to jesu li uplaćivali doprinose. Za svaku godinu iznad 80 mirovina se povećava svim umirovljenicima za 0,25 funti tjedno (http//www. thepensionservice.gov.uk.).

Država može sklopiti ugovore s ne-profitnim, pa i profitnim organizacijama na tržištu da pružaju socijalna davanja i usluge koje financira država.[212] I ovlaštenici državnog mirovinskog sustava slobodni su, ako ne i poticani, da napuste državni sustav i zamijene ga adekvatnim oblikom nedržavnog i privatnog osiguranja, ili da vanjskim osiguranjem nadopune niske i za sve jednake državne mirovine. Laburistička inicijativa za uvođenje zajamčenog minimalnog dohotka (Minimum Income Guarantee) dozvoljava umirovljenicima da zadrže veći dio svojih ušteđevina i privatno stečene mirovine oslobođenih od poreza. Proširenjem broja mogućih sudionika u ponudi mirovina stvorena je neka vrsta unutarnjeg tržišta. Ali je presudno, da "država ugovara pružanje socijalnih službi s nedržavnim ponuđačima čiji su ciljevi i interesi prilično različiti od interesa države..." (Goodin i Rein 2001., 795).

[209] Na taj je način „gotovo 20% ostarjelog stanovništva u suvremenoj Britaniji isključeno od prava na temeljnu mirovinu." (Goodin i Rein 2001., 788). Ostatak nekadanjeg univerzalizma zadržao se samo u odredbi, da građani koji su navršili 80 godina života imaju pravo na mirovinu u visini porodične (50,5 funti tjedno) bez obzira na uplaćene doprinose (http//www.thepensionservice.gov.uk. 10.6.2006.).

[210] Za žene je ta dobna granica bila 60 godina, ali se sada izjednačava na 65 godina za oba spola. U planu je da se ta granica tijekom sljedećih desetljeća povisi na 68 godina.

[211] Laburisti su taj iznos nakon 1997. povećali na 114 funti i tako, od ukupnog broja od oko 11 milijuna umirovljenika, „oslobodili 2 milijuna apsolutnog siromaštva (tj. prihoda ispod 60% prosječne neto plaće godine 1996/7.), a 1 milijun relativnog siromaštva (tj. prihoda manjih od 60% prosječne neto plaće 2006. godine). Kao prihod računa se ostatak nakon podmirene stanarine. (http/www.dwp.gov.uk/).

[212] Iskustva s takvim „koncesioniranim" uslugama na području dječje zaštite u Velikoj Britaniji su negativna. „Na temelju istraživanja uzorka od 12 lokalnih jedinica dokazano je da je tržište problematično, kako s ekonomskog gledišta, tako u pogledu socijalne politike. U pitanju efikasnosti tržišta zabilježeno je da niz čimbenika – raskorak između ponude i potražnje, nedovoljne informacije i nerazvijena funkcija kupca – svi vode do većih troškova za državne „naručitelje". Pokazalo se također da, sve u svemu, veće oslanjanje na vanjske ponuđače ide na štetu ostvarivanja socijalnopolitičkih ciljeva" (Kirkpatrick et. al. 2001., 65)

Tendencija u razvitku mirovinskog sustava u Velikoj Britaniji ostaje i pod laburistima na mješovitom režimu sa više stupova. Glavni je problem proces starenja stanovništva koji bi današnje izdatke za mirovine od 6,3% nacionalnog dohotka do 2050. godine predvidivo povećao na 7,8%. Godine 2006. predstavljen je nacrt novog mirovinskog sustava, koji obuhvaća pet poglavlja:
Poglavlje 1 – Poticanje i pomaganje veće privatne štednje
Poglavlje 2 – Pojednostavljivanje i podupiranje postojećih mirovinskih sustava za pojedine struke
Poglavlje 3 – Pružanje utemeljenja privatne štednje
Poglavlje 4 – Produženje radnog vijeka u sve starijem društvu
Poglavlje 5. – Prilike za savjetovanje
(http//www.dwp.gov. uk/pensionsreform/whitepaper.asp)

Obrazloženje nacrta novog mirovinskog sustava počinje tvrdnjom:

1. *Osigurati građanima pravo ulaska u svijet rada je temeljna zadaća svake moderne države. To je načelo vodilo vladu u njezinu nastojanju da stvori modernu, aktivnu socijalnu državu od 1997.*

A samo tri točke kasnije piše: "Moramo požuriti odvajanje od države dobrobiti (Wellfare State) povezane sa starim modelom raspodjele davanja i usluga i krenuti dalje u smjeru osposobljavanja ljudi da ostvare bolji život. U posljednjoj liniji upravo je nepravda nametnuta zamkom siromaštva, koja proizlazi iz ovisnosti od davanja i usluga, ono što čini neprihvatljivim ostajanje kod starog modela". (http:/ /www.dwp.gov.uk/aboutus/welfare reform/executive-sum.asp).

Poruka je jasna: Socijalna država nije isto što država dobrobiti. Ova je dijelila svima davanja i usluge i time ih "činila ovisnima", tj. poticala na nerad. Buduća "aktivna" socijalna država poticat će ljude na rad i stvaranje svog blagostanja kroz vlastiti rad.

Analiza razvitka socijalne države u Velikoj Britaniji zahtijeva odgovor na tri pitanja: U kojoj mjeri racionalni argumenti koji se navode u prilog smanjivanja davanja i usluga socijalne države odgovaraju objektivnim činjenicama u britanskom društvu u sadašnjem trenutku njegova razvitka? U kojoj se mjeri kakvi interesi suprotstavljaju uspostavljanju, proširenju ili sužavanju režima socijalne države, bez obzira na opravdanost racionalnih argumenata u prilog ovakvog ili onakvog rješenja? Konačno, pod kojim uvjetima pojedine orijentacije i stavovi dobivaju takav emocionalni naboj, da presudno utječu na ponašanje bez obzira ne samo na racionalnu analizu, nego i na postojeće interesne situacije?

Racionalni argumenti imaju svoju podlogu u statistički mjerivim činjenicama, i onda kad se o tumačenju tih činjenica može raspravljati. Ekonomska stagnacija Velike Britanije sedamdesetih godina 20. stoljeća je takva statistički mjerlji-

va činjenica. Koji je, točno, doprinos toj stagnaciji dalo uvođenje socijalne države, uključivši nacionalizaciju nekih poduzeća pa i čitavih privrednih grana,[213] poslije Drugog svjetskog rata je diskutabilno. Ali su dva argumenta koja su se navodila u prilog takvom tumačenju: odlijevanje prevelikog dijela nacionalnog dohotka iz privrednog ciklusa u socijalnu potrošnju i destimulativno djelovanje socijalne sigurnost na ponudu radne snage – svakako na prvi pogled plauzibilna.

Bez obzira na težinu koju bismo, nakon argumentirane rasprave, priznali tim argumentima, jasno je da je pritjecanje većeg dijela nacionalnog dohotka u privredu i oslobađanje privatnog poduzetništva od državne intervencije bilo u interesu privatnih poduzetnika i uopće vlasnika temeljnih sredstava koji su bili u položaju da od tog preusmjeravanja profitiraju. U isti mah ono je, bar kratkoročno, bilo u suprotnosti s interesima radnog stanovništva. Stoga je razumljivo da su organizacije poslodavaca i političke snage koje su bile na njihovoj liniji poduprle reforme vlade Thatcher. A organizacije posloprimaca, radnički sindikati, i s njima povezane ne-državne organizacije tim su se mjerama suprotstavljale. Zanimljiva je činjenica da je Laburistička, dakle radnička, stranka, umjesto da se odlučno suprotstavi politici privatizacije i potiskivanja stečevina socijalne države, idejno evoluirala prema tzv. trećem putu, tj. prema shvaćanju da se mjere u korist radnika trebaju kombinirati s tržištem i slobodnom, iako od države reguliranom, utakmicom utemeljenoj na privatnom vlasništvu. Tako da je vladajuća Konzervativna stranka u svojoj političkoj taktici nastojala oslabiti radničke sindikate i lokalnu samoupravu, koja je bila jače vezana uz neposredne interese radnog stanovništva, nego što se trebala politički razračunavati s Novim laburizmom. Pa dosljedno tome, laburisti, kad su se vratili na vlast 1997. nisu opozvali glavne reformske mjere, privatizaciju i ograničavanje socijalnih davanja i usluga.

Na pitanje, pod kojima uvjetima se određeni stavovi pretvaraju u emocionalno nabijene ideološke ciljeve na koje ne djeluju racionalni argumenti, pa, u krajnjoj liniji, ni objektivni interesi, teško je dati općenito valjani odgovor. U Velikoj Britaniji je bilo znakova ideološke eskalacije kod Margaret Thatcher i njezinih suradnika.[214] Ali nije zahvatila dovoljno širok krug birača, da bi dovela u pitanje normalno funkcioniranje britanskog političkog sustava.

Teza o "režimima" i "stupovima" svodi se na odstupanje od univerzalizma socijalne države i vraćanje na ranije oblike socijalnog osiguranja osoba u radnom odnosu i socijalne pomoći, koju pored države, pružaju privatna osiguravajuća

[213] Povezivanje nacionalizacije sa socijalnom državom opravdano je utoliko što je proizašlo iz cjelovitog političkog programa Laburističke stranke i iz logike, tada vladajuće, ekonomske teorije J. M. Keynesa.

[214] Osobito u razdoblju koje Jessop (1994., 360) naziva „radikalnim Thatcherizmom, koji je išao za općom reorganizacijom društvenih odnosa daleko preko granica privredne sfere".

društva i karitativne organizacije.[215] Takve kombinacije znače da se ponovno javljaju problemi za koje smo mislili da su riješeni dostignućem socijalne države. Na primjer, u globalnoj tržišnoj utakmici izrazita je prednost razviti privrednu aktivnost u zemlji koja još nije uvela socijalno osiguranje s obvezatnim doprinosom poslodavca. Ili, pružanje socijalnih davanja i usluga pod uvjetom potrebitosti uvodi bitne razlike među građanima, stvara "dvije nacije", odnosno vraća se na okomito raslojena društva prošlosti. Ako su davanja "siromasima" previše stegnuta, ne rješavaju problem potrebitosti. Ako su dovoljno široka, negiraju političku i socijalnu jednakost građana. Prepustiti obitelji njihovoj unutarnjoj solidarnosti znači naprosto negirati socijalnu državu. Jednom riječju, pomak težišta prema slobodi poduzetničkog djelovanja i akumulacije, koji se dogodio u Velikoj Britaniji između 1979. i 1997. znači odmak od pravednosti. Pitanje je, kada će proizvodnost rada, ovaj put u svjetskim razmjerima, dovoljno narasti da dovoljni broj ljudi doživi taj odmak kao nepravedan i da se razvitak vrati na trasu povećanja pravednosti.

* * *

Povijesni razvitak Velike Britanije u nečem je, u svojim počecima, sličan razvitku Francuske. Kao što su Franci u 4. i 5. stoljeću prodrli u Galiju i Gale podvrgli vlasti franačke aristokracije, tako su Normani u 11. stoljeću pobijedili Anglosase u bici kod Hastingsa 1066. i postali britansko plemstvo. Ali tu sličnost prestaje. Dok je francuski kralj, tisuću godina kasnije, uspio pobijediti francusko plemstvo i pretvoriti ga u svoje dvorjane, to engleskim kraljevima nije nikad uspjelo. Silom prilika i odnosom snaga, Britanci su počeli prakticirati neki sirov oblik kombinacije suradnje i sukoba između kralja i plemstva, u Velikom vijeću i izvan njega, već rano u drugom tisućljeću. Iz toga je prirodno izrastao savršeniji oblik takve kombinacije suradnje i sukoba u parlamentu, prvenstveno u od građana izabranom Domu komuna. To se dugo vrijeme vježbanja i privikavanja na kombinaciju suradnje i sukoba, na kompromis koji ipak nije dovodio u pitanje različite identitete, pokazalo kao izvanredna prednost britanskog javnog sektora. Pomoglo je Britancima da uspješno prežive niz teških izazova – od španjolske armade preko dva svjetska rata do globalizacije – jer je veća prilagodljivost njihovih struktura u kojima je suradnja bila kombinirana sa sukobom bila u stanju apsorbirati veći broj povijesnih šokova sa razmjerno malim pomacima u osnovnim strukturama.

[215] Zaista šokantno i prijetvorno djeluje uključivanje brige koju obitelji pružaju svojim bolesnim i ostarjelim članovima u pojam jednog od stupova socijalne države: „... svi su ovi režimi stavljeni u kontekst društava gdje obitelj (ma koliko svedena na svoju jezgru pa i na jednog roditelja) ostaje središnje mjesto za zadovoljavanje najvažnijih potreba socijalne pomoći koje ljudi imaju" (Goodin i Rein 2001., 781).

Kako je taj specifični povijesni put djelovao na britansku upravu? U prvi bismo mah rekli, vrlo malo. I britanska se uprava razvila, u okviru demokratske države, kao struktura izolirana od sukoba koji su bili unutar državnog sustava pridržani političkom podsustavu, kad se radilo o općim pitanjima i interesima, i sudovima, kad bi se sukobili pojedinačni interesi. I britanska je uprava, obzirom na svoju jednostranu usmjerenost na suradnju uz isključenje sukoba, naginjala prema prevelikoj stabilnosti. Neki su i u Britaniji dizali uzbunu zbog opasnosti birokracije. Istina je da su promjene u britanskoj upravi zahtijevale posebne i uporne pokrete reformiranja, od izvještaja Northcote-Trevelyan do Margaret Thatcher.

Pa ipak, kad promatramo detaljnije, čini se da su promjene bile lakše, da su ostvarivane ekonomičnije, pogreške ispravljane brže nego u drugim upravnim sustavima. I s manje popratne galame. Osim toga, Britanci su bili prvi koji su shvatili, premda tu spoznaju nisu izrijekom formulirali, da su i u javnoj upravi suradnja i sukob istodobno prisutni, ma koliko bila uporna nastojanja izolirati upravu od sukoba. Northote C. Parkinson je svoj tekst koji se odnosi na prirodu sukoba u upravi i koji je kasnije objavljen kao humoristična knjiga "Parkinson's Law and other Studies in Administration" (1959.), objavio najprije u časopisu "Economist" kao ozbiljnu analizu načina funkcioniranja uprave. A ozbiljna i jest, premda se kao humoristična bolje prodavala i lakše prihvaćala od čitalaca koji su bili navikli da je sukob u upravi ili zabranjen ili smiješno sitan i nevažan. Pa ipak, neprestana suradnja u upravi može se izdržati samo pod uvjetom da postoje ventili za sukobljavanje, ma koliko se o tome ne govorilo. Ti su ventili na dodirnoj plohi između uprave i političkog sustava i na fronti između uprave i građana. A postoje i unutar upravnog sustava samog, gdje su borbe za udio u proračunu, za napredovanje, za odlikovanje, za nova radna mjesta, za veći ugled i jači utjecaj pojedinca ili organizacijske jedinice koju vodi kruh svagdašnji upravne prakse. Ti su sukobi ozbiljni za ljude koji u njima sudjeluju – iako ne uvijek i za vanjske promatrače, – a njihove posljedice mogu biti dalekosežne na osobnom planu. U kojoj su mjeri važne iz gledišta javnog interesa,- to pitanje nije do sada dovoljno osvijetljeno.

Svakako je to interesantno pitanje s gledišta upravne teorije i morat će ući u program budućih istraživanja javne uprave: Koji je najbolji način kombiniranja suradnje i sukoba u interakciji unutar strukture koja je u toj mjeri izolirana od sukobljavanja kao što je to javna uprava?

Tri se temeljna pitanja postavljaju u odnosu na događaje u Velikoj Britaniji između izborne pobjede konzervativaca 1979. godine i trećeg mandata laburista u prvoj dekadi 21. stoljeća. Prvo, koji je bio smisao i cilj britanske reforme? Drugo, koji je rezultat reforme? I treće, koji zaključci proizlaze iz toga za javnu upravu?

– Britanske su reforme bile motivirane dugoročnom stagnacijom britanske privrede. Konzervativni reformatori – što ovom prilikom nije *contradictio in adiecto* – tumačili su stagnaciju kao posljedicu prevelikog miješanja države u privredu nacionalizacijom i državnom regulacijom i previše radikalne preraspodjele nacionalnog dohotka koju je zahtijevala socijalna država. Premali je, po njihovu mišljenju, ostao prostor slobode poduzetništva, premala sredstva za preusmjeravanje privrede na globalno tržište, premala motivacija kako poduzetnika da preuzmu neizbježne rizike, tako radnika da poduzmu dodatne napore nužne da bi se uspjelo.

– Rezultat je reformi bio da se Velika Britanija izvukla iz privredne stagnacije. U vezi s tako općenitim zaključkom, postavlja se niz potpitanja: U kojoj je mjeri taj uspjeh posljedica reforme, a u kojoj drugih čimbenika u europskoj i svjetskoj privredi, te u općoj društvenoj i globalnoj okolini? Druge, po kojoj je cijeni taj uspjeh postignut: forsiranje tržišnog sukoba na računa socijalne suradnje, povećanje prilagodljivosti na račun stabilnosti, povećanje slobode poduzetništva na štetu pravednosti u raspodjeli? Treće, u kojoj su mjeri povoljne posljedice trajne, a u kojoj mjeri otvaraju nove opasnosti za britansku privredu i društvo? I četvrto, u kojoj su mjeri reforme javne uprave, poduzete u istom duhu i s isto namjerom, bile uspješne i u kojoj su mjeri doprinijele ukupnom pozitivnom rezultatu izvlačenja zemlje iz stagnacije?

– Koje se pouke mogu izvući iz iskustva britanske upravne reforme za analizu javne uprave uopće? Tu se, s jedne strane nalazimo na poznatom terenu, na obrađenom tlu vrlo bogate literature, jer je britanski "novi javni menadžment" prihvaćen i ujedno podvrgnut kritici u nizu drugih zemalja. Ali s druge, ulazimo u nepregledno područje neizravnih utjecaja i protu-utjecaja, gdje je kauzalnu vezu izvanredno teško pouzdano ustanoviti. Svaki pojedini primjer pokazuje nove i neočekivane dimenzije suradnje i sukoba, stabilnosti i prilagodljivosti, slobode i pravednosti. Pokušajmo ponovno ukratko razmotri primjere koje smo prikazali u britanskoj upravi:

1. Policija u suvremenoj demokratskoj državi suočena je, prvo, s problemom kako ublažiti konfrontacijsku sliku koju njezina nesumnjiva primarna orijentacija na sukob stvara kod građana. Tako, kaže britansko a i europsko iskustvo, da se za policiju stvore sekundarni zadaci suradnje, pomaganja ljudima i njihovim zajednicama. Druga je specifičnost policije da se kod nje, kao organizacije za sukob, odnos između stabilnosti i prilagodljivosti postavlja na drugi način nego kod ostalih upravnih organizacija koje su udaljene od sukoba. Sukob kao trajna zadaća stabilizira strukturu policije jakom identifikacijom njezinih članova s organizacijom. Takav oblik stabilizacije nije u suprotnosti s maksimalnom prilagodljivošću u

svakodnevnim "borbenim" operacijama". Naravno, jaka identifikacija otvara kolateralne probleme s prirodom takvog identiteta i njegovim posljedicama u netolerantnosti, rasnoj ili nacionalnoj isključivosti i sl.

2. Za zdravstvenu je službu karakterističan sukob između medicinskog osoblja i menadžera zdravstvenih ustanova. Sukob proizlazi iz različite stručne orijentacije jednih na liječenje, a drugih na ekonomično poslovanje ustanove. Nema alternative kombinaciji suradnje i sukoba između te dvije struke u neke vrste konsenzualnog odlučivanja, kakvo je postojalo u britanskim zdravstvenim ustanovama prije 1979. i nakon 1997. godine. Prevaga menadžera koju su uveli britanski konzervativci, dovela je do revolta liječnika. Dok nekontrolirana prevaga medicinskih gledišta vjerojatno dovodi do eksplozije troškova. (To je jedan od problema zdravstvene službe u Hrvatskoj).

3. Privatizacija i deregulacija za svakodnevni život građana nužnih djelatnosti, kao što je opskrba mesom i vodom, vodi neminovno do ozbiljnog ugrožavanja sigurnosti prehrane. Privatne ponuđače tih artikala tržište sili na posve egoistično i neskrupulozno ponašanje, ako rizike koje to ponašanje stvara mogu prebaciti na druge. Kazneno oporezivanje njihovih ekstra-profita od strane laburista, pokazuje da i za tu boljku ima lijek.

4. Nesumnjivo je da smanjivanje socijalnih davanja i usluga ostavlja više sredstava za ekspanziju i modernizaciju privrede. Ali u takvom je potezu sloboda poduzetništva jasno i izravno sukobljena s pravednošću. To se osobito jasno vidi u odnosu na umirovljenike, koji su svoj radni vijek uložili – ovako ili onako – u napredak zemlje, a u svojoj starosti prepušteni su "stupu" privatnog osiguranja i "stupu" pomoći od strane svoje obitelji.

Primjer Velike Britanije, s laburističkom vladom koja je poslije 1997. godine uglavnom prihvatila reforme koje su kroz dva prethodna desetljeća uvodili konzervativci i korigirala samo njihove očigledne pretjeranosti, kao da pokazuje da je u najrazvijenijim političkim sustavima ustaljeno shvaćanje o pronalaženju točaka privremene optimalne ravnoteže kao cilj politike na različitim društvenim područjima i u odnosu kako na privredne tako na političko-upravne strukture. Za političku raspravu ostaje pitanje gdje se ta točka optimalne ravnoteže u danom trenutku nalazi. Pored toga što je temeljni zahtjev političke higijene, periodički mijenjati ekipu na vlasti.

Literatura

Aberbach, Joel D., Hans Urlich Derlien and Bert A. Rockman: Unity and Fragmentation. Themes in German and American Public Administration, in Hans Ulrich Derlien, Uta Gerhardt, Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Systemrationalitaet und Partialinteresse (Baden-Baden, Nomos, 1994)

Aldrich, Howard: Organizations and Environments (Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall, 1979)

Anderson, R., J. Brown and E. Campbell: Aspects of sex discimination within the Police Service in England and Wales (London, Home Office Police Department, 1993)

Ashby, William Ross: An Introduction to Cybernetics (New York, Wiley, 1956)

Bate, Paul: Changing the Culture of a Hospital from Hierarchy to Networked Community (Publi Administration, Vol.78, No.3, 2000, pp.485-512)

Bell, Daniel: Technology and Society in a Postindustrial Age, in Derlien et al.: Systemrationalitaet und Partialinteresse (op.cit. 491-512)

Bobbio, Norberto: Democracy and Dictatorship, The Nature and Limits of State Power (Cambridge, Polity Press, 1989)

Borchert, Jens: Strategies, Structure, and Political Transformation (New York, New School for Social Research, 1990)

Boyne George, Jan Kirkpatrick and Martin Kitchener: Introduction to the Symposion on New Labor and the modernization of Public Management (Public Administration, Vol.79, No.1, 2001, pp.1-4)

Bosetzky, Horst: Buerokratische Sozialisation in den Zeiten des Wertewandels, in Derlien et al.: Systemrationalitaet und Partialinteresse (op. cit. 99-122)

Bourdieu, Pierre: Outline of a Theory of Practice (Cambridge, Cambridge University Press, 1977)

Castells, Manuel: The Information Age: Economy and Culture, 3 Vol. (Oxford, Blackwell, 1998)

Chapman, Richard A.: Change in the civil service (Public Administration, Vol. 72, No.4, 1994)

Coase Ronald: The Nature of the Firm (Economica, No.4, Nov.1937, pp.386-405)

Delamare, Nicolas: Traite de la Police, 4 Tomes, Paris 1705-1738)

Di Maggio, Paul and W. Powell: Introduction, in Powell and Di Maggio (eds): The New Institutionalism in Organizational Analysis (Chicago, University of Chicago Press, 1991).

Dippel, Horst: Sicherheit des Staates oder Sicherheit des Buergers? Die Entstehung der modernen Polizei in Paris und London in der ersten Haelfte des 19. Jahrhunderts, in Heyen, Erk Volkmar: Verwaltung und Verwaltungsrecht in Frankreich und England (18./19. Jh.) (Baden-Baden, Nomos, 1996)

Doe, Norman and James Young: Law and Administration in Engleand from the Middle Ages to the 17th. Century, in Heyen, Erk Volkmar: Verwaltung und Verwaltungsrecht in Frankreich und England (18./19. Jh.) (Baden-Baden, Nomos, 1996)

Dunleavy, Patrick and Christopher T. Husbands: Democracy at the Crossroads (London, Allen and Unwin, 1986)

Dunsire, Andrew, Keith Hartley nad David Parker: Organizational status and performance; Summary of the findings (Public Administration, Vol. 69, No.1, 1991, pp.21-40)

Dunsire, Andrew and Christopher C. Hood: Cutback Management in Public Bureaucracies (Cambridge, Cambridge University Press, 1989)

Durkheim, Emile: De la division du travail social (Paris, Felix Alcan, 1902. /1.izd. 1893./)

Ensley, Clive: Crime and Society in England 1750-1900 (London 1987)

Field, Frank: Losing Out: the Emergence of Britain's Underclass (Oxford, Blackwell, 1989)

Foster, Christopher: Rival explanations of public ownership, its failure and privatization (Public Administration, Vol.72, No.4, 1994, pp.489-504)

Freud, Sigmund: Massenpsychologie und Ich-Analyse (1921) (5. Auflage, Frankfurt am Main, Fischer, 2000)

Freud, Sigmund: Das Unbehagen in der Kultur (1930) (7. Auflage, Frankfurt am Main, Fischer, 2001)

Gaffney, John: The Language of Political Leadership in Contemporary Britain (Basingstoke, Macmillan, 1991)

Giddens, Anthony: The third way (Cambridge, Polity Press, 1998)

Girvetz, Harry K.: Welfare State, in International Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. 15 (Chicago, 1968, pp.512-532)

Goodin, Robert E. and Martin Rein: Regimes on Pillars: Alternative Welfare State Logics and Dynamics (Public Administration, Vol. 79, No.4, 2001, pp. 769-801)

Gray, Andrew and Bill Jenkins with Andrew Flynn and Brian Rutherford: The management of change in Whitehall: The experience of the FMI (Public Administration, Vol. 69, No. 1, 1991, pp.41-60)

Greenaway, John R.: Politicians, Civil Servants and the Liberal State in Britain 1850-1914, in Heyen op.cit. 1996, (pp.213-232)

Habermas, Juergen: Theorie des kommunikativen Handelns (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981)

Habermas, Juergen: Budućnost ljudske prirode – Na putu prema liberalnoj eugenici? Vjerovanje i znanje (preveo Hotimir Burger, Zagreb, Breza 2006)

Hannan, Michael, and John Freeman: The popuation ecology of organizations (American Journal of Sociology, Vol. 82, 1977, pp. 929-964)

Harling, Philip: The politics of Administrative Change in Britain 1780-1850, in Heyen 1996 (op. cit. pp.191-212)

Harrison, Stephen and Bruce Wood: Designing health service organization in the UK, 1968 to 1998: From blueprint to bright idea and "manipulated emergence" (Public Administration, Vol. 77, No. 4, 1999, pp. 751-768)

Hood Christopher: A public management for all seasons? (Public Administration, Vol. 69, No.1, 1991, pp. 1-20)

Hood, Christopher, Oliver James and Colin Scott: Regulation of Government: has it increased, should it be diminished? (Public Administration, Vol. 78, No. 2, 2000, pp. 283-304)

Hopf, Christel: Machiavelismus und Autoritarismus. Varianten der Anpassung in Organisationen und ihre psychischen und sozialen Voraussetzungen, in Derlien et al. 1994 (op. cit. S. 83-98)

Jackson, Peter M.: Publis sector added value: can bureaucracy deliver? (Public Administration, Vol.79, No.1, 2001, pp. 5-28)

Jessop, Bob: Veraenderte Staatlichkeit, in Dieter Grimm (Hrsg.) unter Mitarbeit von Evelyn Hagenah: Staatsaufgaben (Baden-Baden, Nomos, 1994)

Jessop, Bob: Politik in der Aera Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in Grimm 1994 (op. cit. S.353-390)

Joerges, Bernhard: Reden ueber grosse Technik, in Derlien et al. 1994 (op. cit. pp. 453-490)

Kaufmann, Franz Xaver: Diskurse ueber Staatsaufgaben, in Grimm 1994 (op.cit. S.15-42)

Keir, David Lindsay: The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1951 (London 1951)

Kitschelt, Herbert: Technologiepolitik als Lernprozess, in Grimm 1994 (op. cit. pp. 391-426)

Koenig, Klaus/Joachim Beck: Modernisierung von Staat und Verwaltung, Zum Neuen oeffentlichne Management (Baden-Baden, Nomos, 1997)

Koller, Peter: Grundlagen der Legitimitaet und Kritik staatlicher Herrschaft, in Grimm 1994 (op.cit. S. 739-770)

Kierkegard, S.: Entweder/Oder, hrsg. von H. Diem und W. Rest (Koeln und Olten, 1960)

Kirkpatrick, Jan, Martin Kitchener and Richard Whipp: ‚Out of sight out of mind': assessing the impact of markets for childern's residential care (Public Administration. Vol.79, No.1, 2001, pp.49-72)

Kuhn, Thomas S.; The Structure of Scientific Revolutions (Chicago, The University of Chicago Press, 1962)

Lane, Jan-Erik: From long-term to short-term contracting (Public Administration, Vol. 79, No. 1, 2001, pp. 29-48)

La Porte, Todd: Large Technical Systems: Institutional Surprise and Challenges to Political Legitimacy, in Derlien et al. 1994 (op. cit. pp. 433-452)

Locke, John: The Second Treatise of Government (New York, The Liberal Arts Press, 1952, 1. izd 1690.)

Lawrence, Paul E. and Jay Lorsch: Organization and Environment (Cambridge MA, Harvard University Press, 1967)

Luhmann, Niklas: Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984)

Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft und ihre Organisationen, in Derlien et al. 1994 (op.cit. pp 189-202)

Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Band I, II (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997)

Lutz, Burkhart: Das "Projekt Moderne" liegt noch vor uns! Zur Notdwendigkeit einer neuen Theorie moderner Gesellschaften, in Derlien et al. 1994 (op. cit. 513-526)

Maitland, Frederic W.: The Constitutional History of England (Cambridge, Cambridge University Press, 1967 – 1. izd. 1908)

Majone, Giandomenico: Controlling Regulatory Bureaucracies; Lessons from the American Experience, in Derlien et al. 1994 (op.cit. pp. 791-314)

Maloney, William A.: Regulation in an episodic policy-making environment: The water industry in England and Wales (Public Administration, Vol.79, No. 3, 2001, pp. 625-642)

March, James G. and Johan P. Olsen: Institutional Perspectives on Governance, in Derlien et al. 1994 (op.cit. pp.249-270)

Martin, S.: Managing without managers (Beverly Hills, Sage, 1983)

Mayntz, Renate: Versuch eines Vergleichs – Ein Nachwort das man auch als Vorwort lesen kann. Nachwort zu Robert Presthus: Individuum und Organisation – Typologie der Anpassung (Frankfurt am Main, Fischer, 1966)

Mayntz, Renate; Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis (Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift No. 3, 1986)

McEldowney, John F.: Administration and Law in England in the 18th and 19th Centuries, in Heyen 1996 (op. cit. pp. 19-36)

Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government (London, 1861)

Milsom, S. F. C.; Historical Foundations of the Common Law (London, 1981)

Morgan, Gareth: Images of Organization (Beverleys Hills, Sage, 1986)

Neidhardt, Friedhelm: Die Rolle des Publikums. Anmerkungen zur Soziologie politischer Oeffentlichkeit, in Derlien et al. 1994 op.cit. 315-328)

Offe, Klaus: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: "Thatcherismus" und die populistische Kritik der Staatstaetigkeit, in Grimm 1994 (op. cit. pp. 317-352)

Olson, Mancur, Jr.: The Logic of Collective Action (Cambridge Mass., Harvard University Press, 1965)

Parkinson, Northcote C.: Parkinson's Law and other Studies in Administration (New York, Ballantine, 1959)

Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik: The External Control of Organizations (New York, Harper & Row, 1978)

Pollitt, Christopher: Managerialism in the Public Services (Oxford, Blackwell, 1990)

Pollitt, Christopher, Stephen Harrison, David J. Hunter and Gordon Marnoch: General management in the NHS; The initial impact 1983-88 (Pubic Administration, Vol.69, No.1, 1991, pp. 61-83)

Presthus, Robert: The Organizational Society (London, Basingstoke, 1962)

Preuss, Ulrich K. Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in Grimm 1994 (op. cit. pp. 523-552)

Pusić, Eugen: Društvene znanosti početkom 21. stoljeća (Rad HAZU, br.482 (XXX-IX), 2000, str.55-80)

Pusić Eugen: Upravljanje u suvremenoj državi (Zagreb, Društveno veleučilište, 2002)

Pusić, Eugen: Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes (Zagreb, Društveno veleučilište, 2005)

Rawls, John A.: A Theory of Justice (Cambridge/Mass, Harvard University Press, 1971)

Riggs, Fred W.: Prismatic Society and Financial Administration (Administrative Science Quarterly, No. 1, 1960)

Scharpf, Fritz W.: Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte, in Derlien et al. 1994. (op. cit. pp. 381-408)

Shepsle, Kenneth A.: Studying Institutions (Journal of Theoretical Politics, Vol.1 1989, pp. 131-147)

Scott, W. Richard: Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems, in Derlien et al. 1994 (op. cit. pp. 203-222)

Simon, Herbert A.: Administrative Behavior (New York, 1958 – 1.izd. 1947)

Sonnenfels, Josef von: Grundsaetze der Polizey-, Handlung- und Finazwissenschaft (Wien, 1777)

Stewart, John and Kieron Walsh: Change in the management of public services (Public Administration, Vol. 70, No.4, 1992, pp. 499-518)

Thomas, Frank: The politics of growth: The German Telephone system, in R. Mayntz and Th. P. Hughes (eds.) 1988, pp. 179-213)

Thornton, Archibald P.: The Habit of Authority: Paternalism in British History (London, Allen and Unwin, 1965)

Tuerk, Klaus: Gundlagen einer Pathologie der Organisation (Stuttgart, 1976)

Warren, Roland, Stephen Rose and Ann Bergunder: The Structure of Urban Reform (Lexington/MA, D.C. Heath, 1974)

Whitaker's Almanack 1998 (London, The Stationery Office, 1997)

Weber, Max: Grundriss der Sozialoekonomik. III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft (Tuebingen, J. C. B. Mohr – Paul Siebeck, 1921)

Williamson, Oliver O.: Markets and Hierarchies (New York, Free Press, 1975)

Willke, Helmut: Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht, in Grimm 1994. (op. cit. pp. 685-712)

Wilson, James Q.: Bureaucracy: What Goverment Agencies do and why they do it (New York, Basic Books, 1989)

INTERNET

http//www.gksoft.gov.com/en/
http//www.nhs.uk/England
http//www.dwp.gov.uk/
http//www.dwp.gov.uk/aboutus/welfarereform/executive.sum.asp
http//www.thepensionservice.gov.uk.

Eugen Pusić

COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION – UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

Summary

Public administration has developed out of the administration of the State. It includes the administrative component of all public bodies as well as bodies active in the public interest. At the present state of complexity and mobility of administrative systems, comparative public administration can only be presented in examples of its various aspects. This will be attempted here for several countries of the EU, within the framework of a specific view of human societies and their development.

1. Social Theory

Modern social theory started from alternative views of society as cooperation because of a progressing division of labour (Durkheim) or society as conflict because of the opposite interests of social classes (Marx). Today social theorists increasingly agree that cooperation and conflict are simultaneously present in human interaction (e.g. Habermas, Luhmann, Castells, Giddens).

Interaction is any form of behaviour that is conditioned by the existence of other human beings. It leads to cooperation as necessary for survival, in order to integrate the outcomes of the division of labour into a meaningful result, and in order to gratify a need for mutual proximity. It also leads to conflict because of competition for scarce resources, because of different identities internalised by individuals, and in order to gratify a tendency towards aggression and dominance.

Social structure is interaction stabilized over time in order for cooperation to prevail, temporarily, over conflict, as well as making advantages acquired in conflict endure. Structures exist in a changing environment and must adapt to these changes. Stability and adaptability are required at the same time. These requirements can be met only by an equilibrium between simultaneous opposing tendencie that is not overly stable. Structures adapt through differentiation, increasing the number of channels of communication with their environment. The limit of differentiation is the capability of the structure to integrate its diverse components into a functioning whole. Social structures, by stabilizing advantages acquired in conflict are becoming relevant to a fundamental ethical dilemma in every society, the dilemma between freedom and justice. The tension between stability and adaptability as well as between freedom and justice is the source of social dynamics. The traditional method to practice cooperation within an identity group and leave the relations between them to conflict is becoming too dangerous for survival.

2. The State

The State is a social structure that stabilizes cooperation and protects acquired advantages by monopolizing physical violence across a geographic area with the acquiescence of the population. Over the last half of a millennium the points of optimal balance between stability and adaptability, as well as between freedom and justice are changing in the State and in its social environment. The environment is changing mainly along three dimensions: increasing social density, increasing levels of knowledge and an expanding circle of socially legitimate interests.

The main structural improvements achieved within the structure of the State and in its environment are forms of combining cooperation and conflict within the same structure and/or process, such as parliaments or markets. The main problem of the State is the increasing destructiveness of its weapons, if conflicts among States are left, ultimately, to decision by armed force.

The modern State came into existence when the feudal order was no longer able to guarantee peace and security nor to provide a platform for economic development. It began under the more or less absolute sovereignty of a sovereign, but underwent fundamental transformations to a democratic political order and the rule of law. In their development States were repeatedly destabilized and restabilized on different ideological assumptions and different social foundations. The continuing existence of the State as sovereign entity with a legitimate monopoly of physical violence in future, is an open question.

3. Public Administration

Public administration was originally a necessary instrument of the modern State to establish and maintain the effective monopoly of legitimate physical violence. Gradually it is becoming a structure with a separate identity and an increasing span of tasks in increasingly industrial and urban societies.

In the democratic transformation of the State, conflict about general questions is, in principle, located within the political stratum of the State and conflicts about individual interests in the system of courts of law. Public administration is oriented towards cooperation, and away from conflict. However, public administration being interaction, its isolation from conflict is impossible. Conflict is reintroduced into the administrative system, first, by the doctrine of separation of powers establishing the mechanism of checks and balance between legislative, judicial and executive – including public administration – organs of the State. It is reintroduced by the rule of law, subjecting conflicts between administration and the citizens to legal procedure and the decision of courts of law. The administrative system produces conflict on its borderlines with the political system and with the citizens and their various bodies and organizations. There is conflict as well between hierarchical superiors and inferiors. There is conflict among individual

employees, conflict due to 'bureaucratic imperialism', conflict caused by irritation through continuous interaction and physical proximity. In order not to disrupt cooperation, conflict in the administrative system is partially neutralized by the benefits the system offers its members and by the identification of the members with the system. The analysis of administrative systems has usually concentrated on cooperation and underestimated the conflicts inherent in human interaction within the system. By stabilizing cooperation within their structure, administrative systems tend generally towards excessive stability at the expense of flexibility and adaptability; a source of the 'bureaucratic phenomenon'.

In the relation between freedom and justice, it was assumed, after the democratic transformation of the State, that public administration was an instrument of justice, while freedom was defined as the absence of administrative interference. Gradually, however, it became clear that freedom and justice are linked in a sort of unstable equilibrium that requires constant effort to preserve it at its optimal point of balance.

Public administration differentiated during the 19-th and 20-th centuries into an increasing number of public services, regulatory activities, and organizations for the protection of people from common social and environmental risks. The dispersal of knowledge and information that follows increasing differentiation makes the traditional methods of integrating the system through power and hierarchical authority less useful. In its place expands the authority of knowledge and corresponding methods of leadership. Public administration will probably continue to differentiate beyond the State. The existing four main blocs of activity included in public administration: public security, public service, public regulation, and public welfare - might in the future have different providers: central government, regional and local government, non-governmental organizations, trans-national organizations. Their common link remains the public interest. Their main problem remains to discover always again the optimal points of equilibrium between stability and flexibility, as well as between freedom and justice-equality.

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND (UK)

Administration in the UK has very deep historical roots. The struggles between the King and the feudal lords led to a compromise balancing, in a very rough way, cooperation and conflict between them until the 17th century. At that time the new class of urban merchants and manufacturers gradually took control of the House of Commons. Therefore, public administration has its origin not only in the King's court but also in the bodies and functions created by Parliament.

The administrative reforms initiated in the UK during the two last decades of the 20th century were a response to a period of stagnating development that was seen as a consequence of too much State intervention into the economy and a too costly Welfare State. The reforms were initiated by the Conservative government

under Margaret Thatcher after 1979. They included privatisation, deregulation and a reorientation of the economy towards competitiveness on the world market. The system of public administration was increasingly exposed to methods adapted from the private sector, more competition, greater operational independence and financial responsibility of units providing a given administrative service. The reform movement came to be known under the name of "New Public Management". It required a clear definition of goals as the criterion for the evaluation of every agency and every individual employee. The departments of government now regulated the independent operational bodies and were no longer their hierarchical superiors. The relationship was defined by contracts awarded on a competitive basis. Auxiliary and supportive services were "out-sourced" to specialised organisations within the administrative system and outside of it. The traditional civil service is changed in the same direction: open competition for all posts, pay and promotion depending on results, employment contracts for a limited period. The Labour government elected 1997 accepted, in large part, the reforms of their predecessors and continued to elaborate them. The critique of New Public Management by British and other authors is discussed.

An overall scheme of UK central government is given and the detailed problems of the reform are discussed on four examples: police, health service, regulation of food and water, pension system.

The British *police* in its historical development is different from its continental counterpart. It has always been a specialized force for fighting crime and defending the existing order, organized in regional and local units under the general supervision of the Home Office. The Home Office is responsible for the police, for the prison service, and for immigration and naturalization affairs. It is not the negatively defined catch-all Ministry of the Interior, that was the rule on the European continent. The principles of New Public Management were not appropriate for the police who must be maximally stabilized in its organization framework and in its identity precisely in order to achieve maximal flexibility in its daily operations. To make police appear less confrontational to the public it was directed towards cooperation with diverse local communities.

The example chosen among the public service is the National Health Service, under the general supervision of the Department of Health.. The health service in the UK is facing three main problems: How to make ministerial accountability to Parliament relevant for the responsiveness of the huge health service to the public? How to control the rising costs of health care due to scientific progress in the field? How to establish a satisfactory relationship between health professionals and the managers in the field of health? The Thatcher reforms concentrated upon the third problem. The managers were clearly to be in charge of the health institutions. This met strong opposition from the medical profession, so that the reform had to be abandoned and the former method of "management by consensus" reinstated after 1997. However, the Labour government maintained the distinction between "purchasers" and "providers" of health services.

Regulation in the UK is shown on three examples: In the production and the sale of meat deregulation produced an increase in cases of food poisoning. After 1997 the Agency for Food Safety was established, but its regulatory efforts in the interest of the consumer and against the private producers proved to be an uphill task. The provision of drinking water was privatised and regulated by three agencies working at cross-purposes and soon in conflict with each other. The incoming Labour government taxed the windfall profits of private entrepreneurs in the field of 1,64 billion pounds. The third example are the new autonomous agencies of government created in the framework of New Public Management. No longer under direct hierarchical control, these agencies are subject to regulation by the politically responsible departments of government. These regulating interventions have expanded ever since. The question is whether the new arrangement is over-all more economical than the former hierarchical link.

The *Welfare State* was pushed back and the benefits provided were limited in order to increase the part of GNP available for investment and economic development, as well as motivating people away from welfare and towards work. The universal entitlement to benefits and services granted by the Welfare State, in principle, to all citizens was replaced by various combinations of "regimes" (who gets what under which conditions) and "pillars" (who pays and who provides the service). The Labour government after 1997, in essence, accepted and continued these reforms, trying to correct what it regarded as ideologically motivated exaggerations.

The indifferent performance of the reforms in the four examples was caused by ignoring the equilibriums characteristic of human interaction and social structures between cooperation and conflict, stability and flexibility, as well as, in many cases, between freedom and justice-equality in their social repercussions. The reforms were aimed, one-sidedly, at an increase of the motivating influence of conflict in a competitive market, an increase in flexibility of economic and administrative structures, and an increase in freedom of action in the economy and of a market-like independence in public administration.

Vladimir Stipetić
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Izvorni znanstveni članak
Rukopis prihvaćen za tisak:
28. lipnja 2006.

GOSPODARSTVO HRVATSKE 1919.-1940.

(Prilog makroekonomskom sagledavanju stupnja i dinamike razvitka Hrvatske)

U radu prikazuje napredak makroekonomske povijesne analize, naglašavajući značenje koje stvorene vremenske serije imaju za utvrđivanje čimbenika dinamike gospodarskog razvoja svake zemlje. Ističe, kako u prošlosti jedva da je bilo takvih analiza za hrvatsko gospodarstvo, a malobrojni pojedinci, koji su na tome radili, davali su podatke o bruto-domaćem proizvodu (gross domestic product) najčešće u tekućim cijenama, koje su bile teško usporedive sa sličnim računima u inozemstvu.

U svojoj analizi autor polazi od dinamike razvoja stanovništva i radnog kontingenta u tom razdoblju; utvrđuje visinu zaposlenosti i registriranu nezaposlenost. Posebnu pozornost poklanja „skrivenoj nezaposlenosti" u poljoprivredi koja je u razdoblju između dva svjetska rata u Hrvatskoj bila jako izražena.

Zatim analizira dinamiku razvitka najvažnijih gospodarskih aktivnosti u tom razdoblju, pri čemu se sukobljava sa značajnim lakunama pri stvaranju nekih vremenskih serija, pa ih rješava vlastitim procjenama. Posebnu pozornost pridaje dinamici razvitka poljoprivrede – najvažnije grane hrvatskog gospodarstva u ono vrijeme.

Pri konverziji naturalnih pokazatelja u vrijednosne koristi po A. Madissonu razvijene analize kupovne snage nacionalnih valuta (Geary-Khamisov postupak), pa sve podatke o bruto-domaćem proizvodu Hrvatske daje u dolarima kupovne snage iz 1990. godine. Nalazi, do kojih je došao, prikazani su vremenskim serijama o masi bruto-domaćeg proizvoda Hrvatske za razdoblje 1910. – 1948., iz čega autor izvodi i podatke o visini bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku (grafikoni 3-6). Rezultati pokazuju da je u razdoblju između 1919. i 1940. godine hrvatsko gospodarstvo ostvarilo skromni porast bruto-domaćeg proizvoda (samo 1,4 % na godinu), što je znatnim dijelom rezultanta i svjetske gospodarske krize (koja je potpuno zakočila rast gospodarstva između 1929. i 1937. godine). Teški ratni gubici u godinama od 1941. do 1945. još su više pogodili stanovništvo, tako da je hrvatski GDP/per capita godine 1950. bio 79% iznad razine iz 1900. godine. Taj je rast bio stoga sporiji nego u nekim susjednim europskim zemljama (Češkoj, Slovačkoj, Sloveniji i Italiji), sporiji nego što je bio svjetski gospodarski razvoj. Stoga je Hrvatska godine 1950. po stupnju

gospodarskog razvoja bila ispod razine koje je za svijet utvrdio A. Maddison. Taj legat gospodarske zaostalosti tek se djelomično prevladao u idućih tridesetak godina.

1. UVOD[1]

Općem rasapu uvjerenja i ideologija ekonomska znanost odolijeva neupitnom vitalnošću. Suvremeni svijet više ne drži tu znanost suhoparnim razmatranjem dokonih pojedinaca, hladnom razumnom aktivnošću kojom se želi nametnuti svijetu ideološki obojena stajališta, već je to *spoznaja* koja objašnjava prilike u ovom našem proturječnom svijetu i, na toj osnovi, stvara mehanizme ubrzanog povećanja blagostanja ljudi. Na ruševinama totalitarizama, na groblju bipolarnog ideološki konfrontiranog svijeta, izrasla je gospodarska doktrina, građena na sofisticiranim shemama i modelima, s vizijom budućeg svijeta, u kojem će blagostanje za sve biti neupitno.[2]

U minulim desetljećima, na smjeni drugog i trećeg tisućljeća, pokušava se izdići ekonomiju u totalnu znanost – majku svih znanosti – kojom bi se objasnilo ne samo socijalni i politički život, nego i ponašanje pojedinaca. Ekonomija, koja se postupno uzdizala tijekom 20. stoljeća, sada teži preustrojstvu cijelog društva, polazeći od svojih spoznaja i postulata. Nastup globalizacije, njezino prodiranje i u najudaljenije dijelove ovog našeg planeta, što se Zemlja zove, daje dodatne poticaje takvim uvjerenjima. Tomu pridonosi i pretvorba ekonomske znanosti od inicijalne deskriptivne discipline u znanstveno utemeljenu spoznaju, koja je utvrdila zakonitosti gospodarskog razvitka, pa na temelju toga nastoji formulirati učinkovitu politiku društva budućnosti radi povećanja blagostanja (građana, nacije, zemlje, pa i kontinenata – vidi slučaj Europske unije). Ta nova ekonomija oslobodila se negdašnjih spona (od filozofskih i etičkih do politoloških) i s prvenstvenim ciljem *povećanja bogatstva pojedinaca* (a tek preko njega i društva) postaje zastava novom pristupu razvoja. Na tom načelu izrasta potrošačko društvo i *konzumerizam* kao podsvjesna ideologija sve većeg broja ljudi.

---

1 Točke 1.-3. ovog rada proširena su verzija teksta *Ekonomska znanost i gospodarska povijest danas*, objavljenog u časopisu Rijeka, broj 2/2005.

2 Parafraziram P. Brucknera iz Uvoda njegove knjige Bijeda blagostanja (Tržišna religija i njeni neprijatelji). Algoritam, Zagreb 2004.

3 Prije punih tri stotine godina Bernard de Mandeville (1670.-1733.) svojoj je *Basni o pčelama* dodao podnaslov *privatni su grijesi javne vrline*, ističući kako su dvojbeni individualni motivi (od pretjeranih zarada do isto takvog trošenja) u biti društveno poželjni. To potvrđuje i suvremenik mu dr. Johnson, kad amnestira lihvu i druge oblike stjecanja kapitala, tvrdeći da je "malo nevinijih načina provođenja vremena od onog što se koristi za sticanje novca".

Čovječanstvo je sada stiglo do faze u kojoj je apsolutiziran interes pojedinaca.[3] To je stidljivo, doduše, isticao i Adam Smith[4] kad je pisao prije gotovo 220 godina: "Čovjeku je gotovo stalno potrebna pomoć njegove subraće, ali bi je on uzalud očekivao od njihove dobrohotnosti. Vjerojatnije da će uspjeti ako zainteresira *njihovu sebičnost* u svoju korist i pokaže im da je u njihovu interesu da učine ono što on od njih traži. Tko god nudi nekome drugome posao bilo kakve vrste predlaže mu da učini ovo: daj mi ono što ja želim, pa ćeš dobiti ono što ti želiš. To je smisao svake takve ponude. Tako dobivamo jedan od drugoga najveći dio usluga, koje su nam potrebne. Mi ne očekujemo ručak od dobrohotnosti mesara, pivara ili pekara, već od njihova čuvanja vlastitog interesa. Mi se ne obraćamo njihovoj čovječnosti, već njihovoj sebičnosti: ne govorimo o svojim potrebama, već uvijek o njihovoj koristi".

Stvara se novo potrošačko društvo, u kojem se ljudi cijene sve češće po količini dobara kojima raspolažu. Posjedovanje sve novijeg i moćnijeg automobila, veće kuće i jahte, brzina usvajanja tehničkih dostignuća (od računala i mobitela do filmova i glazbe na CD-ima), putovanja u daleke, nepoznate zemlje, sve su to atributi toga novog potrošačkog društva, koje se širi brzinom stepskog požara u sve kutke svijeta. To izaziva sveopću trku za bogatstvima, za simbolima novog doba, zbog kojeg se cilja ne biraju sredstva.

Ideologija neoliberalizma u ekonomskim znanostima postala je dominantna doktrina. A u okviru tog svjetonazora razvila se teorija gospodarskog razvoja kojoj je cilj maksimirati dinamiku gospodarskog razvoja zemalja i svijeta. Ta disciplina kao podlogu svoje analize uzima podatke gospodarske povijesti – o dinamici razvitka danog društva u pravilu mjerenog makroekonomskim varijablama. Iako su se na način mjerenja društvenog napretka – u pravilu s kategorijom *brutto- domaći proizvod* – stavljale zamjerke.[5] Pri tome se koriste tek recentno razvijene metode ekonometričke analize, što omogućuju determiniranje doprinosa pojedinih čimbenika gospodarskom razvoju. Spoznaje, koje se dobivaju ekonometričkom analizom proizvodnih funkcija nacionalnih ekonomija, olakšavaju vođenje ekonomske politike, nudeći joj odgovor na pitanje gdje leže zapostavljeni faktori proizvodnje i što valja učiniti da

[4] A. Smith: Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda, tom I, str. 17, Zagreb 1953. (kurziv V.S.)

[5] Nobelovac S. Kuznets, koji je nagradu Nobela i postigao zbog izgradnje kategorije *bruto-domaći proizvod,* isticao je kako su u nj uključeni i troškovi i dobiti rasta, pa kvantitativni rast nije uvijek jednako toliko podigao i kvalitetu življenja. Zato je Kuznets tridesetak godina poslije svog teorijskog proboja u ekonomsku teoriju upozoravao da valja razlikovati kvantitetu od kvalitete rasta. Na tom planu u najnovije vrijeme lansiralo se nekoliko rafiniranijih postupaka mjerenja rasta: indeks održiva gospodarskog blagostanja (Index of Sustainable Economic Welfare-ISEW); zatim Stvarni pokazatelj napretka (Genuine Progress, Indicator-GPI), indeks razvoja čovjeka (UN's Human Development Index-HDI) i drugi. Međutim, iako je učestalo ukazivanje na slabosti kategorije *bruto-domaći proizvod* kao mjeritelja napretka, alternativni pokazatelji nisu našli širu primjenu.

bi se povećalo blagostanje u budućnosti. Rezultati već postoje na globalnom planu (zahvaljujući i tim spoznajama čovječanstvo je ostvarilo gospodarski napredak u zadnjih pedesetak godina, kakav ne pamti ljudska povijest) i posebno, na razini pojedinih gospodarstava (koja su koristeći se tim rezultatima ostvarivala gigantske napretke).

I upravo na tome izrasta sve veća važnost gospodarske povijesti za svaku zemlju. Makroekonomska analiza utvrdila je da se odgovori proizvođača na isti poticaj razlikuju od zemlje do zemlje, ovisno o specifičnostima danog područja i povijesnom nasljeđu. I o tome namjeravam ovdje govoriti. Danas je opće prihvaćeno stajalište koje je izrazio Joseph Schumpeter 1950. godine po kome je ekonomska povijest temeljno, *daleko najvažnije* područje ekonomske analize. Schumpeter ističe kako je «predmet ekonomike u biti jedinstven proces u povijesnom vremenu. Nitko se ne može nadati da će razumjeti ekonomske pojave neke epohe, uključujući i sadašnju, tko adekvatno ne vlada povijesnim *činjenicama* i adekvatnom dozom povijesnog *smisla*, ili onog što možemo nazvati *povijesnim iskustvom*".[6] Schumpeter je u tome još odlučniji, pišući: "Vjerujem da su najveće pogreške, koje se danas čine u ekonomskoj analizi, mnogo češće posljedica odsustva povijesnog iskustva, nego bilo kojeg drugog nedostatka ekonomske spreme".[7] Povijest postaje tako važan, iako ne jedini, izvor materijala za ekonomista. No i "sam je ekonomist proizvod vlastitog i *prethodnog* vremena; stoga ekonomska analiza i njeni rezultati sigurno podliježu povijesnoj relativnosti".[8]

Spoznaju o uskoj povezanosti ekonomike s ekonomskom poviješću imali su brojni strani[9] i domaći ekonomisti.[10] Zato je nužno iznijeti evoluciju spoznaja gospodarske povijesti, koja je omogućila napredak ekonomske znanosti.

---

6 J. A. Schumpeter: Povijest ekonomske analize, Zagreb 1975., T. I, str. 11 (kurziv A. Schumpeter).

7 Ibid., str. 12.

8 Ibid.

9 Tako John Hicks (u svojoj A Theory of Economic History, Oxford University Press, 1969) ističe kako je ekonomska povijest povezana "s drugim područjima društvenog života – politikom, religijom, znanošću i tehnologijom; sve se one razvijaju i ponovno spajaju s ekonomikom"; na taj način "ekonomska povijest postaje, u smislu kako su je raspravljali veliki pisci 18. stoljeća, dio društvene evolucije". (Ibid., str. 167)

10 Nije slučajno što su dva najpoznatija hrvatska ekonomista 20. stoljeća – Mirković i Bićanić – ušli svojim radovima i knjigama na područje ekonomske povijesti, donoseći mnoge dalekosežne poruke ekonomskoj politici (koje ona, nažalost, nije prihvaćala).

I. MAKROEKONOMSKA POVIJESNA ANALIZA

2. NAPREDAK DISCIPLINE

Moderna ekonomska povijest razvila se iz gotovo dva stoljeća stare koncepcije kritičkog razmatranja socijalne povijesti. Hegel je prvi filozofski razmatrao povijest, ali je primjena tog pristupa počela s Friedrich-Karlom von Savignyjem (1779.-1861.)[11] u pravnim znanostima, da bi se konačno nastavila u ekonomskim s Wilhelmom Roscherom (1817.-1894.). Po njemu,[12] "pitanje kako će se bogatstvo najuspješnije promicati jest temeljno pitanje, ali to nije naš glavni zadatak. Narodno gospodarstvo nije samo neka hrematistika,[13] neko umijeće kako se možemo obogatiti, nego je to politička znanost, kod koje se radi o tome da ljude prosuđuje i njima vlada. *Cilj nam je prikazati ono što su narodi o gospodarstvu mislili, htjeli i osjećali, za čim su išli i što su postigli.* Takav se prikaz može dati samo ako se tijesno poveže s drugim znanostima o životu naroda, napose s poviješću prava, države i kulture". (kurziv V. S.)

Roscher je po obrazovanju bio povjesničar, kao što su to bili i drugi pripadnici starije njemačke ekonomske povijesti. Tu pripada Bruno Hildebrand (1812.-1878.), koji je postavio tezu da ekonomija mora postati znanost o ekonomskim razvojnim tendencijama naroda i zemalja.[14] Oni odbijaju nalaze klasične političke ekonomije, iako se Roscher divio Smithu, Rikardu i Malthusu. Ali on njihove nalaze relativizira, odbija raspravljati o univerzalnim zakonima ekonomije, tvrdeći kako „povijesna metoda nije hvala ili kritika bilo koje ekonomske institucije i budući da je mali broj institucija i kategorija postojao u svim društvima ili fazama civilizacije; a kad su i postojale, nikada nisu bile apsolutno korisne ili štetne". Zato te institucije, po Roscheru, valja promatrati u (racionalnim) okvirima. To su njegovo stajalište Hildebrand i drugi predstavnici starije njemačke historijske škole primjenjivali kao ideologiju borbenog ekonomskog racionalizma, od koje se mlađa historijska škola tek postupno oslobađala.[15] Povijest kod njih postaje temelj za novu koncepciju političke ekonomije.

---

11 F.K. von Savigny bio je pravni povjesničar, koji je prvi formulirao načelo o nužnosti priznavanja vrijednosti i samostalnosti svake etape razvoja društva. On piše o svom pristupu "Težište je povijesnog promatranja prava na upoznavanju povezanosti, koja vezuje sadašnjost uz prošlost. Ako to ne upoznamo, onda ćemo o pravnom stanju sadašnjosti suditi samo na temelju njegove današnje pojavnosti, ne razumijevajući njegovu unutarnju bit". Sistem rimskog prava, 1840.

12 W. Roscher: Grundriss zu Vorlesung über die Staatswirtschaft nach Geschichtlicher Methode, Göttingen 1843.

13 Hrematistika je znanost o vještinama stjecanja dobara putem razmjene v. Antić et al: Hrvatski enciklopedijski rječnik, Zagreb 2004.

14 B. Hildebrand: Die Nationalökonomie der Gegenwart und Zukunft, Frankfurt 1848.

15 Vidi M. Mirković: Razvoj ekonomske misli u XIX. veku, Beograd 1938., str. 133-166 i W.O.Coleman: Economics and its Enemies, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 65-89.

Za Hildebranda temelj te nove metode mora biti precizno mjerenje ekonomskih činjenica u prošlosti, temeljeno na statistici. Povjesničar je bio i treći istaknuti predstavnik starije njemačke historijske škole: Karl Kniess (1821.-1898.). Bio je sistematičniji od svojih prethodnika, filozofski orijentiran (bio je Hegelov učenik!). Smatrao je (u svojim ranim radovima) da bi politička ekonomija trebala tražiti potvrdu svojih nazora u analizi povijesnih fenomena. "Opći zakoni" političke ekonomije nisu ništa drugo doli spoznaja istine, pri čemu se u svakoj fazi društvenog razvoja ti zakoni asimptotski približavaju konačnoj Istini. Zato ekonomski zakoni nisu apsolutni, tvrdi Kniess, već povijesne kategorije i kao takve relativni zakoni.

Pod utjecajem te trojice predstavnika njemačke starije povijesne škole, djeluje nakon 1860. godine niz istraživača. Njezini se predstavnici znatno razlikuju po sadržaju svojih istraživanja i, još više, po svojim vizijama budućnosti, ali zajedničko im je korištenje povijesne analize ekonomskih pojava. Među njima najistaknutiji je Gustav Schmoller (1838.-1917.), koji je svojim mnogobrojnim učenicima prenosio poruku da je nužno razmatrati nacionalno gospodarstvo kao evoluciju, pri kojoj se mijenjaju odnosi ljudi prema proizvodnji i dobrima, pa ne postoje vječne ekonomske kategorije.[16] Zato je odbijao postavke klasične političke ekonomije o nepromijenjivu odnosu čovjeka prema dobrima. Schmoller je svojim radovima postao predvodnik skupine koja je zatim nazvana *mlađom povijesnom školom*. Značajka je tog novog pristupa bila široki obuhvat (na mnogim područjima, koja su samo tangencijalno vezana s gospodarstvom), pri čemu su mnogobrojni istraživači ispitivali ne samo povijest fiskalne politike, nego i kvalitetu uprave u srednjem vijeku; uz obradu srednjovjekovnih radinosti (od mlinova i tekstilnih radionica do obrtničkih i trgovačkih cehova) do kreditiranja trgovine i uloge banaka; rasprave o državnim (od solana do rudnika) i privatnim poduzećima. Mlađa historijska škola imala je mnoge predstavnike. U Njemačkoj, uz mnogobrojna imena, ističu se Lujo Brentano (1844.-1931.), Georg Hanssen (1808.-1894.), August Meitzen (1822.-1910.) i Georg Friedrich

[16] Schmoller piše: "Točno je da je odnos čovjeka prema materijalnim dobrima ona točka, odakle potiču narodno-ekonomska gledanja: svako shvatanje o tome djeluje na pravce i tendencije ekonomskih ideja jednog vremena. Ali ako škola Adama Smitha težište svog odnosa nalazi u učenju o ličnoj koristi, kao pokretaču i jezgri ljudske ekonomske djelatnosti, ako ona tvrdi da je lična korist jedini i ispravni regulator zdravog i brzog ekonomskog razvoja, mi još možemo zajedno s Kniessom odgovoriti da je time rečeno samo *kakav je odnos čovjeka prema dobrima u našem vremenu* ili kako ga danas shvatamo. Ali time nismo odgovorili kakav je odnos bio u doba Reformacije"? Schmoller odmah i odgovara tvrdeći da su idejni vođe Reformacije potiskivali lični interes, budući da su u ljudskom egoizmu vidjeli uzročnika propasti i nesreće čovječanstva. Ta činjenica o relativizmu pojedinih ekonomskih kategorija, koje se mijenjaju s razvojem društva, bila je izvor mnogih teorija potom (posebno M. Webera). Međutim, očito je da je i Schmoller u ocjeni prethodnika jednostran, jer je naš Vlačić pisao (1549.) kako ljudi njegova doba više misle "o svojoj koristi i imovini, nego o živom Bogu" pa "jasno kao sunce vidimo da se u naše vrijeme (Reformacije – op. V.S.) *sve okreće oko trbuha*". (citirano po M. Mirkoviću: Razvoj ekonomske misli u XIX. veku, Beograd 1938., str. 148)

Knapp (1842.-1926.). Posljednja trojica bavila su se uglavnom poviješću agrara, njegove evolucije od plemenskog, zajedničkog korišćenja zemljišta do moderne kapitalističke poljoprivrede. Brojni radovi njemačke ekonomsko povijesne škole djelovali su na mnogobrojne ekonomiste i izvan Njemačke. U Engleskoj među pripadnike povijesne škole valja ubrojiti Johna Kellsa Ingrama (1823.-1907.), Arnolda Toynbee-a (1852.-1883.) i William James Ashleja (1860.-1927.). U Italiji pripadnici su tog smjera Luigi Cossa (1831.-1896.), Vito Cusumano (1843.-1908.) i Giuseppe Ricca – Salerno (1849.-1912.); u Francuskoj tom smjeru pripada René Gonnard, a kod nas Blaž Lorković (1839.-1892.), koji je (pre)naglašavao etička načela.

Načela i metode mlađe historijske škole, koja je dobivala na važnosti u ekonomskoj misli druge polovice 19. stoljeća, osporavala je austrijska ekonomska škola, koja se od kraja 19. stoljeća uzdizala tako da je početkom 20. stoljeća postala u svijetu vodeća ekonomska misao. Nositelj tog "napada" na njemačku historijsku školu bio je Carl Menger (1840.-1921.) koga smatraju osnivačem austrijske ekonomske škole i začetnikom teorije marginalne korisnosti. Menger je svoj napad na njemačku historijsku školu počeo 1883. godine knjigom o metodologiji društvenih znanosti[17] u kojoj je isticao značenje teorijske analize, posve zapostavljajući važnost povijesne analize njemačke škole. Schmoller je u svojem Jahrbuchu[18] odmah napisao nepovoljnu kritiku te knjige, na što je Menger odgovorio brošurom Zablude historizma.[19] To izaziva višedesetljetnu raspru među ekonomistima o metodama ekonomske analize ("Methodenstreit" u njemačkom govornom području), pri kojoj se Mengeru pridružuju pripadnici austrijske škole (pod vodstvom Böhm – Bawerka) dok su na strani njemačke historijske škole mnogi učenjaci, među kojima ističem H. Dietzela (1857.-1935.). Glavni je sukob u teorijskom poimanju metode ekonomske analize u ekonomskoj teoriji: mora li ona biti analitičko povijesna ili deduktivna. Rasprava, koja je uzbudila teoretičare i zadržala se kao akutno pitanje desetljećima, dovela je ipak do kompromisa, s priznavanjem nužnosti jednog i drugog pristupa, bez davanja primata bilo kojem od njih.[20]

Na tom području počela se stvarati nova makroekonomska analiza: stvorene su nove kategorije (od bruto-domaćeg proizvoda i nacionalne štednje do godišnjih

17 Carl Menger: Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der Politischen Ökonomie insbesondere, Wien 1883.

18 Jahrbücher für Gesetzgebung und Verwalltung im deutschen Reich.

19 C. Menger: Die Irrthümer des Historismus in der deutschen Nationalökomie, Wien 1884.

20 Interesantno je ovdje spomenuti da je jedan njemački ekonomist Karl Theodor von Inama – Sternegg (1843.-1908.) djelovao kao direktor austrijskog središnjeg statističkog ureda (1888.-1908.) i kao takav bio zaslužan za iznimni napredak statističke službe u Austro-Ugarskoj (i kod nas u Hrvatskoj), stvorivši generacije iznimnih statističara, koji su tada na samom vrhu svjetske gospodarske statistike (ta je bila i prva statistika u svijetu, koja je na državnoj razini proučavala bruto domaći proizvod).

stopa rasta osobne i nacionalne potrošnje. To je zahtijevalo od gospodarske povijesti da se preorijentira: umjesto negdašnjeg težišta na analizi razvoja poduzeća ili grana proizvodnje, sada se tražio agregatni izraz u bruto-domaćem proizvodu zemlje ili regije, u dinamici stanovništva i drugim relevantnim činjenicama. To je zahtijevalo pozornu analizu cijena svih proizvoda u danom vremenu za stvaranje vremenskih serija u tim kategorijama. Nadalje, trebalo je postignute rezultate konvertirati u "stalne cijene", a nerijetko (radi međunarodne komparabilnosti) i u svjetske cijene.

Povijesna je analiza bila produbljena poslije napretkom "nove ekonomske povijesti" (koju, zbog korištenja ekonometrije, nazivaju i kliometrijom), koja je polazeći od klasične ekonomije utvrđivala osnovne zakonitosti povijesnog razvitka (ne samo) ekonomije.[21]

Izvanredni američki ekonomist Frank H. Knight[22] (1885.-1972.) zapravo je prvi osjetio promjenu u težištu metoda ekonomske povijesti: oduševio se bio, naime, djelom *Max Webera: Opća ekonomska povijest* koju su posthumno izdali njegovi studenti, slijedeći stenograme njegovih posljednjih predavanja u ljetnom semestru školske godine 1919/20. Preveo je to (teško prevodivo) djelo na engleski i napisao predgovor u kojem kaže kako se težište ekonomske misli pomjera od opće deduktivne teorije, okrećući se prema, s jedne strane, psihološkoj i povijesnoj interpretaciji razvitka kategorija i statističkoj analizi poznatih činjenica, s druge. Zato, kaže, "Weberova predavanja o općoj ekonomskoj povijesti pružaju izvanrednu mogućnost sagledavanja i prezentiranja vodećih ideja, koje tumače ekonomski život i promjene, a po kojima je on čuven po svemu svijetu".[23] To je, kaže, "kompas" za novo shvatanje i ekonomske povijesti i ekonomske teorije.[24]

---

21 Ističem ovo zato što su kliometričari i ekonomski historičari u svijetu danas međusobno isključive sekte, poput zavađenih obitelji Montague i Capuletti (u Šekspirovom Romeu i Juliji). O tome H.J. Habakkuk piše (Economic History and Economic Theory, Daedalus,. Vol 100 (1971.). pp. 305-322) na sljedeći način: "Ekonometrički povjesničar započinje svoj rad iznoseći svoju hipotezu i potom razmatra one činjenice koje su relevantne za nju. U prošlosti većina je povjesničara postupala drugčije. Oni bi skupili velik broj raznih činjenica, koje su potjecale iz razdoblja koje su oni obrađivali, sve ako su i bile tek slabo povezane s predmetom koji se obrađivao. Njihov je ukus bio univerzalistički; nisu prihvatili nikakve ozbiljnije testove relevantnosti tih podataka za svoje hipoteze. Zadržavali bi u svojoj svijesti ogromno obilje činjenica kao da ga kompostiraju, vjerujući da će iz njih proisteći ideje i generalizacije kao posljedica uvida, intuicije i njuha. No taj je proces iznimno hazardan; iako je dao mnogo interesantnih uvida u bit zbivanja, otvarajući mogućnosti i drugčijih zaključaka. Zato ove dvije škole istraživanja nisu kompatibilne, jer čovjek ne može misliti na dva načina. (p. 318);

22 Glavna su mu djela: Risk, Uncertanity and Profit 1921; The Ethics of Competition, 1934; The Economic Order and Religion, 1945.

23 M. Weber: General Economic History, Colliers Book 1961. Predgovor Knight-a, p. XV.

24 Hipoteza M. Webera o protestantskoj etici kao duhu kapitalizma izazivala je velike rasprave u ekonomskoj teoriji, ali i drugdje. Bilo je mnogo oduševljenih pristaša te hipoteze, ali i protivnika. F. Fukuyama pokušao je stav suvremene znanosti sintetizirati (u knjizi Trust The

Desetak godina kasnije s gotovo identičnim stajalištem istupa John Maynard Keynes (1883.-1946.). U svojem poznatom eseju *Ekonomika za našu unučad*, J. M. Keynes je napisao važne napomene o novom gospodarstvu, koje je nastupilo, a koje se uvelike razlikuje od onog u proteklim razdobljima. On piše: "Od najranijih vremena sve do početka 18. stoljeća nije bilo velikih promjena u standardu života prosječnog čovjeka... Bilo je uspona i padova. Posjećivali su čovječanstvo kuga, glad i ratovi. A bilo je i bljeskova prosperiteta. Ali nigdje nisu zabilježeni konstantni, dugotrajni napretci. Spor ili čak nepostojeći napredak bio je uzrokovan dvama čimbenicima: nedostatkom značajnih tehničkih poboljšica i, istodobno, nesposobnosti za akumulaciju kapitala. Do tog dolazi tek od sredine 18. stoljeća, nastupom kapitalizma, tvorničkom proizvodnjom, mehaničkom parnom snagom i tehnološkim poboljšicama te akumulacijom kapitala. U tom su složni i konzervativni engleski povjesničar T. Macaulay (koji tvrdi da od sredine 18. stoljeća nastupa "nezamislivo brži napredak") i K. Marx (koji u Komunističkom manifestu iz 1848. ističe iznimnu revolucionarnu ulogu buržoazije u povijesti, budući da je "ona prva pokazala što je ljudska djelatnost sposobna uraditi)."

Progoni me, odavno, misao mojeg mentora iz Oxforda Colina Clarka, koji se prije gotovo 60 godina, davne 1947. godine, tužio na svoje kolege, sveučilišne profesore u Engleskoj, koji "preferiraju kontinuirano studij ekonomike zasnovan na spekulativnom razmišljanju i teorijskim pogledima, a ne na znanosti, koja se zasniva na skupljanju i analizi stvarnih podataka iz ekonomskog svijeta". I dalje: "Danas se prihvaća, po svim ekonomistima, da laissez-faire sustav ne može automatski regulirati punu zaposlenost prirodnih i drugih resursa i da je nužna državna regulativna monetarna politika... Potpuno slamanje načela laissez-faire došlo je i zbog činjenice da je glavni čimbenik obogaćivanja svijeta kao cjeline postojanje rastućih prinosa.

Social Virtues and the Creation of Prosperity, 1995) rekavši kako "mnogo empirijskih radova nastalih nakon Weberove knjige potvrđuju osnovne postavke njegove hipoteze". Međutim, s pravom ističe kako je korišćenje pojma "radna etika, bilo protestantska ili ma koja druga, pridavanje pogrešnog naziva za skup određenih obilježja ličnosti koje se obično tako zovu u literaturi nakon Webera. Ako pod radnom etikom podrazumijevamo opću sklonost radno sposobnog stanovništva da ustaje rano ujutro i radi puno radno vrijeme, obavljajući fizičke ili mentalne poslove, tada je radna etika sama za sebe potpuno nedostatna za stvaranje suvremenog svijeta kapitalizma. Tipični seljak u 15. stoljeću u Kini vjerojatno je radio puno teže i duže radno vrijeme nego radnik na suvremenoj proizvodnoj traci u Detroitu ili Nagoyi. Ali produktivnost tog seljaka je beskonačno mala prema učinku suvremenog radnika, jer se bogatstvo suvremenog društva zasniva na ljudskom kapitalu (znanju i obrazovanju), tehnologiji, inovacijama, organizaciji te mnogim drugim čimbenicima koji se prije svega odnose na kvalitetu, a ne na kvantitetu uloženog za postizanje tog bogatstva. Weberov duh kapitalizma odnosi se, prema tome, ne samo na radnu etiku usko definiranu već i na ostale vrijednosti, kao što su sklonost štednji, racionalni pristup rješavanju problema te bavljenje s ovdje-i-sada koje pojedinca navode da ovlada svojim okruženjem kroz inovaciju i rad. To su obilježja koja se prije svega odnose na poduzetnike i vlasnike kapitala, a ne na radnike koje oni upošljavaju". (hrvatski prijevod, str. 60-61)

Ta fundamentalna činjenica zahtijeva da se precizno definira. Rastući prinos je stanje pri kome se povećava neto-količina realnog proizvoda po jedinici dodatno uloženog napora, što je posljedica povećanog volumena proizvodnje (svejedno, da li u jednom poduzeću ili u specifičnoj grupi poduzeća)."[25] U drugoj polovici 20. stoljeća čovječanstvo se doista silno obogatilo.[26] Sve veći prinosi, o kojima je pisao C. Clark, iznimno su pridonijeli rastućem blagostanju čovječanstva; ali više pojedinim nacijama, nego svijetu u cjelini. Oni uspješni koristili su se naputkom Colina Clarka o nužnosti analize pažljivo prikupljanih činjenica o makroekonomskom gospodarskom razvoju zemalja i regija. Sam je Colin Clark bio pionir takvih istraživanja, obogativši ekonomsku analizu stvaranjem komparabilnih vremenskih serija o "realnom dohotku po stanovniku" i "realnom proizvodu po radnom satu" za niz zemalja. U njegovoj monumentalnoj knjizi to je urađeno na temelju mjerenja dohotka i proizvoda u "međunarodnim jedinicama kupovne snage USA dolara od 1925. do 1934. godine".

Taj pionirski napor bio je kasnije nadograđivan, dopunjavan i na mnogim elementima verificiran. To je uglavnom recentna ekonomska literatura, koja je do nas dolazila, zbog naših političkih i drugih prilika, tek fragmentarno i u kratkim izvodima, pa se o tome malo pisalo. To nije ništa neobično, jer se i u šezdesetim godinama prošlog stoljeća nobelovac S. Kuznets tužio na nedostatno poznavanje ekonomske povijesti s makroekonomskim pokazateljima. Isticao je tada kako je "ekonomski razvoj dugoročni proces, čije se značajke mogu ispravno shvatiti jedino u povijesnoj perspektivi. A zato je prijeko potrebno posjedovati *kvantitativne agregatne komponente* bitnih veličina, budući da je mjerenje čimbenika neophodno". I, nešto dalje, on zaključuje kako "dugoročne tendencije gospodarskog rasta omogućuju utvrđivanje ekonomskih i institucionalnih naslijeđa, koje mogu biti zapreka budućem razvoju. Ako je tome tako, tada razumijevanje prošlog iskustva pomaže u procjeni pravog značenja kratkoročnih promjena u visini nacionalnih performanci... Nadam se da će spoznaje ovog tipa pridonijeti općim društvenim spoznajama i na taj način oslabiti tradicionalizam, koji teži ovjekovječenju onih metoda koje su se dugom upotrebom uobičajile, a koje postaju kočnica gospodarskom razvoju u promijenjenim povijesnim uvjetima".[27]

---

[25] Predgovor drugom izdanju knjige C. Clark: The Conditions of Economic Progress, tiskan i u trećem izdanju, London 1957., pp. VI-XIV.; Spomenut ću, usputno, da je stav C. Clarka iz 1947. o nemogućnosti da se laissez faire-om osigura puna zaposlenost, identičan stajalištu J. Stieglitza iz 2002. godine. (Globalization and Its Discontent Penguin 2002)

[26] Simptomatične su za to novo stanje knjige, koje se sada tiskaju: William Bernstein piše knjigu: *The Birth of Plenty* (How the Prosperity of Modern World was Created) McGraw Hill, New York 2004; isto stajalište zastupa i Jeffrey Sachs u knjizi: The End of Poverty, Penguin 2006.

[27] S. Kuznets: Notes on the Pattern of U.S. Economic Growth, u zborniku (ed. E.O. Edwards) The Nation's Economic Objectives, University of Chicago Press, 1964, pp. 15-35. (kurziv V.S.)

Zahtjevi makroekonomike, čiji su nalazi postajali sve važniji za formuliranje uspješne ekonomske politike, nisu odmah naišli na odgovor tradicionalne gospodarske povijesti. Pedesetih godina prošlog stoljeća prvi su time krenuli američki povjesničari, dok su europski bili isprva neodlučni u slijeđenju tog puta. Dijelom je to proizlazilo iz teškoća stvaranja makroekonomskih kategorija prihvaćanja novih metoda (koje je trebalo tek svladati), a dijelom i zbog produženja rada s tradicionalnim deskriptivnim metodama parcijalnih fenomena. Iako su ta istraživanja uvelike pridonijela postojećim spoznajama, ipak nisu udovoljavala zahtjevima nove ekonomske analize. Tek u sedamdesetim i osamdesetim godinama ojačao je rad na tim novim područjima, pa se proširila činjenična osnova makroekonomske analize.[28]

Rasprava o sadržaju i metodama analize ekonomske povijesti nije bila ograničena samo na njemačku i anglo-američku literaturu. Jednako je burno bilo i drugdje, pogotovo u Francuskoj. Ta je zemlja u zadnjih pedesetak godina, zahvaljujući plejadi iznimnih povjesničara (najvećim dijelom okupljenih oko časopisa Annales) uspjela ostvariti zadivljujući proboj u dotad slabo proučavana područja povijesti. To se odnosi jednako na demografsku povijest (koja se i razvila zahvaljujući inicijalnom poticaju te škole) kao i na ekonomsku i socijalnu povijest uopće. Uz mnogobrojne monografije, koje su minuciozno raščlanjivale pojedine segmente iz povijesti Francuske, izrađene su i velike monografije o materijalnoj civilizaciji u prošlosti od rasprave o svakodnevnom kruhu, hrani i piću do odijevanja i tehnologije proizvodnje (vidi o tome sjajnu knjigu F. Braudela) kao i o ekonomskoj povijesti. Doprinosi su u početku bili ograničeni na pojedine fragmente gospodarstva ili regije, da bi ih kasniji istraživači sintetizirali u cjeline, impresivne obuhvatom i nalazima.[29]

Na ovom mjestu, s obzirom na karakter ovog rada, govorit ću samo o radovima ekonomskih povjesničara, koji su istraživali dinamiku gospodarskog razvoja Francuske i proveli komparativne analize svojih rezultata. Povjesničari druge polovice 20. stoljeća posebnu su pozornost obratili ekonomskoj povijesti Francuske u 19. stoljeću (preciznije u stoljeću nakon napoleonskih ratova – 1815. do 1914.). Nakon Drugoga svjetskog rata dominirala je ekonomskom poviješću hipoteza o izmjenjivanju etapa usporavanja i stagnacije u francuskom gospodarskom razvoju (retardation – stagnation). Tekući uspjesi ili teškoće gospodarstva (europska agrarna kriza 1873.-1895., svjetska depresija u tridesetim godinama 20. stoljeća, doba "zlatnog" uspona gospodarstva između 1950. i 1973. godine, te problemi rasta u 80-tim i 90-tim godinama) donosile su tekstove, koji su bili skloni sad jednoj, sad drugoj pretpostavci. Nova su

[28] Lee, C.H. pokušao je (u radu Social Science and History, London 1983) kvantificirati sve veći interes za nova područja, našavši da je u šezdesetim godinama u Engleskoj bilo objavljivano godišnje 5 radova, a na početku osamdesetih čak 28.

[29] François Crouzet: The historiography of French economic growth in the nineteenth century, The Economic History Review, Vol LVI (2003) No 2, pp: 215-242.

istraživanja dovela u sumnju stajalište, pogotovo nakon što su novo stvorene serije dinamike narodnog dohotka pokazale da kako je francuski rast bio komparativno razmjerno brz. Kliometričke studije potvrdile su te nalaze.

Situacija se, naime, u Francuskoj promijenila nastupom Simon Kuznetsa, koji je u pedesetim godinama dobio velika sredstva od američke Zaklade *Social Sciences Research Councila* radi stvaranja kvantitativnih, komparabilnih vremenskih serija o dohotku i proizvodu u razvijenim zemljama. U 1956. godini on je na temelju sredstava toga projekta uključio u rad stručnjake francuskog instituta za primijenjena istraživanja (J. Marczewski, T. Markovitch i J. Toutain) koji su godinama radili na "kvantitativnoj povijesti Francuske od 1700. na ovamo". Iako je za definitivni oblik tog rada trebalo čekati punih 30 godina,[30] tijekom rada objavljivana su mnoga parcijalna istraživanja, što je omogućilo uključivanje u raspravu mnogobrojnih stručnjaka što je poboljšavalo konačne nalaze. Rasprave su olakšale zauzimanje stajališta o dvojbama, koje su se postavljale pred povjesničare i ekonomiste. Kao i drugdje, tako su i u Francuskoj stariji povjesničari u početku bijesno napadali novu metodu povijesnih znanosti.[31] Pretpostavke, koje su korištene, ekstrapolacije i intrapolacije, kao i niz drugih metoda, kojima su stvarane procjene tamo gdje nije bilo statistike, uplašile su tradicionalne povjesničare. Isticani su svi mogući prigovori: kako je nepodobno koristiti se ekonomskim kategorijama 20. stoljeća (dohodak i bruto domaći proizvod) na prilike Francuske iz 18. stoljeća; kako su i nađeni izvori nedovoljno pouzdani, pa su mogućnosti pogrešaka velike, pogotovo kad se ekspandiraju na nacionalnu razinu. Čak i veliki povjesničari[32] osporavali su vrijednost nekih procjena, ali su se prigovori osjetno smanjili pojavom mlađih ekonomskih povjesničara, koji su primjenjivali metode kvantitativne ekonomske analize.[33]

Interesantno je uočiti da su prve sheme gospodarskog razvoja svijeta razvili povjesničari s područja gospodarske povijesti. To su u šezdesetim i sedamdesetim godinama bili W. Rostow, A. Gerschenkron i North i Thomas,[34] što su produbili u osamdesetim godinama W.N. Parker[35] i na prijelazu stoljeća tim oko A. Maddisona.

30 Toutain, J. C.: Le produit interieur brut de la France de 1789 a 1982, Paris 1987.

31 Le Roy Ladurie napisao je žučnu kritiku procjena o poljoprivrednoj proizvodnji Francuske tijekom 18. stoljeća, nazvavši čitavu metodu i račune Instituta "bezvrijednima".

32 Primjerice P. Chaunu, povrijeđen što je Marczewski ignorirao neke njegove kvantitativne radove, odbija nalaze Marczewskog za 18. stoljeće, ali ipak dopušta da su mu nalazi korektni za 19. stoljeće.

33 P. Bairoch: Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siécle a nos jours, Paris 1997; M. Levy-Leboyer – F. Bourgnignon: L' économie francaise au XIXe siecle: analyse macroéconomique, Paris 1985, L'économie Française, 11. volumena, Paris 1961-1969.

34 W. W. Rostow: The Stages of Economic Growth, Cambridge 1960; A. Gerschenkron: Economic Backwardness in Historical Perspective, Havard University Press 1962; D.C. North – R. P. Thomas: The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge 1973.

O njihovim nalazima razvila se žučna rasprava, koja je potrajala dva desetljeća. Bura se posebno stišala kad je Maddison, radeći u pariškom centru OECD-a, izašao s procjenama za zemlje Europe i svijeta, potaknut svojom strašću za brojkama (*chiffrephile* je njegov opis sebe samog).

Mnogi istaknuti ekonomisti krenuli su putem, koji su trasirali C. Clark, J. M. Keynes, S. Kuznets, K. Boulding, W. Rostow i drugi. Na ovom mjestu ne mogu, dakako, nabrojati sve teoretičare i njihova djela koja su nas dovela do danas visokog standarda međunarodnih komparacija u pogledu stupnja i dinamike gospodarskog rasta. Reći ću samo da se u ovom radu najviše oslanjam na djelo Angusa Maddisona, koji je više od trideset godina radio i objavljivao studije s ovog područja, da bi taj svoj dugogodišnji rad okrunio sa četiri velike knjige izašle u izdanjima OECD-a (gdje je i sam radio desetljećima). To su knjige "World Economy in the 20th Century" (izašla 1989. godine), "Monitoring the World Economy 1820.-1992." (1996.) te najnovijim dvjema: L'économie mondiale – une perspective millénaire, (Paris 2001) i The World Economy: Historical Statistics, (Paris 2003). Te su knjige danas nezaobilazne pri kvantitativnim istraživanjima ekonomske povijesti svijeta i pojedinih zemalja. One su otklonile nedostatke pri makroekonomskoj analizi, na što se žalio S. Kuznets prije četrdeset godina.

Moderna je ekonomska povijest u svojoj biti uvijek kvantitativna analiza novootkrivenih sintetiziranih činjenica. Gospodarski razvoj povezan je s ekonomskim i drugim varijablama, koje se trajno mijenjaju. Zato je suvremena uporaba termina "kvantitativna ekonomska povijest" povezana u pravilu s tri područja istraživanja. To su (a) razmatranje pomoću utvrđenih vremenskih serija fenomena promatranja; (b) vrlo često to uključuje i složene metode obrade tih podataka te (c) utjecaj pojedinih komponenti dinamike na ekonomski rast zemlje (što je promovirao S. Kuznets u SAD krajem pedesetih i početkom šezdesetih godina 20. stoljeća). Novije su studije u pravilu analiza kvantitativnih podataka, nerijetko usko povezanih s ekonomskom teorijom. Kontakt s ekonomskom teorijom očituje se na tri razine:

- radovi razrađuju, potvrđuju ili odbijaju određeno razmišljanje
- primjenjuju se nove teorijske ekonomske kategorije na povijesne probleme, a
- vrlo rafinirani teorijski modeli primjenjuju se na postojeće vremenske serije podataka o ekonomici dane zemlje donoseći nove spoznaje. Kako zasad ograničen broj zemalja raspolaže s potpunim vremenskim serijama za ranija razdoblja, to je ovaj posljednji pristup zasad ograničen, iako će (jednog dana) vjerojatno dati bogate rezultate i u tumačenju povijesti i za ekonomsku teoriju.

No već se sada može tvrditi da ne postoji jedinstvena tipologija rasta Zapada. Zemlje slijede različite putove prema modernom društvu, s iznimnim razlikama u strukturnim karakteristikama čak i pri istom nivou dohotka po stanovniku. A razlike postaju još veće kad se uzme u obzir da je dinamika rasta stanovništva vrlo različita

i po zemljama i prema razdobljima demografske tranzicije. Time se suvremena ekonomska misao ponovno okreće svojim klasičnim korijenima. Moderna ekonomska teorija, naime, nije pokazivala sve donedavna prevelik interes za analizu dinamike razvoja zemalja. Uzrok je tome činjenica da je najveći dio suvremene ekonomske teorije proizlazio iz pretpostavaka koje je postavio A. Marshall (1842.-1924.) svojom kratkoročnom, u mnogo čemu statičnom analizom. Unaprijed su bili fiksirani socijalni i politički okviri nacionalnih gospodarstava, uključujući i fiksne kapacitete i načine proizvodnje. Time je zapustio načela Adama Smitha, koji je u svojem "Bogatstvu naroda" (iz 1776. godine), između ostalog, pružio dinamičku analizu i program ekonomske politike u tada privredno nerazvijenim zemljama svijeta. Smith je, gradeći socijalne i političke uvjete za konstantni, brzi razvoj Engleske i svijeta, rabio povijesne dugoročne tendencije da bi osvijetlio načine kojima se proces stvaranja nacionalnog bogatstva ubrzavao, ili smanjivao. Bio je zaokupljen, kao i većina ekonomista klasične političke ekonomije, dugoročnim izgledima koje bi mogle donijeti investicije u pojedine segmente narodnoga gospodarstva.

Ekonomska povijest vraća se tako tom svom ishodištu. Sve više povjesničara, analizirajući ekonomske fenomene, koristi se dostignućima i kategorijama suvremene novostvorene ekonomske analize (s kategorijama bruto-domaći proizvod, narodni dohodak, ekonomski rast itd.), što dopunjuju kvantitativnom analizom dobijenih vremenskih serija. Sada se i opći povjesničari, analizirajući povijest promatranog društva, koriste dostignućima i kategorijama suvremene ekonomske analize povijesti. Na drugoj strani sve više teorijskih ekonomista svoje postavke temelji na generalizaciji ekonomsko-povijesnih iskustava. Stotine radova, objavljenih u zadnjih pedesetak godina s područja ekonomske povijesti ili teorije privrednog rasta, temeljenih na istim ili sličnim metodološkim osnovama, omogućili su komparativnu analizu i, na toj osnovi, olakšali generalizacije. Ekonomska znanost je time definitivno napustila razdoblje deskripcije, i ušla u "newtonovsku" eru kvantitativne analize empiričkih fenomena. Taj su pristup pozdravljali neki povjesničari, drugi su ga apriorno odbijali.[36]

35 W.N. Parker: Economic History and the Mmodern Economist; Oxford 1986.

36 Tako je J. Hicks prihvatajući nove nalaze moderne ekonomske povijesti, odmah utvrdio da valja diferencirati "ona povijesna pitanja koja se mogu korisno razmatrati s terminima i pojmovima statističke jedinstvenosti, od onih koja to ne mogu". To ne znači da Hicks ograničava domete ekonomske povijesti u uskom smislu te riječi, po kome bi ona tumačila svu povijest. Izričito naglašava da se ne može uvijek tražiti "ekonomske motive iza evidentno neekonomskog ponašanja zemalja ili državnika". Zato su ekonomski povjesničari, po uvjerenju J. Hicksa, manje pod pritiskom tumačenja povijesti kao posljedice kvantitativnih determinanti. Pogotovo kad se ulazi dublje u prošlost, jer su tada "ekonomski aspekti života manje izraženi, nego što su danas". J. Hicks: A Theory of Economic History, Oxford University Press, 1977.

Novi je pristup naglo nahrupio na vrata europske i svjetske povijesne znanosti, nailazeći na mnoge prepreke i predrasude. U tradicionalnoj povijesti priznavalo se kako je ostvaren napredak u "mladim" povijesnim disciplinama, poput ekonomske povijesti i povijesne demografije. Ali se žestoko odbijao metodološki pristup, kog su postulirali ti proboji. Tako je još 1963. godine predsjednik američkog povijesnog društva Carl Bridenbaugh napisao jeremijadu protiv novih "dehumanizirajućih metoda društvenih znanosti" koje slave "kurvinsku božicu (Bitch-Goddes) – *kvantifikaciju*".[37] Bridenbaugh nije bio tih šezdesetih godina usamljen, pa su i drugi istaknuti povjesničari odbacivali kvantitativnu analizu u cjelosti. Po prilici u isto vrijeme poznati Arthur Schlesinger zastupao je stajalište[38] po kome je kvantitativna analiza bespotrebna, budući da sva značajna povijesna pitanja, koja su relevantna za povijest, nisu prikladna za kvantitativni odgovor. Bijes tradicionalnih povjesničara u šezdesetim godinama bio je odraz uzbune pred nastupom novih metoda, koje tadašnja povijesna znanost nije poznavala, a koja je prijetila ne samo rušenjem davno stvorenih apriornih dogmi, već i narušavala dogme starijih povjesničara.

To se posebno oštro izražavalo u SAD-u i Engleskoj, gdje je nastupala "škola" "nove ekonomske povijesti", koja se zbog korištenih metoda nazivala i ekonometrička povijest ili kliometrija.[39] Ta se škola smatrala dijelom "klasične ekonomije", ističući kako ni po čemu ne pripada tradicionalnoj ekonomskoj povijesti. Naglašavali su kako njihovi nalazi pripadaju *primijenjenoj neoklasičnoj ekonomiji*, koja u pravilu počinje s formalnim modelom određenog ekonomskog ponašanja, prikuplja podatke, kojima će koristiti u danom modelu i onda izvodi zaključke iz analize modela: procjenom parametara u specifičnoj jednadžbi, izvlačenjem zaključaka iz vremenskih serija ili dedukcijom ili matematičkim odbijanjem postojećih razmišljanja.[40] Kritička analiza dotadašnjih dogmi, zahvaljujući rezultatima kvantitativne ekonomske analize, provodi se tim novim radovima, dovodeći do silnog napretka u me-

37 C. Bridenbaugh: The Great Mutation, American Historical Review, 68 (January 1963), p. 326.

38 A. M. Schlesinger, Jr.: The Humanists Looks at Empirical Social Research, American Sociological Review, 27(1962), p. 770.

39 Koristan uvid u početke nove ekonomske povijesti daje zbornik (ur. P. Temin) New Economic History – Selected Readings, Penguin Books 1973.

40 Kao "pionira starijeg pristupa novoj ekonomskoj povijesti" valja istaknuti povjesničara (!) W.W. Rostowa s njegove dvije knjige: British Economy of the Nineteenth century, 1948, i The Stages of Economic Growth, 1960. Moderniji je pristup R.W. Fogela, koji je za to dobio i Nobelovu nagradu za ekonomiju, a koji je kvantitativno analizirao doprinos izgradnje željeznica u SAD-u gospodarskom rastu, ekonomski položaj robovlasničke privrede u SAD-u i drugo. Jačanje nove ekonomske povijesti najbolje se može vidjeti po najnovijoj knjizi E. Hobsbawm-a Industry and Empire from 1750 to the Present Day (izdanje iz 1999) u kojoj je kvantitativna analiza čitavog niza povijesnih fenomena (od industrijske revolucije, preko životnog nivoa stanovništva do ocjene uspješnosti vlada) provedena na temelju vremenskih serija relevantnih fenomena.

todama ekonomske spoznaje, a time i ekonomske politike. Tako je, primjerice, značenje obrazovanja kao čimbenika gospodarskog rasta, postalo vrlo važno tek u šezdesetim godinama prošlog stoljeća, nakon analize doprinosa obrazovanja privrednom rastu koje su proveli timovi stručnjaka. Jednako se tako kasnijim kvantitativnim analizama potvrdila hipoteza J. Schumpetera o inovacijama kao uzroku dinamiziranja određenih društava.[41]

Negativistički pristup tradicionalne povijesne znanosti novim kvantitativnim metodama analize povijesnih zbivanja bio je univerzalan, zbivao se u svim sredinama, s većim ili manjim zakašnjenjem. To je izvrsno uočila M. Gross u svojoj kapitalnoj knjizi Historijska znanost (razvoj, oblik, smjerovi)"[42] kad s pravom ističe kako je upotreba kvantitativnih metoda "izbila na prvo mjesto metodološke problematike, zasjenjujući uz ostalo i ideološke suprotnosti".[43] Pri tome M. Gross upozorava na diferencirani pristup tim metodama. U prvoj fazi kvantitativna se povijest bavila pitanjima razvoja stanovništva i tu su na području povijesne demografije – postignuti "znatni rezultati". Međutim, pri ocjeni druge faze primjene kvantitativnih metoda, autorica je suzdržana. Otvorila su se vrata, kaže, "dehumanizaciji historije", budući da istraživači nisu bili na čistu da "kvantitativna analiza problemâ povijesnog procesa mora biti usko povezana s kvalitativnom analizom, koja daje temelj teorijama društvenog razvoja". Ona zna da se u najnovijoj fazi šire primjene kvantitativnih metoda analize u povijesnim znanostima, koja počinje nakon II. svjetskog rata, glavna primjena našla u ekonomskoj povijesti, koja je postala podloga gotovo svih teorija privrednog rasta.[44] Ta treća faza kvantitativne historije, po M. Gross, počinje u šezdesetim godinama 20. stoljeća. Tu se, kaže, sve uspješnije spaja statistika s različitim granama povijesti na temelju teorija, što je uzrokovalo da se "nad prosječnim povjesničarom (kao i nad stručnjacima svih društvenih znanosti) nadvila "sablast matematike". To je pogotovo slučaj s analizom vremenskih serija koje se mogu primijeniti na svim područjima ljudskog života. Priznajući rezultate postignute na

41 T. W. Schultz: The Economic Value of Education, 1963; H.G. Johnson: The Residual Factor and Economic Growth, OECD, Paris 1964; Dennison, E.: Why Growth Rates Differ, Washington 1967; R.M. Solow: Capital Theory and the Rate of Return, Amsterdam 1963; Vidi i moj rad: Investicije u poljoprivredno obrazovanje i njihova efikasnost u Zborniku Ekonomska znanost kao proizvodna snaga društva, Ekonomski fakultet, Zagreb 1971, str. 77-92.

42 Prvo izdanje 1976. u izdanju Instituta za hrvatsku povijest Sveučilišta u Zagrebu, drugo u izdanju SNL 1980. godine.

43 Ibid, str. 265.

44 U prilog toj tvrdnji svjedoči i knjiga W. W. Rostowa: The Process of Economic Growth (Clarendon Press, Oxford 1960), koja je svoje osnovne zaključke o čimbenicima gospodarskog napretka izvodila iz kvantitativne analize dinamike rasta UK i USA, sa statističkim tablicama o prošlosti gospodarskog razvoja. Rostow ponosno ističe kako je tu njegova knjiga knjiga povjesničara o ekonomskoj teoriji, pri čemu je veza ekonomije i povijesti "obostrana i direktna i nezaobilazna" (str. 1).

području povijesne demografije, analize fiska i dinamike ekonomike, M. Gross je oprezna: ona ne želi da se kvantitativna analiza pretvori u *furor mathematicus*, koji je, tvrdi "već zahvatio dio društvenih nauka i prouzrokovao rastvaranje bogatstva povijesne stvarnosti u shematskim jedinicama, pretvaranje života u mehaničko, svođenje ličnosti na sustav odnosa društvenih uloga i položaja, a sukobe ideologija i središta moći na situacije "igara" i konkurencije, koje se mogu obuhvatiti računskim operacijama". Zbog toga zaključuje da česte deformacije primjenom kvantitativne analize "ne bi nas smjele odvratiti od traženja putova za primjenu kvantitativnih metoda, ali pri tome moramo paziti da ne *podlegnemo modi*".[45]

3. HRVATSKA GOSPODARSKA POVIJEST I DEZIDERATA MODERNE MAKROEKONOMSKE ANALIZE

Oprezni, rezervirani stav prema kvantitativnoj analizi povijesnih fenomena, koji je imala profesorica M. Gross nije bio univerzalan. Mijo Mirković,[46] pišući svoju ekonomsku povijest Jugoslavije, zagovara kvantitativnu analizu povijesnih fenomena, pa razdoblje nakon 1918. godine analizira kvantitativnom ekonomskom analizom makroekonomskih fenomena.[47] To čini i Rudolf Bićanić[48] analizirajući gospodarski razvoj Hrvatske u vrijeme manufakture. Čitava plejada mlađih ekonomskih historičara, pod vodstvom M. Mirkovića objavljuje u njegovoj ediciji "Građa za gospodarsku povijest Hrvatske" kvantitativno analitičke priloge za povijest hrvatskog gospodarstva.[49] To rade u toj ediciji I. Erceg, J. Soldo, S. Krivošić, T. Timet, J. Adamček, M. Despot, I. Perić, V. Stipetić, Z. Herkov i mnogi drugi – ekonomski povjesničari između 1965. i 1990. godine.

Ekonomski povjesničar Igor Karaman[50] u nizu svojih studija i knjiga koristio se kvantitativnom analizom ekonomskih fenomena, približavajući se i korišćenju

45 Ibid, str. 281.

46 M. Mirković: Ekonomska povijest Jugoslavije, Zagreb 1959.

47 M. Mirković piše 1957. godine: "Za ekonomsku historiju najvažniji su *kvantitativni* podaci, ako takvih ima. To su podaci o broju ljudi uopće, *koji* čine potrošačku masu, *o broju ljudi koji* sudjeluju u privređivanju, o broju ljudi u klasnim proizvodnim odnosima i o broju kuća i porodica, o poreskom opterećenju, o količini i vrijednosti proizvodnje, o cijenama, o uvozu i izvozu, o akumulaciji, o profitima. Svi su statistički podaci takve vrsti".
M. Mirković: Ekonomska historija Jugoslavije, Pula-Rijeka 1985., knj. I, str. 50.

48 Rudolf Bićanić: Doba manufakture u Hrvatskoj 1750.-1860., Zagreb 1952.

49 Mirković je do svoje smrti (godine 1963.) pripremio i uvodnicima popratio 14 svezaka te edicije; u idućih 40 godina izašlo je samo još sedam svezaka, što rječito govori o snazi Mirkovićeve ličnosti koja je privlačila suradnike iz svih područja.

50 Spominjemo posebno njegove knjige: Privredni život banske Hrvatske od 1700. do 1850. godine; SNL, Zagreb 1989.; Industrijalizacija građanske Hrvatske 1800.-1941., Naprijed, Zagreb 1991.

makroekonomskih pokazatelja. Ali nakon smrti I. Karamana nad područje kvantitativne analize ekonomske povijesti nadvija se muk, koji traje do danas. Te činjenice otežavaju rad na modernoj gospodarskoj analizi razvoja Hrvatske: malo je radova bilo na koje se može osloniti pri stvaranju vremenskih serija dinamike gospodarskog rasta. Mnogi relevantni fenomeni, koji su se statistički pratili na različitim razinama, nisu sintetizirani, pa je iznimno složeno graditi komparabilne vremenske serije, tako potrebne za ovu vrstu radova. Ekonomska je povijest, naime, danas u biti kvantitativna analiza činjenica, koja se u velikoj mjeri koristi statističkim podacima. Brojke, međutim, imaju svoja ograničenja, koja ponekad ne razumiju ni laici ni specijalisti. Ovi posljednji, najčešće, prihvaćaju zaključke s manje ograničenja, nego što bi to trebalo.

Na teritoriju Hrvatske prebrojavanja su počela relativno nedavno: *stanovništvo* se sistematski popisivalo tek od kraja 18. stoljeća (na nekim područjima današnjeg teritorija Hrvatske), ali kritičke analize utvrđenih podataka o žiteljstvu iz ranijih razdoblja ima razmjerno malo sve do recentnih dana. Pionirsku ulogu u istraživanju broja ukupnog stanovništva Hrvatske imali su prije I. svjetskog rata radovi Frana Vrbanića (1847.-1909.), Milovana Zoričića (1850.-1912.) i Milana Kresera (1876.-1924.). Između dva svjetska rata utvrđivanjem dinamike stanovništva Hrvatske u prošlosti bavili su se Josip Lakatoš i, posebno, Mladen Lorković (1909.-1945.) čija je knjiga Narod i zemlja Hrvata (MH 1939) izazvala iznimnu pozornost. Od pedesetih godina javljaju se mnogi istraživači hrvatske demografske povijesti, kojima je u počecima na čelu Ivan Serdar (1912.-2001.) i Ivan Klauzer (1920.-1961.), a kojima se potom pridružuju mnogi, od kojih ističemo (abecednim redom) Antu Gabričevića, Jakova Gelu, Mirka Korenčića, Stjepana Krivošića, Tomislava Raukara, Vladimira Stipetića, Nenada Vekarića, Boženu Vranješ-Šoljan i Alicu Wertheimer Baletić, uz druge marne istraživače demografske povijesti.[51]

Međutim, mnoga *pitanja o proizvodnji ostaju otvorena.*

Što precizno znamo o poljoprivredi, glavnoj djelatnosti hrvatskog naroda sve do sredine 20. stoljeća? Prvi je moderni popis poljoprivrednih gospodarstava proveden tek potkraj 19. stoljeća (1895.); za ranija razdoblja imamo tek parcijalne podatke.[52] Jednako je tako i s biljnom proizvodnjom (prvi precizniji podaci datiraju

[51] U knjizi V. Stipetić-N. Vekarić: Povijesna demografija Hrvatske, HAZU 2004. navodi se više od 200 osoba, koje su poslije II. svjetskog rata produbile naša znanja o demografskoj povijesti Hrvatske.

[52] Je li reprezentativna za Hrvatsku anketa iz 13 sela Hrvatskog zagorja, koju je proveo Utješenović-Ostrožinski oko 1850.? Koliko su pouzdani podaci o veličini posjeda u Vojnoj krajini, koje daju A. Hietzinger i F. Vanitschek? Koliko su potpuni podaci o veličini posjeda kmetova tijekom 18. stoljeća? A kad i raspolažemo podacima, nismo sigurni da li su oni reprezentativni: oni su ipak, parcijalni, koji mogu poslužiti pri procjeni veličine posjeda u datim periodima, ali zacijelo ne mogu biti precizni onoliko, koliko bi današnji analitičar to htio.

s 1885. godinom), a još je gora sa stočnom proizvodnjom (kod koje prve službene procjene potječu od druge polovice 20. stoljeća, iako se podaci o broju stoke skupljaju još od početka 18. stoljeća). Još su manje pouzdani podaci o trgovini, primjerice žitom. Preko Hrvatske je vodio glavni izvozrički put podunavske pšenice na svjetska tržišta, još od druge polovice 18. stoljeća. Na tom su se putu razvili bogati trgovački gradovi (Karlovac i Rijeka), duž cesta zapošljavalo se desetke tisuća prijevoznika i zanatlija, koji prevoze preko planina pšenicu i druge robe do morskih luka. Obrađene su povijesti obogaćenih obitelji na tom velikom prometnom putu – (od Ignjatijevića-Tkalca iz Karlovca, preko Vranjicana do Adamića iz Rijeke), ali mi još ne znamo koliko se robe prevozilo tim putem. Povijest se, naime, zanimala više osobama i drugim činjenicama (izgradnjom cesta itd.), nego kvantitativnom analizom veličine prijevoza, dobicima koji su se pri tome ostvarivali, zapošljavanjem desetaka tisuća kirijaša i drugom.

Mnogo je teža situacija s ostalim djelatnostima koje su nužne za makroekonomsku analizu gospodarske povijesti. Hrvatska je naslijedila, naime, mnogo radova s tog područja, koji su obrađivali mikroekonomske teme (neovisno o tome da li se radi o usponu tvornica papira u Zagrebu ili u Rijeci, mesne industrije "Gavrilović" ili tvornice kavovina "Franck"). Tek se u minulim desetljećima počelo obrađivati sintetski i kvantitativno pojedine segmente gospodarstva.[53]

To, dakako, otežava stvaranje pouzdanih, a prijeko potrebnih vremenskih serija, koji bi omogućili makroekonomskoj analizi dobivanje tako potrebnih podataka o učinkovitosti mjera ekonomske politike na pojedinim područjima društvene aktivnosti. Dosad prezentirani radovi, za razdoblje prije 1950. godine, imaju stoga više indikativni karakter nego što su to precizne analize gospodarskih fenomena u prošlosti.[54]

U tim slučajevima, kad nema podataka statistike, treba polaziti od procjena koje su supstitucija nedostajućih podataka. Od njih se ne može tražiti veliku preciznost, već više predodžbu o veličini pojave. To ne mogu biti, dakle, precizni podaci koji bi se analizirali rafiniranim matematičkim modelima: ipak oni pružaju precizniju predodžbu o fenomenu, nego što to može prozni tekst bilo kojeg narativnog

[53] Imamo tako povijest hrvatske poljoprivrede od 1885. do 2000. godine; knjigu Z. Šimončić-Bobetko: Industrija Hrvatske 1918.-1941., Zagreb 2005.; knjiga Rudolfa Bićanića: Doba manufakture u Hrvatskoj i Slavoniji 1750.-1860., HAZU, Zagreb 1952.; o prometu – željeznicama – u više je knjiga pisao Zvonimir Jelinović; M. Kolar-Dimitrijević i D. Feletar daju povijest Prve hrvatske štedionice u Zagrebu (1846.-1946.). I.t.d.

[54] U tu kategoriju valja ubrojiti i pionirske radove Ive Vinskog o narodnom dohotku i bogatstvu Hrvatske, kao i moje *O stupnju i dinamici gospodarskog razvoja Hrvatske* i Ive Družića i Josipa Tice: *Dinamika i kontroverze gospodarskog razvitka Hrvatske* (oba rada kurzivom dana, objavljena su u zborniku znanstvenog skupa Stabilizacija – participacija – razvoj (ur. I. Družić), Zagreb 2002.).

povjesničara.[55] Čitatelj mora, međutim, biti svjestan da su tablice povijesne statistike ipak više okvir činjenicama, nego precizni odgovor na sva pitanja. Pri tome vrijedi staro načelo: najveće su pogreške moguće kod parcijalnih podataka: agregiranje u makroekonomske veličine *smanjuje* veličinu odstupanja od stvarnosti.

Rad, koji ovdje iznosim, pokušaj je utvrđivanja makroekonomskih veličina gospodarskog razvitka Hrvatske u između 1910. i 1940. godine, razdoblju koje prethodi Drugom svjetskom ratu. Sva ograničenja koje sam naprijed naveo, vrijede dakako i za ovaj rad.

[55] O načinima razrješavanja tih teškoća interesantna je studija P.A. Davida: New Light on Statistical Dark Age: US Real Product Growth before 1840, American Economic Review, Vol. 57(1967) pp. 294-306.

II. MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI RAZVITKA GOSPODARSTVA HRVATSKE 1918.-1941.

4. OPĆI OKVIRI GOSPODARSTVA U VREMENU OD 1918. DO 1941. GODINE

Raspadom Austro-ugarske 1918. godine[56] i ulaskom Hrvatske u Kraljevinu SHS gospodarstvo Hrvatske našlo se u posve drugačijim okvirima od onih u kojima je gospodarstvo djelovalo u okviru velikog tržišta i jedinstvenog carinskog područja Austro-ugarske – tržišta koje je imalo 59 milijuna stanovnika, s tada visokim brutodomaćim proizvodom po stanovniku. Gospodarski razvijenija bila je austrijska polovica (u tzv. Carevinskom vijeću zastupljene su bile Dalmacija i Istra), koja je uzimala iz Ugarske polovice (u kojoj je bila i Hrvatska i Slavonija) viškove poljoprivrednih i šumarskih proizvoda. Nakon velike europske agrarne krize, koja je potresala i Austro-ugarsku između 1873. i 1895. godine[57], uvodi se u cijeloj Europi agrarni protekcionizam, iza čijeg zida dolazi do ponovnog poleta agrarne proizvodnje.[58] U tome i Hrvatska dobiva veliko tržište, budući da je hrvatska poljoprivreda tada dominantna grana u strukturi proizvodnje. Tome pogoduje i dovršenje gradnje željeznica, kojima se stoka i drugi poljoprivredni proizvodi prevoze s niskim troškovima na prijevozu do tržišta Beča i Praga. Stvaranjem Kraljevine SHS poljoprivreda postupno[59] gubi to za nju značajno tržište i ona sve teže podnosi zatvaranje u osjetno uže nego prije nacionalne granice.

Izvoz poljoprivrednih proizvoda iz dijelova koji su nekoć bili u Austrougarskoj do 1918. godine (Slovenija, Hrvatska, Vojvodina i Bosna i Hercegovina) upola se smanjuje (u realnoj vrijednosti) u prvoj polovici dvadesetih godina u odnosu na stanje uoči I. svjetskog rata. To pogađa novčane prihode poljoprivrednika, najznačaj-

56 Lucidni J. K. Galbraith ovako je ocijenio prilike u Austro-ugarskoj uoči I. svjetskog rata "Austro-ugarsko carstvo, jedna nepovezana cjelina etničkih, religioznih i jezičnih grupacija, dugo je vremena bila na rubu raspada. Pod vodstvom Franje Josipa bila je s carističkom Rusijom najslabija karika starog poretka. Beč, kao središte, bio je poznat po visokom kulturnom i intelektualnom nivou, ali te svoje vrline nije znao prenijeti ni na vojne snage ni na državnu upravu. *Na tim je područjima tradicionalno postojao gotovo monopol neznalica.* Činjenica što je takvo političko "i vojno vodstvo, krhko po strukturi, odlučilo se ući u dugotrajni rat, ostat će još dugo kao čudo duševne praznoće" (J. K. Galbraith: The World Economy since the Wars, Mandarin 1995, p. 15, kurziv V.S.).

57 Vidi o tome sjajan rad R. Bićanića – Agrarna kriza u Hrvatskoj 1873.-1895., Ekonomist, Zagreb 1937.

58 Kapitalno djelo o tome napisao je M. Tracy: Government and Agriculture in Western Europe 1880.-1988. (Third Ed.) Harvester Wheatsheaf, New York 1989.

59 Postupno stoga što u prvim godinama poslije I. svjetskog rata, u uvjetima doslovne gladi u mnogim europskim zemljama od rata malo pogođena hrvatska poljoprivreda ima slobodna vrata u izvozu svojih proizvoda.

nijeg segmenta stanovništva, smanjujući mu kupovnu moć za sve industrijske i druge proizvode.[60] Sužavanje unutarnjeg tržišta osnovna je značajka nove teritorijalno-političke situacije. Jednak je negativni utjecaj na gospodarstvo imalo lomljenje višestoljetnih veza s Mađarskom, kako je to pokazala studija M. Kolar-Dimitrijević (1995.).

Obrnuto se zbilo s hrvatskom industrijom i zanatstvom. Te su grane bile u vrijeme dualne monarhije pod stalnim pritiskom razvijenije polovice Austro-ugarske. U Hrvatskoj su se bez carina tada prodavale češke i austrijske tkanine i platno; austrijski, slovenski i mađarski poljoprivredni strojevi; na sektoru usluga djeluju u nas strane banke i inozemne putničke agencije (koje organiziraju odlazak na desetke tisuća godišnje hrvatskih iseljenika u Ameriku i Australiju); uvoz i izvoz je u rukama stranaca. Domaće je tržište bilo za razvoj racionalne proizvodnje usko, pa su domaći proizvođači zadovoljavali uglavnom lokalne potrebe.[61] Stvaranjem Kraljevine SHS to se stanje mijenja: Hrvatska (sa Slovenijom) sada je glavni opskrbljivač industrijskim proizvodima Bosne i Hercegovine, Srbije i Makedonije, krajeva u kojima je ionako zaostalo gospodarstvo (do 1910. godine) bilo uništeno u velikoj mjeri balkanskim ratovima i I. svjetskim ratom, a ono što je preostalo bilo je tehnološki zaostalo. Nova država stvara tako mogućnosti za ekspanziju hrvatske industrije – pa se u prvim godinama nakon I. svjetskog rata množe u Hrvatskoj novi pogoni tekstilne i drugih industrija, koja se roba upućuje na ta nova tržišta. Kako u isto vrijeme i pobijeđena Austrija ima visoku inflaciju (gotovo jednaku onoj, nikad premašenoj, u Njemačkoj nakon I. svjetskog rata) to u ratu malo stradala poljoprivreda Hrvatske uživa nekoliko godina poslije I. svjetskog rata iznimno povoljni plasman svojih roba na inozemna tržišta. Takvo stanje, koje traje do 1925. godine, uzrokujući razmjerno brzi oporavak hrvatske ekonomije od ratnih posljedica i donoseći relativni prosperitet. Poslije 1925. godine to se stanje mijenja, olujna se vremena nadvijaju nad hrvatsko gospodarstvo. Tim novim tendencijama ne znaju odgovoriti tadašnji hrvatski ekonomisti, formulirajući drugačiju gospodarsku strategiju.[62] Niti im to dopušta

[60] Vidi: V. Stipetić: Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje na području NR Hrvatske, JAZU, Zagreb 1959.

[61] Iznimku čine tvornice cementa i kemijska industrija u Dalmaciji, koja se koristi domaćim sirovinama i jeftinom energijom hidroelektrana.

[62] Generacije hrvatskih studenata, školovanih prije I. svjetskog rata na inozemnim sveučilištima, rijetko su slušale ekonomske kolegije. A upravo je Austrija bila centar *svjetske* ekonomske misli na smjeni 19. i 20. stoljeća. Tu su temelje moderne ekonomije položili Carl Menger (1840.-1925.) Friedrich Wieser (1851.-1926.) i Eugen von Böhm-Bawerk (1851.-1914.). Njihovi nastavljači Ludwig von Mieses, Friedrich von Hayek (1889.-1992.), Fritz Machlup (1902.-1965.) i Joseph Schumpeter (1883.-1950.) bili su prisiljeni napustiti Austriju i preko Geneve, otići u SAD, gdje su zauzeli vodeće pozicije u sveučilišnoj ekonomskoj zajednici. Malobrojni diplomandi inozemnih ekonomskih fakulteta stižu u hrvatsko gospodarstvo tek sredinom dvadesetih i u tridesetim godinama (M. Mirković, I. Belin, M. Lamer, J. Tomašević, V. Pertot, V. Rieger i drugi).

ekonomska politika iz Beograda koja favorizira svoje zaostalo gospodarstvo.[63] Utješno je samo to što to ne čine ni tada vodeći svjetski ekonomisti. To rječito govori o stanju tadašnje ekonomske znanosti i mogućim odgovorima ekonomske politike na turbulentne prilike nakon I. svjetskog rata.[64]

Te opće okolnosti snažno su djelovale na makroekonomske varijable, koje ćemo u nastavku obrađivati.[65]

5. STANOVNIŠTVO HRVATSKE I ZAPOSLENOST, 1910.-1948.

Stanovništvo je iznimno važna ekonomska varijabla pri razmatranju svakog gospodarstva. Njegova dinamika, ekonomsko-socijalna struktura, zaposlenost i nezaposlenost, obrazovanje i zdravlje, u velikoj mjeri determiniraju performance gospodarstva svake zemlje.[66] Stanje i dinamiku stanovništva Hrvatske za promatrano razdoblje prve polovice 20. stoljeća obradio je Mirko Korenčić,[67] pa ću se u ovoj točki oslanjati na njegove nalaze.

Iz sljedećih podataka proizlaze ovi zaključci:

(a) stanovništvo Hrvatske imalo je u prvoj polovici 20. stoljeća tendenciju povećanja u mirnodopskim uvjetima – oko 0,9% na godinu.

(b) taj mirnodopski priraštaj stanovništva bio je prekidan gubicima života tijekom dvaju svjetskih ratova. Tako je stanovništva 1921. godine bilo manje nego pri

63 Lucidni R. Bićanić (1938., 242) dao je za gospodarstvo Jugoslavije između dva svjetska rata slje-deću opću ocjenu: „Jugoslavija se nalazi u fazi početnog kapitalizma u vrijeme, kada se Evropa nalazi već u kasnom kapitalizmu. Zato se kod nas miješaju rano-kapitalističke pojave ekonomije s kasno-kapitalističkim formama organizacije. Uslijed toga čitav taj kapitalizam ima lik *starmalog*, nedoraslog, prerano sazrelog deteta s staračkom glavom." (podvlačio R. Bićanić).

64 O tome piše tada mladi J. M. Keynes (u eseju Ekonomske posljedice mira, 1922.) komentirajući Versailleske mirovne pregovore (kojima prisustvuje kao ekspert engleske delegacije): "Iznimno je važno uočiti činjenicu da je bilo nemoguće kod velike četvorice probuditi interes o *temeljnim ekonomskim teškoćama Europe, koja je gladovala i dezintegrirala se pred njihovim očima*. Reparacije su bile njihovo glavno područje interesa u ekonomiji, ali su i to razmatrali više kao probleme teologije, politike ili predizborne retorike nego kao pitanje ekonomske budućnosti zemalja, čiju su budućnost oblikovali".

65 Njih je obrađivao, ali općenito, R. Bićanić u studiji: Ekonomske promjene u Hrvatskoj izazvane stvaranjem Jugoslavije 1918. u zborniku "Prilozi za ekonomsku povijest Hrvatske", Zagreb 1967. Taj je članak proširio i temeljito ga obradio u studiji: The Economics of the Creation of Yugoslavia (prvo poglavlje u knjizi: Economic Policy in Socijalist Yugoslavia, Cambridge University Press, 1973, pp. 1-21.

66 Kao što je to utvrdio T. W. Schultz (u knjizi Investing in People The Economics of Population Quality) – Berkeley 1981., a što prihvata i A. Wertheimer-Baletić (Stanovništvo i razvoj, Zagreb 1999.).

67 M. Korenčić: Naselja i stanovništvo SR Hrvatske 1857.-1971., Djela JAZU, knj. 54, Zagreb 1979., s Predgovorom V. Stipetića (str. IX-XXII).

popisu iz 1910. godine; jednako tako u 1948. godini bilo je popisano manje ljudi od stanja dosegnutog u 1931. godini. Drugim riječima u promatranom razdoblju od 38 godina (1910.-1948.) koje razmatramo u tablici 1., čak tijekom 18 godina ne ostvaruje se priraštaj žiteljstva: cijena je ratova u ljudskim životima bila iznimno visoka!!

(c) U strukturi stanovništva u analiziranom razdoblju zbivaju se promjene: udjel nepoljoprivrednog stanovništva se povećao (od 21,4% na 33,7% od 1910. do 1948. godine), a recipročno se za taj postotak smanjio udjel poljoprivrednika. No Hrvatska je i 1910. (sa 78,6% poljoprivrednika) i 1948. godine (sa 66,3%) dominantno poljoprivredna zemlja.[68] Zbog toga je poljoprivredna djelatnost i dalje determinirajući čimbenik dinamike cjelokupnoga gospodarstva.[69]

Tablica 1.

STANOVNIŠTVO HRVATSKE, 1910.-1948.

Stanovnika	Broj stanovnika	Godišnje povećanje između 2 popisa (%)	Struktura stanovništva (u %) Poljoprivrednika	Nepoljoprivrednika
1910.	3,460.580	0,91	78,6	21,4
1914*	3,586.500	(0,88)*	75,9	24,1
1921.	3,443.375	–0,05	72,6	27,4
1931.	3.785.455	0,95	69,5	30,5
1941.**	4.098.500	(0,80)*	67,3	32,7
1948.	3,779.858	–0,01	66,3	33,7

(a) brojevi u zagradi označavaju stope za razdoblja od popisa do procijenjenog stanja.
* Procjena autora za 30.VI. 1914.
** Procjena autora za 30.III.1941.

[68] Nobelovac S. Kuznets (u knjizi Population Redistribution and Economic Growth, United States 1870.-1950., Vol. II., Philadelphia 1960.) nalazi da se u SAD-u udjel poljoprivredne radne snage ukupno smanjio od 51,5% (u 1870. godini) na 32,5% (u 1910.) i 11,6% (u 1950. godini). Pa ipak za razdoblje od 1870. do 1910. godine on piše "poljoprivreda je još uvijek dominantna privredna djelatnost za zemlju kao cjelinu". (str. 39 citirane knjige).

[69] Komparativna analiza pokazuje nam da je udjel od 66% poljoprivrednika Francuska imala 1827. godine; Švedska je 62% poljoprivrednika imala 1750., SAD 64% 1850., Japan 1890. godine. Engleska je već godine 1801. imala samo 35% poljoprivrednog stanovništva; Italija ima 51% poljoprivrednika pri popisu iz 1871. godine, Danska ima 55% poljoprivrednika 1860. godine i.t.d. (Svi podaci na temelju knjiga S. Kuznets: Modern Economic Growth – Rate, Structure and Spread, New Haven 1967. i C. Clark: Conditions of Economic Progress, 3rd Ed., London 1957.) Kako je udjel poljoprivrede u ukupnom stanovništvu grubi indikator stupnja gospodarskog razvoja, to valja zaključiti da je Hrvatska zaostajala za navedenim zemljama stotinu i više godina.

U vezi s tim podacima trebalo bi izračunati i gubitke Hrvatske u ljudskim životima, koji su se zbili tijekom dvaju svjetskih ratova. Tijekom ratova, naime, najveći (postotno) gubitci bilježe se među aktivnim osobama, budući da one odlaze u rovove, pa su gubici ljudi u toj dobi za gospodarstvo iznimno bolni, to više što se s bojišta vraćaju mnogi s invalidnošću i smanjenim radnim sposobnostima. Ratni su gubici izračunati u tablici 2., ali je prije njihove interpretacije potrebno upozoriti na metodu korištenog računa. Gubitak je ovdje definiran kao razlika između broja stanovnika na početku rata i stanja koje je zatečeno godinu dana nakon završetka rata. I jedan i drugi podatak rezultat su procjene broja stanovnika, koja je proizlazila iz popisnih rezultata. U račune nisu uključeni ratni gubici zbog smanjenog nataliteta i povećanog mortaliteta stanovništva – (zbog rata) ni pomor od epidemije španjolske gripe (1918.-1919. godine).

Iz tako izračunatih podataka slijedi da je Hrvatska u Prvom svjetskom ratu izgubila 5,1% svojeg stanovništva, a čak 9,4% u Drugom. Ljudski su se gubici odnosili najvećim dijelom na stanovništvo u radnoj dobi što je zacijelo rezultiralo gubicima u proizvodnoj strukturi.[70] Moj račun u ratne gubitke svrstava i napuštanje Hrvatske nekih dijelova stanovništva (primjerice Nijemaca u godinama 1944./5., zatim Talijana, Čeha, Srba i drugih).

Tablica 2.

GUBICI STANOVNIŠTVA HRVATSKE TIJEKOM SVJETSKIH RATOVA

	I. svjetski rat (1914.-8.)	II. svjetski rat (1941.-5.)
A. Broj stanovnika		
– na početku	3,586.500	4,098.500
– godinu dana nakon rata	3,402.000 (1919.)	3,715.000 (1946.)
– gubitak	184.500	383.500
– % stanovništva s početka rata	5,1	9,4

Napomena: Izneseni su gubici rezultanta razlika između broja na početku rata i stanja sredinom prve poratne godine. Ne uključuju izgubljeni priraštaj stanovništva.

[70] Brojka koju iznosim niža je od gubitka "neprirodnom smrću" kako ju je izračunavao Jakov Gelo (u knjizi Demografske promjene u Hrvatskoj od 1780. do 1984. godine, Globus, Zagreb 1987., str. 154). On računa da je taj gubitak odnio 435.000 života tijekom II. svjetskog rata. Razlika proistječe najvećim dijelom zbog eliminacije u mom računu prirodnog priraštaja za ratne godine (držim da je natalitet bio osjetno smanjen u ratnim godinama, a mortalitet viši zbog ratnih prilika, tako da su se izjednačili natalitet i mortalitet). Taj moj stav potvrđuje i broj djece do 7. godine starosti pri popisu stanovništva iz 1948. godine.

Zahvaljujući marnom istraživanju J. Gele u njegovoj doktorskoj disertaciji, lako je utvrditi da je unatoč velikim gubicima u životima tijekom svjetskih ratova, zbog poboljšanih zdravstvenih prilika (od vodovoda i kanalizacije do razvoja bolničkog sustava) došlo do značajnih promjena u dobnoj strukturi stanovništva, što je rezultiralo povećanjem udjela stanovnika u radnoj dobi (od 15 do 64 godine).

Tablica 3.

DOBNA STRUKTURA STANOVNIŠTVA HRVATSKE, 1910.-1948.

Dobna struktura	Stanovnika (u tisućama)				Struktura (u %)			
	1910.	1931.	1940.*	1948.	1910.	1931.	1940.*	1948.
0-14	1.256	1.238	1.287	1.093	36,3	32,7	31,5	28,9
15-64	2.028	2.327	2.542	2.441	58,6	61,5	62,3	64,6
65 i više	177	220	253	246	5,1	5,8	6,2	6,5
Ukupno	3.461	3.785	4.082	3.780	100,0	100,0	100,0	100,0

* Procjena autora za 30. lipanj 1940. godine
Izvor ostalih podataka: J. Gelo (1987.)

Povećani broj ljudi u radnoj dobi (za čak 25% između 1910. i 1940. godine) izazivao je povećani pritisak na zapošljavanje, što se moglo realizirati isključivo u nepoljoprivrednim djelatnostima, u gradovima. Zbog toga se sve više stanovnika slijevalo u gradove. O tome rječito govore podaci o broju stanovnika u hrvatskim gradovima između 1900. i 1948. godine. Broj se stanovnika u gradovima između 1921. i 1948. godine gotovo udvostručio (povećanje za 86%), i to unatoč silnom smanjenju broja stanovnika u Puli, a djelomice i Rijeci.[71] Hrvatska je u razdoblju između dva svjetska rata počela proces urbanizacije, koji i danas traje. Udjel gradskog stanovništva u ukupnom se udvostručio, a u gradovima s više od 50.000 žitelja čak utrostručio.

O implikacijama tih promjena na gospodarstvo govorit ćemo više. Recimo ovdje samo da se hrvatsko gospodarstvo između dva svjetska rata razvijalo uz znatne promjene u veličini i strukturi hrvatskog stanovništva. To se posebno odnosi na *zaposlenost*. Politika pune zaposlenosti postala je, naime, tijekom 20. stoljeća aksiom svake ekonomike. Stoga ćemo je ovdje obraditi, iako za to ne postoje precizni podaci, pa ih je potrebno procjenjivati.

[71] Pula je 1900. godine bila najveći grad na teritoriju Hrvatske, slijedila ju je Rijeka, a tek iza te dvije luke dolazili su po veličini Zagreb i Osijek. Međutim, Pula kao glavna ratna luka Austro-ugarske gubi svoj raison d'être nakon 1918. godine, a Rijeka ulaskom u Italiju postaje periferna talijanska luka, gubeći negdašnji veliki lučki promet Austrije, Mađarske i Hrvatske.

Tablica 4.

STANOVNIŠTVO U GRADOVIMA HRVATSKE (1900.-1948.)
S VIŠE OD 20.000 STANOVNIKA*

	Popisi			
	1900.	1921.	1931.	1948.
A. Gradovi s više od 50.000 žitelja				
Zagreb	38.742	108.674	185.381	321.483
Rijeka	53.230	61.157	73.726	68.780
Split	28.837	31.549	43.711	53.322
Ukupno	120.809	201.380	302.818	443.585
B. Gradovi s 20.000 – 49.999 žitelja				
Osijek	27.383	34.485	40.337	49.810
Pula	59.610	38.591	44.658	21.065
Karlovac	5.854	16.863	21.210	26.690
Ukupno	92.847	89.939	106.205	97.565
SVEUKUPNO	*213.656*	*291.319*	*409.023*	*541.150*
C. % stanovništva u gradovima				
– više od 50.000	3,8	5,8	8,0	11,7
– 20.000-49.999	2,9	2,6	2,8	2,6
UKUPNO	6,7	8,4	10,8	14,3

* Svrstani prema broju stanovnika u godini 1948. Broj se stanovnika navodi prema broju žitelja u popisnoj godini, na teritoriju na kojem se grad tada prostirao.
Izvori: Statistički godišnjaci Kr. Hrvatske i Slavonije, I & II, Zagreb 1910. i 1917.; popisi Austrije, Kr. Jugoslavije i FNRJ za dane godine.

Kako stoji Hrvatska u tom razdoblju sa zapošljavanjem? Na to je pitanje nemoguće odgovoriti direktnim statističkim podacima, budući da statistika Kraljevine Jugoslavije nije sistematski pratila zaposlenost i nezaposlenost, već su parcijalne podatke davali uredi za osiguranje radnika. No kako su se ti podaci o osiguranicima skupljali na širem području, to je nemoguće te podatke svesti na današnje granice Hrvatske. Nedostatak službene statistike uzrokovao je da su u dosadašnjim istraživanjima gospodarske povijesti Hrvatske rijetko obrađivani podaci o stanju zaposlenosti, a i kada su obrađivani, onda je to bilo segmentarno, na osnovi parcijalnih podataka.[72] Međutim, već u pogledu ukupnog broja zaposlenih u Jugoslaviji

[72] S. Kukoleča je to obradivao u studiji *Radna snaga varoške privrede Jugoslavije* (Socijalni arhiv, Beograd 1940., str. 6-20.). Po njegovim podacima analizira prilike o zaposlenosti u Jugoslaviji i M. Mirković (u poglavlju Ekonomska struktura Jugoslavije 1918.-1941. u Ekonomska historija Jugoslavije, knj. II, Pula-Rijeka 1985., str. 227-230. Broj osiguranih radnika – koje donosi Kukoleča – za razdoblje 1923. do 1931. godine – bio je za trećinu niži od u ovoj studiji donesenih, potpunijih podataka.

postoje velike razlike. Tako R. Bićanić drži da je u "kapitalističkom gospodarstvu Jugoslavije" bilo zaposleno 481 tisuća radnika (uključujući industriju, rudarstvo, trgovinu na veliko, novčarstvo, promet i građevinsku djelatnost), a da je "radnička klasa" (u što autor uključuje i najamne radnike u poljoprivredi, zanatlije i državne službenike) brojila 1,525.000 (u što ulazi 489.000 poljoprivrednih radnika).[73]

Tablica 5.

ZAPOSLENI U JUGOSLAVIJI, 1920.-1940. (u tisućama)

Osiguravajuće društvo	1920.	1924.	1928.	1932.	1936.	1938.	1940.
SUZOR[1)]	365	456	591	523	635	689	767
Namještenika - Ljubljana	3	7	8	10	12	13	14
Glavna bratinska blagajna	21	27	50	44	54	71	76
Bolesnički fondovi:							
– državnih željeznica	5	7	8	10	12	22	25
– riječne plovidbe	66	68	73	79	78	80	83
Državni službenici	2	2	3	3	2	3	3
Službenici:							
– banovinski	106	115	124	154	159	166	150
– samouupravni[2)]	48	52	56	69	72	75	68
UKUPNO	616	734	913	892	1.024	1.119	1.186

1) Središnji ured za osiguranje radnika
2) Broj činovnika u seoskim i gradskim općinama procijenio V.S. na temelju popisa iz 1933. godine, kad ih je bilo 60.999 (44,7% banovinskih službenika)
Izvor: SZS: Jugoslavija 1918.-1988., Beograd 1988.

Koristeći se Kukolečinim podacima Mirković iznosi mnogo niže podatke o broju osiguranika u Jugoslaviji i po tim je podacima u Jugoslaviji godine 1923. bilo 439.164 osiguranih radnika, 1930. – 631.181, 1935. – 564.287, a u rujnu 1940. 787.532 osiguranika.[74] Te velike razlike, koje su za Jugoslaviju iznosili pojedini autori, prisilili su nas da prvo skupimo i ekonomski valoriziramo podatke o broju zaposlenih u Jugoslaviji između 1920. i 1940. godine i da na toj osnovi procijenimo broj zaposlenih između dva svjetska rata u Hrvatskoj. U tu svrhu donosim u tablici 5., a govore o broju zaposlenih u Jugoslaviji u četverogodišnjim intervalima. Prema podacima nekoliko postojećih Zavoda za osiguranje u Jugoslaviji je godine 1920. bilo 548 tisuća zaposlenih, a 1940. milijun i stotinu tisuća. Broj se zaposlenih više nego udvostručio u promatranih 20 godina (godišnje povećanje od 3,55% u prosjeku). Napredak je u zapošljavanju, valja to istaknuti, bio brži u dvadesetim godinama (povećanje zapo-

73 R. Bićanić: Predavanja iz Ekonomike FNRJ, sv. I, Zagreb 1953., str. 55-59.

74 M. Mirković, Ekonomska historija Jugoslavije, Pula-Rijeka 1985., sv. II, str. 227-243.

slenosti između 1920. i 1928. godine iznosilo je 5,5% godišnje!!). Svjetska ekonomska kriza zaustavlja taj rast jugoslavenskoga gospodarstva (1934. godine bilo je manje zaposlenih nego 1928.!!) Od tada gospodarstvo opet napreduje pa se broj zaposlenih od 1932. do 1940. godine povećao od 811 tisuća na 1,100.000 (u tih osam godina povećanje je 36%, odnosno 3,9% godišnje). Te podatke, koji mijenjaju dosad davane procjene, koristili smo kao pokazatelj za kretanje broja zaposlenih u Hrvatskoj.

Podaci koje daje statistika osiguranika, međutim, u „sukobu" su s rezultatima popisa iz 1931. godine. Ako pretpostavimo da među osiguranicima nema poljoprivrednika (što očito nije bio slučaj s državnim poljoprivrednim dobrima poput „Belja"), tada je popis registrirao 1,584.000 osoba, kojima glavno zanimanje nije bila poljoprivreda. Ako pretpostavimo, nadalje, da je među „ostalim zanimanjima" bila polovica u dobi iznad 64 godine (umirovljenici i rentijeri) tada je 1931. godine bilo s nepoljoprivrednim zanimanjima čak 1,440.000 osoba (odnosno čak 66% više nego što kazuje broj osiguranika). Za taj sam postotak korigirao (na više) iskazane podatke.

M. Mirković je izračunao, na temelju popisnih rezultata iz 1931. godine, koliko je bilo zaposlenih u Hrvatskoj prema popisu iz 1931. godine. Ako i ovdje izuzmemo zaposlene u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu te umirovljenike, tada je broj zaposlenih osoba u Hrvatskoj bio 380.000.

Međutim, kako stvoriti vremenske serije o zapošljavanju u Hrvatskoj, kad osim tih izvedenih podataka o zapošljavanju nemamo drugih pouzdanih izvora?? Ekonomski povjesničari nisu dosad dali precizan odgovor, pa smo morali procijeniti broj zaposlenih u Hrvatskoj. Postoje, doduše, neke parcijalne procjene. Tako je Ekonomski institut banovine Hrvatske procijenio da je na teritoriju banovine Hrvatske godine 1938. u industriji bilo zaposleno 61.432 radnika. Banovina Hrvatska prostirala se i na teritoriju današnje BiH, ali ti podaci ne uključuju broj zaposlenih u Istri,[75] Zadru i Rijeci te Baranji. U procjeni Ekonomskog instituta bili su – prema tome – isključeni tada razvijeniji dijelovi Hrvatske, a uključeni slabo razvijeni kotari Bosne i Hercegovine. Zato bi se moglo reći da procjena Ekonomskog instituta podcjenjuje stvarni broj zaposlenih na današnjoj teritoriji Hrvatske. No navedeni broj ne uključuje zaposlene u zanatstvu, trgovini, građevinarstvu, školstvu i zdravstvu, bankarstvu i osiguranju, u državnim, bankarskim i općinskim službama i drugdje. Zbog svega toga bio sam prisiljen procjenjivati broj zaposlenih, koristeći se pri tome nalazima R. Bićanića iz 1938. godine.[76] Po njegovim nalazima, Hrvatska i Slavonija s

[75] Između 1918. i 1940. stanovništvo je Pule i Rijeke nazadovalo zbog smanjenja broja zaposlenih u brodogradilištima i arsenalu te u pomorskom prometu. No nasuprot tome znatno se povećala proizvodnja ugljena u Istri (od 90.000 tona u 1919. na 713.000 tona u 1940. godine), boksita i lapora (za tvornicu cementa u Koromačnom i Puli).

[76] R. Bićanić: Ekonomska podloga hrvatskog pitanja, izd. Ekonomski fakultet – Dom i svijet, Zagreb 2004.

Dalmacijom ostvarivale su 28% jugoslavenske biljne proizvodnje, 30% stočarske, 38% šumarske, 30% obrtne, 27% trgovine, 33% industrije i 49% novčarstva,[77] ali samo 9% rudarstva. Hrvatska je, nadalje, ostvarivala 31% teretnog prometa na željeznici, 11% riječnog, ali 100% pomorskog. Na osnovi njegovih nalaza i parcijalnih izvora procijenio sam da je Hrvatska imala 28% zaposlenih 1920. godine u Jugoslaviji, 1928. godine 26%, koliko i 1938., – a 1940. godine 25,2%. Ukupan broj zaposlenih u Hrvatskoj, uključujući Istru, Rijeku i Zadar, iznosio je, po mom računu (tablica 6).

Tablica 6.

ZAPOSLENA LICA PREMA GLAVNOM ZANIMANJU, POPIS 1931. GODINE.

Djelatnost	Hrvatska		Jugoslavija		Udjel
	tisuća	%	tisuća	%	Hrvatske (u %)
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	1.302	76,3	5.908	76,3	22,0
– industrija i obrt	183	10,7	717	10,7	25,5
Trgovina, kredit i promet	74	4,3	272	4,1	27,2
Javne službe i dop zanimanja	71	4,2	306	4,6	23,2
Ostalo*	77	4,5	289	4,3	26,6
Ukupno	**1.706**	**100,0**	**6.683**	**100,0**	**25,5**

Izvor: Mirković (1985, str. 194 i 198)
*Uključuje: rentijere, penzionere, radnike bez naznake posla i zanimanja.

Na tako dobivene podatke primijenio sam naprijed izračunati koeficijent procijenjenih podataka zdravstvenog osiguranja i dobio podatke iznesene u pregledu u tablici 7.

Tablica 7.

BROJ ZAPOSLENIH U HRVATSKOJ, 1920. – 1940.

Godine	1920.	1924.	1928.	1932.	1936.	1940.
Zaposleni (tisuća)	295	320	388	375	435	468

Prema ovom računu povećao se broj zaposlenih u Hrvatskoj u razdoblju 1920.--1940. za 64% (godišnje 2,51%), što je sporije nego u Jugoslaviji (2,9).[78] Ali, to je i rezultat nešto sporijeg priraštaja stanovništva Hrvatske u odnosu na ostatak Jugo-

[77] R. Bićanić: Ibid., str. 51.

[78] Ta se tendencija nastavlja i poslije II. svjetskog rata. Broj zaposlenih u Hrvatskoj bio je 1952. godine za 45% veći nego 1940., a u Jugoslaviji za 58%.

slavije (za razdoblje 1921. – 1939. godišnji je priraštaj u Hrvatskoj 0,9%, u ostatku Jugoslavije 1,3%)..

Što nam govore naprijed dane procjene broja zaposlenih? Najbolji odgovor daje usporedba s brojem stanovnika u dobi od 15 do 64 godine (tablica 8).

Tablica 8.

UDJEL ZAPOSLENIH 1921.-1948. U KONTINGENTU STANOVNIŠTVA U DOBI OD 15 do 64 GODINE

Godine	Broj (u tisućama)			Udjel (%)	
	Stanovnika u dobi 15-64	Zaposlenih	Studira*	zaposlenih	na studiju
1921.	2.065	295	18	14,3	0,9
1931.	2.327	380	21	16,3	0,9
1940.	2.542	468	29	18,4	1,1
1948.	2.441	445	36	18,2	1,5

* Viši razredi srednjih škola i studenti na fakultetima

U tablici izneseni podaci, valja to naglasiti, odnose se na ukupnu zaposlenost. Najveći broj zaposlenih čine muškarci – zaposlene žene čine (u Jugoslaviji) godine 1920. samo 14,1% zaposlenih da bi se njihov udjel u ukupnoj strukturi zaposlenih tek postupno povećavao (17,2% u 1928. i 19,1% u 1940. godini). U Hrvatskoj je taj postotak neznatno viši.

Iako se broj odraslih, koji su na „studiju" čini velikim, treba naglasiti da razmjerno mali broj dovršava studije. Prema podacima Sveučilišta u Zagrebu, na fakultetima, visokim školama i akademijama između 1919. i 1940. godine diplomirala su samo 11.194 studenta (533 godišnje!!), pri čemu je na društvenim znanostima, u tom dvadesetogodišnjem razdoblju, diplomirao čak 7.121 student (pravo i ekonomija u prvom redu). Dvije trećine svih diplomiranih završava društvene znanosti, 10% medicinu, a tehničke i poljoprivredne znanosti samo 22,6%, što indicira potražnju za određenim profesijama u tom međuratnom razdoblju.

Uz tablicu 8. dužan sam učiniti jednu metodološku napomenu. Ovdje i dalje u tekstu uspoređujem zaposlenost prema stanovništvu u dobi od 15 do 64 godine, a ne prema popisnim podacima o aktivnim osobama. Što je aktivna osoba popisi su različito definirali, posebno kad su u pitanju žene (one su obično u starijim popisima bile svrstane kao kućanice, a ne aktivne osobe), pa uspoređivanje udjela zaposlenih prema popisima utvrđenom broju "aktivnih" vrlo varira, ovisno o definiciji aktivnosti. Držim da korištenje broja ljudi u dobnoj strukturi pruža precizniju sliku o stupnju zaposlenosti.[79]

Kao što se vidi iz ovog niza podataka, broj zaposlenih postupno se povećava – sa 14,3 na 18,4% u dvadesetogodišnjem rasponu između 1921. i 1940. godine.[80] Uz taj broj zaposlenih statistika je registrirala (nepotpuno!!) i broj nezaposlenih, koji je iznosio u doba krize u Jugoslaviji oko 300.000 ljudi, odnosno čak 37% zaposlenih. Samo oko 40% nezaposlenih dobivalo je pomoć. Znatnije povećanje zaposlenosti zbiva se tek nakon 1952. godine. Zbog toga je poljoprivreda (koja nije sadržana u brojevima o zaposlenima) činila u međuratnom razdoblju akumulacijski bazen, koji je zadržavao viškove radne snage, koja nije mogla drugdje naći posao. Tako poljoprivredna djelatnost, preciznije seljačka gospodarstva, postaju skriveni izvor nezaposlenih. Time se u poljoprivredi Hrvatske između dva rata povećala *agrarna prenapučenost*, stanje koje je u Hrvatskoj postojalo i prije I. svjetskog rata, ali je sada bilo potencirano svjetskom ekonomskom krizom (1926.-1938.) i nezaposlenošću u gradovima.

No prije same analize tog stanja u hrvatskoj poljoprivredi između 1918. i 1941. godine nužno je objasniti tu ekonomsku kategoriju, vrlo važnu za gospodarski razvoj nakon II. svjetskog rata. Agrarna prenapučenost, kao pojam i ekonomski agens, iznimno je stara koncepcija. Još je G. Bottero potkraj 16. stoljeća držao da je uzrok povećanja gradova, između ostalog, i prenapučenost sela.[81] Ta su se stajališta dugo održavala u ekonomskim i drugim znanostima,[82] a u 19. su stoljeću i bila korištena i u ekonomskoj teoriji,[83] ekonomskoj politici (u carskoj Rusiji naročito). Tamo su ruski

[79] Na te sam teškoće naišao prije više od pedeset godina u svojoj doktorskoj disertaciji (Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje na području NR Hrvatske, JAZU, Zagreb 1959., str. 121-128), pa zbog toga nisam koristio iskazivani broj aktivnih osoba.

[80] Radi ilustracije recimo da u EU danas je zaposleno između 50 i 70% stanovništva u dobi između 15 i 64 godine.

[81] G. Bottero: Delle cause della grandezza della cittá (Roma 1588.).

[82] Kod nas ju je zastupao Škrlec-Lomnički u svom radu: Obrazloženi prijedlog *zakona, koje bi trebalo donijeti na području narodne ekonomije i trgovine*. (napisano latinski 1791., objavljeno 1826. u Bratislavi, hrvatski prijevod u knjizi Nikola Škrlec Lomnički: Stanje hrvatskog gospodarstva krajem XVIII. stoljeća, Biblioteka "Hrvatska ekonomska misao", II. kolo, Zagreb 2005., izd. Dom i svijet i Ekonomski fakultet). Tu on konstatira "postojanje velikog viška radne snage slobodne od poljoprivrednih radova", koju valja transferirati u "vojsku i zanate, manufakturu i industriju". To je posve u skladu s kasnijim teorijskim pogledima. O tome sam objavio rad *Agrarno-ekonomski pogledi Nikole Škrleca Lomničkog* u Škrlec Nikola Lomnički, 1729.-1792., sv. 2, Zagreb 2000., Izd. HAZU, HDA i Pravni fakultet, str. 151-168.

[83] Pišući o relativno suvišnom stanovništvu u kapitalizmu, K. Marx je tretirao agrarnu prenapučenost kao latentnu prenaseljenost, čija je veličina zavisna od dinamike ulaženja kapitalizma u poljoprivredu. On kaže: "Čim kapitalistička proizvodnja zavlada poljoprivredom ili u stupnju u kojem je ovom zavladala, akumulacija ovdje djelujućeg kapitala povlači za sobom apsolutno smanjenje tražnje seoskog radničkog stanovništva, a da njegovo odbijanje ne biva u nepoljoprivrednoj industriji dopunjeno većim privlačenjem. Zato se dio seoskog stanovništva stalno nalazi pripravan da uskoči u gradski manufakturni proletarijat i samo vreba povoljnu priliku za taj preobražaj... Ovaj izvor relativno suvišnog stanovništva teče, dakle, neprekidno.

agrarni ekonomisti s moskovske poljoprivredne akademije u devedesetim godinama prošlog stoljeća ispitivali potrebe u radu pri proizvodnji određenih kultura i, na temelju empirijski utvrđenih količina potrebnog rada u razno doba godine, utvrđivali koliko ima suvišnih radnika u poljoprivredi danog rajona ili gubernije. Carističke vlasti pomažu ta ispitivanja jer im indiciraju iz kojih rajona europske Rusije valja regrutirati seljake da bi se oni naselili na plodnim nenaseljenim područjima Sibira (između 1890. i 1916. oko 1,6 milijuna seljaka se tako naselilo u Sibiru). Prvo takvo ispitivanje objavljuje Voroncov 1897. godine. Slijedila su daljnja: desetak drugih autora (uključujući i ispitivanje nestora sovjetske ekonomske misli akademika Strumilina) ispituje agrarnu prenapučenost europske Rusije rafinirajući poglede i metode u ispitivanju. Rezultati su se zato osjetno razlikovali: svako je istraživanje unosilo svoje metode i primjenjivalo različite empiričke norme utroška rada (koje su se činile autoru najprikladnijima za široko područje europske Rusije). Kritički osvrti i borbe mišljenja u vezi s brojnim takvim ispitivanjima, koja su se nastavila sve do dvadesetih godina ovog stoljeća, donijeli su postupno na vidjelo prilično izgrađene poglede i na pojam i na metode istraživanja agrarne prenapučenosti.[84]

Unatoč znatnom napretku ostvarenom u teoriji i metodama ispitivanja agrarne prenapučenosti u Rusiji i Sovjetskom Savezu, rezultati ostaju nepoznati drugim dijelovima svijeta (jezična barijera je u ono vrijeme bila mnogo jača nego danas!). Tek godine 1930. oni postaju poznatiji javnosti, kad J. Seraphim objavljuje u njemačkom časopisu "Berichte über Landwirtschaft" pregled teorije i metoda za utvrđivanje agrarne prenapučenosti.[85] Seraphim je tu analizirao razvoj i dinamiku gustoće poljoprivrednog stanovništva na području ruskog središnjeg pojasa černozjoma u vremenu do I. svjetskog rata, nalazeći mnogobrojna obilježja prenapučenosti. Cijepanje i usitnjavanje posjeda, porast cijena zakupa zemljišta, iseljavanje, sve niže nadnice, osiromašenje seljaka, padanje ugara, livada i pašnjaka u strukturi površina, stagnacija i pad broja stoke i prinosa ratarskih kultura – bili su trajno prisutni pri analizi prenapučenosti ruskog sela.[86] Metode analize H. Seraphima više su de-

Ali njegovo stalno otjecanje u gradove pretpostavlja stalno latentnu prenaseljenost na samom selu čiji opseg se vidi tek onda kad se odvodni kanali izuzetno široko otvore". (Kapital I, Zagreb, 1947., str. 571-572.).

84 Za podrobnije razmatranje tih prvih početaka u analizi agrarne prenapučenosti vidi članak P. Maslova u časopisu Na agrarnom fronte, Moskva, 2/1927, s. 60-70, te knjigu istog autora: *Agrarnii vopros v Rossii*, Moskva, 1926. Također: Doreen Warriner: *Economics of Peasant Farming*, Oxford University Press, London, 1939, 66.

85 H. J. Seraphim: Die Statistische Erfassung der Landwirtschaftlichen Übervölkerung und Untervölkerung Berichte über Landwirtschaft, Bd. 13, 1930, S 193-244.

86 Ističući ovdje dugu tradiciju ruskih agrarnih ekonomista u pogledu teorijskog i praktičkog utvrđivanja agrarne prenapučenosti, ne možemo a da ne istaknemo čuđenje nad diskontinuitetom koji je postojao kod sovjetske ekonomske misli u tom pogledu. Uzmimo, na primjer, slučaj L. Afanaseva, koji je 1963. godine objavio u Moskvi knjigu o agrarnoj prenapučenosti

duktivne nego analitičke. Sam pojam kod njega nije precizno utvrđen: teško je iz opsegom omašnog rada izvući precizan zaključak o stupnju prenapučenosti u područjima koja je analizirao. U tom smislu njegov rad više upućuje na probleme nego što ih kvalitativno definira i kvantitativno analizira; za njega je "rusko istraživano područje idealni tip za ispitivanje pretpostavke o postojanju agrarne prenapučenosti", ali se i u Francuskoj (analizira područja Gascogne i Normandije) mogu primijetiti simptomi prenapučenosti, no tamo su deformirani u određenoj mjeri. Međutim, najvažniji je njegov zaključak da postojeći statistički podaci omogućuju analizu prenapučenosti u vremenskom rasponu od nekoliko godina do nekoliko desetljeća: moguća je analiza i "statistička i grafička". To je bio signal mnogima za rad na tom području. Pojam i deduktivne metode što ih je upotrijebio pri radu postaju vrlo brzo popularni u Europi i široko se primjenjuju. Postignuti rezultati koriste se kao "objektivno" objašnjenje bijede seljaka u tridesetim godinama, nastale zbog stagnacije gospodarstva kapitalističkih zemalja i velike agrarne krize. Siromaštvu su uzročnik naslijeđena situacija iz prošlosti, koja je donijela veliku gustoću stanovništva, sa svim negativnim popratnim pojavama.

Potaknuti radom Seraphima i u Jugoslaviji mnogi autori procjenjuju zaposlenost i viškove poljoprivrednog stanovništva počevši od M. Mirkovića i O. Frangeša do R. Bićanića i R. Popovića.[87] Mnogobrojni radovi u kojima se ispitivala prenapučenost poljoprivrede u Europi (uglavnom Istočnoj i Jugoistočnoj) postupno su prebrođivali prvotne grube ocjene koje su se davale. Kako se ti rezultati počinju sve češće citirati, razmatrati i postavljati na dnevni red međunarodnih sastanaka, uzima ih u razmatranje Liga naroda, a materijal koji je ona pripravila objavljuje se 1939. godine, uglavnom kao sistematizacija dotadašnjih radova i kompilacija u pojedinim zemljama istraženih stanja.[88]

Naglo probuđen interes za probleme agrarne prenapučenosti na europskom kontinentu prenosi u englesko govorno područje Joan Robinson. Terminima i pojmovima keynesijanske ekonomike, koja se tek stvarala, ona daje konceptu agrarne prenapučenosti širi pojam i značenje. Pišući 1936. godine, u doba masovne neza-

(L. Afanasev: Agrarnoe perenaselenie, Izdateljstvo Socijaljno-ekonomičeskoj literaturi, Moskva, 1963.). Knjiga prikazuje teoriju agrarne prenapučenosti, vrlo pomno opisuje njene pojavne oblike u svim zemljama svijeta, te daje kritiku suvremenih neomaltuzijanaca. Autor se koristi literaturom na engleskom, francuskom, španjolskom, talijanskom i drugim jezicima. No nijednom riječi ne spominje ruske i sovjetske ekonomiste koji su između 1890. i 1930. godine toliko pridonijeli razvoju i afirmaciji koncepcije agrarne prenapučenosti.

87 M. Mirković: Poljoprivredni proletarijat u Vojvodini, Ekonomist, Zagreb, 3/1937. Isti: Agrarna politika, IPROZ, Beograd, 1940; O. Frangeš: Problemi relativne prenapučenosti u Jugoslaviji, Beograd, 1938; R. Bićanić: Agrarna prenapučenost, Zagreb, 1940; Ratibor Popović: Agrarna prenaseljenost Jugoslavije, Beograd, 1940.

88 Robertson, C. J.: Population and Agriculture, with Special Reference to Agricultural Overpopulation, League of Nations, Geneva, 1939.

poslenosti u Engleskoj i drugdje, ona nalazi "skrivenu nezaposlenost" ne samo u poljoprivredi, nego i u svim drugim sektorima kapitalističke ekonomije. Ona piše:[89] "U društvu u kojem nema regularnog sustava pomoći u slučaju nezaposlenosti, u kojem siromašni uopće nemaju pomoći ili su one teško prihvatljive (s iznimkom samoubojstva!), čovjek koji je izbačen s posla, mora se snaći da bi živio na neki drugi način, pomoću vlastitih napora. Pad efektivne tražnje u nizu industrija stoga ne dovodi do 'nezaposlenosti' u smislu potpunog nerada, već primarno prisiljava radnike da uđu u niz poslova – od prodaje šibica na Strandu (poznata prometna poslovna ulica u Londonu – op. V. S.), okapanja krumpira u sezoni poljoprivrednih radova ili u krčenju guste šume. Tako pad zaposlenosti u jednoj djelatnosti, na prvi pogled, uopće ne uzrokuje nezaposlenost. Ali, razmotrimo pobliže... Pad potražnje proizvoda industrije dovodi do prevođenja radnika iz zaposlenja u kojima je produktivnost visoka u druga, u kojima je proizvodnost niža: uzrok je ove promjene pad efektivne tražnje, onaj isti koji uzrokuje pravu nezaposlenost, pa je zato prirodno da prihvaćanje nižeg zaposlenja od strane otpuštenih radnika nazovemo skrivenom nezaposlenošću".

Druga istaknuta engleska ekonomistica onog doba Doreen Warriner vraća se "klasičnom" pristupu istraživanja prenapučenosti na selu. Za nju je nesporna činjenica da postoji prenapučena poljoprivreda u Istočnoj Europi, koju ona analizira, a do koje dolazi zbog "velike gustoće stanovništva na zemljištu i nedostatka kapitala". Ona u svoj koncept agrarne prenapučenosti unosi koncept padajućih prinosa, do kojih dolazi povećanjem broja zaposlenih u poljoprivredi. "Kako raste broj stanovnika, a investicije u poljoprivredni kapital ostaju iste, proizvodnja po stanovniku mora pasti, ali to ne znači da će radnik ostati nezaposlen. U stvari, zbivaju se promjene prema radno intenzivnim metodama proizvodnje, sadi se više kukuruza i krumpira da bi se omogućilo potpunije zaposlenje radnicima, ali s nižim nadnicama. No treba istaknuti nešto što se često previđa kad se govori da prenapučenost ne uzrokuje nezaposlenost. Postoje granice radnoj intenzifikaciji poljoprivrede, koje se brzo dostižu kad se ne može dodati novog kapitala u proizvodnju."[90] Prema njenoj ocjeni i poznavanju prilika "u cijeloj Istočnoj Europi postoji agrarna prenapučenost", koja raste što se više ide od Zapada k Istoku. U Engleskoj i Danskoj – navodi ona – ima samo 15 poljoprivrednika na 100 hektara poljoprivrednog zemljišta; u Srednjoj Europi (u Njemačkoj, Švicarskoj, Čehoslovačkoj i Mađarskoj) dolazi na tu površinu 25-35 poljoprivrednika; u Istočnoj Europi-(Poljskoj, Rumunjskoj i Jugoslaviji) više od 40, a u Bugarskoj čak 6.[91]

[89] Joan Robinson: Disguised Unemployment, Economic Journal, June 1936, 225-237.

[90] D. Warriner: Economics of Peasant Farming, Oxford University Press, London, 1939, p. 64.

[91] D. Warriner: ibid., p. 67. Treba spomenuti da je tada D. Warriner računala da je oko 5 milijuna Jugoslavena predstavljalo višak poljoprivrednog stanovništva, koji živi na rubu gladi i (ista

Za vrijeme Drugoga svjetskog rata nekoliko je ekonomista u Engleskoj dalje razvijalo koncepciju agrarne prenapučenosti, nastojeći da iz tog koncepta izvuku zaključke za ekonomsku politiku u Istočnoj Europi nakon Drugoga svjetskog rata (u ispraznoj nadi da će se taj dio svijeta naći u engleskoj "sferi utjecaja" nakon rata). Tako godine 1943. P. N. Rosenstein-Rodan objavljuje članak o potrebnoj industrijalizaciji Istočne Europe nakon Drugoga svjetskog rata iznoseći hipotezu da je u Istočnoj i Jugoistočnoj Europi 20-25 milijuna ljudi (od tadašnjih 100-110) potpuno ili djelomično nezaposleno.[92]

Slično stajalište zauzima K. Mandelbaum, koji je svoju knjigu *Industrijalizacija ekonomski zaostalih područja* pisao imajući u vidu prilike Istočne i Jugoistočne Europe.[93] On smatra da se u Poljskoj, Mađarskoj, Bugarskoj, Rumunjskoj, Jugoslaviji i Grčkoj među nešto manje od 30 milijuna aktivnih poljoprivrednika nalazi "6-8 milijuna aktivnih poljoprivrednika, koji se mogu smatrati suvišnim i mogu biti odvojeni iz poljoprivrede bez gubitka po proizvodnju".[94] On zato zagovara razvoj industrije, koji će "omogućiti izvlačenje viška stanovništva iz poljoprivrede, automatski povećati poljoprivrednu proizvodnju po stanovniku, osigurati poljoprivredi više mašina i oruđa" itd. Uzrok postojanja prenapučenosti vidi u "nedostatku kupovno sposobne potražnje i kapitala. Kriteriji industrijalizacije moraju biti grane s komparativnim prednostima i industrije s nižim organskim sastavom kapitala". Gotovo istovremeno s radom Mandelbauma pojavljuje se u izdanju Lige naroda i knjiga Gilberta Moorea,[95] koja znatnim dijelom obrađuje probleme agrarne prenapučenosti. Kako je Mooreova knjiga na neki način sinteza prijeratnih radova o agrarnoj prenapučenosti, radenih u pojedinim europskim zemljama, prikazat ćemo ovdje neke njene rezultate radi sagledavanja metoda analize i sigurnosti postizavanih rezultata.

Moore je svjestan slabosti kriterija koje su istraživači agrarne prenapučenosti prije njega upotrebljavali. Kriterij "gustoća poljoprivrednog stanovništva", premda je jednostavan u primjeni, vrlo je neprecizan: "potpuno zanemaruje ekonomsku i

knjiga, str. 130-139) "za koje nema pomoći". Ako računamo da je Jugoslavija godine 1938. mogla (u tadašnjim granicama) imati od oko 11,5 milijuna poljoprivrednog stanovništva, proizlazi da je D. Warriner smatrala da je agrarna prenapučenost Jugoslavije ("višak") iznosio oko 43% tadašnjih poljoprivrednika.

92 P. N. Rosenstein-Rodan: Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, Economic Journal, 1943, pp. 202-211.

93 K. Mandelbaum: The Industrialization of Backward Areas, Blackwell, Oxford, 1945, drugo izdanje 1955.

94 K. Mandelbaum: ibid., 2. Drugim riječima, on ocjenjuje prenapučenost Istočne Europe na 20-27% radne snage.

95 Gilbert W. Moore: Economic Demography of Eastern and Southern Europe, League of Nations, Geneva, 1945.

tehnološku organizaciju poljoprivrede te razlike u kvaliteti zemljišta" i druge faktore. On odbacuje i kriterije "stupnja zaposlenosti" (smatra da u uvjetima postojanja seljačke poljoprivrede "nepremostive zapreke stoje na putu njegove primjene") i "poljoprivredne proizvodnje po stanovniku" (jer ne vodi računa o prirodnim i ekonomskim uvjetima proizvodnje).[96] Da bi premostio sve te teškoće, Moore izračunava volumen poljoprivredne proizvodnje po jedinstvenom kriteriju – za sve zemlje Istočne i Južne Europe – te ga dovodi u vezu s brojem aktivnih poljoprivrednika u danoj zemlji ("proizvodnost rada" na bruto-osnovi) i s "obradivim ekvivalentom" (pri svođenju na "obradivi ekvivalent" 3 ha pašnjaka, na primjer, odgovara jednom hektaru obrađene površine itd.).

Tablica 9.

"VIŠAK" POLJOPRIVREDNOG STANOVNIŠTVA U NEKIM ZEMLJAMA ISTOČNE I JUGOISTOČNE EUROPE, OKO 1930. GODINE

		"Višak" poljoprivrednika: uz pretpostavku		Višak poljoprivrednika (u %)	
Zemlja	Broj poljoprivrednika	I	II	I	II
			(u tisućama)		
Albanija	800	622	522	77,7	65,3
Bugarska	4.088	2.167	1.460	53,0	35,7
Čehoslovačka	4.812	226	564	–4,7	11,7
Grčka	2.829	1.424	828	50,3	29,3
Mađarska	4.472	1.001	130	22,4	2,9
Italija	17.953	4.859	–2.654	27,1	–14,8
Poljska	19.347	9.922	5.694	51,3	29,4
Portugal	2.954	1.386	–704	46,9	–23,8
Rumunjska	13.069	6.271	3.014	51,4	23,1
Španjolska	11.864	1.417	–9.544	11,9	–44,4
Jugoslavija	10.629	6.532	4.122	61,5	38,8

Pretpostavka I: Svi poljoprivrednici Istočne i Jugoistočne Europe imaju proizvodnost rada kao prosječni europski poljoprivrednik.
Pretpostavka II: Poljoprivrednici postižu prosječnu francusku proizvodnost po hektaru obradivog ekvivalenta.
Izvor: Wilbert E. Moore: Economic Demography of Eastern and Southern Europe, League of Nations, Geneva, 1945, pp. 62-65. i 70-74.

Pri sljedećem koraku on računa koliki je "višak poljoprivrednog stanovništva" tako da uzima prosječnu proizvodnost europskog poljoprivrednika kao standard

[96] W. Moore: ibid, pp. 56-62.

(izražen u obliku proizvodnje žitnih jedinica po aktivnom stanovniku). Dijeleći danu proizvodnju u svakoj zemlji s prosječnom proizvodnošću europskog poljoprivrednika, on dobiva koliko je "potrebno" poljoprivrednika, a sve preko toga je "višak". Rezultati tog načina prikazani su u koloni I. tablice 9. U koloni II nalaze se podaci o prenapučenosti izračunati uz pretpostavku da svi poljoprivrednici postignu prosječnu proizvodnost francuskog seljaka (varijanta II u istoj tablici).

Rezultati se, kao što se vidi, u zavisnosti od pretpostavke kojom se utvrđuje prenapučenost oštro razlikuju: prema jednoj metodi Italija ima višak poljoprivrednika koji iznosi 27% postojeće radne snage, prema drugoj ima manjak od 15%. U Španjolskoj je razlika još i veća: višak u prvoj varijanti je 12%, u drugoj manjak od 44%. Za razliku od drugih nešto razvijenijih zemalja, procjena u nerazvijenima manje je varijabilna. Tako se višak poljoprivrednika u Jugoslaviji razlikuje samo u intenzitetu. Višak postoji u objema – a njegove se dimenzije kreću između 39 i 62%. S tom se procjenom potpuno slažu procjene R. Bićanića (Agrarna prenapučenost, Zagreb, 1940. – koji je našao da 40% agrarnog stanovništva banovine Hrvatske znači višak), O. Frangeša (Problemi relativne prenapučenosti u Jugoslaviji, Beograd, 1938.) i Joze Tomaševića (Peasants, Politics and Economic change in Yugoslavia, Stanford University Press, Stanford, Ca., 1955.), koji je ocijenio da je prenapučenost jugoslavenske poljoprivrede uoči rata iznosila oko 45%. Veći stupanj agrarne prenapučenosti od Jugoslavije – po istraživanju Lige Naroda – imala je samo Albanija!! Međutim, visoki rasponi između dviju procjena govore kako je indirektnim metodama utvrđivanja agrarne prenapučenosti, kojima su se koristili istraživači agrarne prenapučenosti u Europi prije II. svjetskog rata, nedostajala potrebna preciznost i egzaktnost.

Unatoč evidentnim slabostima tih ranih metoda utvrđivanja intenziteta agrarne prenapučenosti, te nepreciznom definiranju samog pojma, koncepcija agrarne prenapučenosti postaje popularna i vrlo je brzo prihvaćaju mnogi ekonomisti svijeta. Godine 1951. prihvaćaju ga eksperti Ujedinjenih naroda, koji naprijed iznesene rezultate za Europu prihvaćaju i za Aziju. Oni kažu da je "razumno pretpostaviti da u mnogim dijelovima Filipina i Indonezije višak (poljoprivrednog stanovništva – opaska V. S.) ne može biti manji od onog koji je utvrđen za Istočnu Europu uoči II. svjetskog rata".[97]

Međutim, za razliku od prethodnih istraživanja, ovdje nalazimo prvi put precizniju definiciju pojma: stručnjaci Ujedinjenih naroda smatraju da je "višak poljoprivrednog stanovništva" onaj dio stanovništva koji ima marginalnu proizvodnost rada jednaku nuli, pod uvjetima ceteris paribus (nepromijenjenih uvjeta).

[97] United Nations: Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries, New York, 1951, p. 9. (U pisanju tog izvještaja sudjelovali su vodeći ekonomisti onog doba, čak i nobelovci A. Lewis, T. W. Schultz, D. R. kao i drugi stručnjaci.)

Smatraju, nadalje, da je postojanje prenapučenosti jedan od faktora koji omogućuje napredak gospodarstava tih zemalja.

Vrlo su raznoliki oblici u kojima se očituje agrarna prenapučenost na selu. To mogu biti seoski proleteri (bez kuće i zemljišta) ili sluge i sluškinje na gospodarstvu krupnog zemljoposjednika. Znatan dio viškova radne snage pripada najamnim radnicima s domom na selu i komadom zemlje: u pravilu to je premaleno gospodarstvo da bi se od njega mogla izdržavati obitelj, čak i na nivou seljačke gladne egzistencije. Najamni rad, trajni ili povremeni, nužni su oblik pukog održanja života za ta gospodarstva. Ponegdje to se postiže kućnom radinošću: stotine i tisuće prodavača predmeta kućne radinosti pripadaju također toj kategoriji. Za većinu njih izlazak je u seoskom zapošljavanju, bilo na krupnim gospodarstvima bilo na sezonskim radovima u šumarstvu, građevinarstvu i drugdje.[98]

Moderna je ekonomska misao proširila koncepciju agrarne prenapučenosti. To je prvi učinio nobelovac Arthur W. Lewis, koji je u radu *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* toj skrivenoj agrarnoj nezaposlenosti dodao i skrivenu nezaposlenost u gradu (slijedeći stajališta J. Robinson):

"To je područje na kojem djeluju mnogobrojni povremeno: mladići, koji trče za vama, čim se pojavite, da bi ponijeli vašu prtljagu; povremeni vrtlari i slično. U takvim zanimanjima zaposleno je mnogo više ljudi, nego što je potrebno: moglo bi se broj ljudi u tom sektoru i prepoloviti, a da se ne smanji nivo i kvaliteta usluge. Sitna je trgovina također u toj kategoriji: ona je iznimno raširena u prenapučenim zemljama. Svaki trgovac proda dnevno samo nekoliko artikala: na tržnicama ima mnoštvo "štandova"; kad bi se njihov broj smanjio, to potrošači ne bi uopće osjetili. Možda bi čak i bolje prošli jer bi se maloprodajne marže smanjile".[99] Time je Lewis otvorio put modelu *dualnih ekonomija*, koje su bile i osnovica hrvatskog razvoja nakon 1945. godine.

Većina je indijskih ekonomista prihvatila pri tretmanu agrarne prenapučenosti pojam "skrivena nezaposlenost", koji je prvobitno kod J. Robinsona (kao što smo vidjeli) označavao samo cikličko pomicanje radne snage u smjeru manje proizvodnih zanimanja. Po njihovu poimanju, "skrivena nezaposlenost" uključuje i kroničnu nezaposlenost u agrarnom sektoru, koja nije nastala kao posljedica depresije u proizvodnim sektorima privrede, već kao rezultat kompletnog odsustva privrednih djelatnosti u kojima bi se ti radnici mogli zaposliti. Ovdje se sve češće javlja definicija da je agrarna prenapučenost stanje u kojem znatan dio radno sposobnog stanovni-

[98] Benko-Grado uzima da 60% zaposlenih u industrijskim poduzećima onog doba dolazi iz poljoprivrednih gospodarstava. To su „seljaci-radnici", kako ih je poslije nazivala ruralna-sociologija.

[99] A.W. Lewis: Economic Development with Unlimited supplies of Labour, The Manchester School, Vol. 22, No. 2 (1954), pp. 139-191.

štva ima marginalnu proizvodnost rada jednaku nuli, ako ne i negativnu. To znači da bi se uz nepromijenjenu tehniku proizvodnje, bez neke bitne reorganizacije, mogao iz poljoprivrede povući znatan dio radnika, a da to ne smanji proizvodnju. Višak radnika ne izražava se toliko u kraćem radu na polju pojedinca ili manjem broju radnih dana (sporiji rad apsorbira te udare!), već prvenstveno u smanjenim prihodima po stanovniku. *Skrivena nezaposlenost* postaje tako u krajnjoj instanci rezultat imperfektne kombinacije faktora proizvodnje, pri čemu očito najviše manjka kapital.

Taj termin rabimo ovdje i mi, pa ćemo istražiti visinu *skrivene nezaposlenosti* u Hrvatskoj između 1920. i 1940. godine. Temelj našeg prikaza bit će istraživanje koje je proveo Rudolf Bićanić i objavio u knjižici *Agrarna prenapučenost*.[100] Bićanić je izračunavao agrarnu prenapučenost za banovinu Hrvatsku i našao da je ona iznosila na tom teritoriju 984.969 žitelja od 3,111.952 agrarnih stanovnika (31% stanovništva). No ti podaci uključuju kotare u Bosni i Hercegovini koji danas nisu u Hrvatskoj. No kako je Bićanić davao podatke po kotarima, mi smo iz njegovih tablica izuzeli te kotare i dobili smo sljedeće podatke za teritorij Hrvatske u godini 1931. (bez dijelova koji su se nalazili u Italiji te Baranje).

Popis	Agrarno stanovništvo	Prenaseljenost stanovništva	%
1931.	2,601.406	886.389	34,1

Uključivanje teritorija koji nisu bili obuhvaćeni popisom 1931. godine, tek neznatno bi promijenilo ove brojke (na niže), pa ću dalje uzimati da trećinu aktivnih poljoprivrednika (u dobi od 15-64 godine) čini skrivena nezaposlenost, koju Bićanić naziva ondašnjim terminom *agrarna prenapučenost*.

Prema tome, trećina poljoprivrednih stanovnika Hrvatske godine 1931. bili su *skrivena nezaposlenost*. To je stanovništvo živjelo na malim posjedima (u pravilu imali su manje od 2 ha oranice), gotovo stalno na rubu gladi (u slučaju loše ljetine i/ili pada cijena poljoprivrednih proizvoda).[101] Gdje je bila smještena ta *skrivena nezaposlenost*? Bićanić na to odgovara u svojoj knjizi: Bivša lička županija pokazuje prenaseljenost od gotovo 67.000 poljodjelaca. 40% tamošnjeg stanovništva čini agrarni višak, koji prema tadašnjim prilikama proizvodnje ne dopušta da svaki seljak može živjeti od svoje zemlje. U bivšoj županiji modruško-riječkoj ima prema stanju 1931. oko 50.000 stanovnika agrarnog viška. Tim dvjema županijama možemo pri-

[100] Izdanje Zavoda za proučavanje seljačkoga i narodnog gospodarstva "Gospodarska sloga" Zagreb 1940.

[101] Izašavši iz zatvora u Sremskoj Mitrovici (1933.-36.) R. Bićanić je propješačio kroz prenapučene krajeve Južne Hrvatske i na temelju toga objavio knjige *Kako živi narod* (I. sv. 1936., II – 1939.). Tamo ističe kako se nad cijelo to područje nadvija "sjena gladi", s ekstremnim siromaštvom tog prenapučenog sela.

brojiti još i dio zagrebačke županije južno od Kupe (Kordun). Taj dio pokazuje također višak od 68.000 agrarnih stanovnika, koji prelaze preko donje granice srednjeg seljačkog posjeda. Ukupno, dakle, banska Hrvatska južno od Kupe i Save pokazuje pretičak agrarnog stanovništva od 185.000 duša ili 32.000 obitelji.

– Drugi je prenaseljeni kraj Hrvatsko zagorje i Prigorje. Varaždinska županija pokazuje prenaseljenost od 145.000 stanovnika, a to je 52% samo agrarnog stanovništva u Hrvatskom zagorju. Drugim riječima, da bi Zagorci mogli pristojno živjeti od svoje zemlje i da ne moraju ići na nadnicu, moralo bi se iseliti više od polovine sadašnjeg agrarnog stanovništva iz Hrvatskog zagorja. Ili im treba dati drugo zanimanje izvan poljodjelstva!! I Prigorje i okolica Zagreba do Karlovca ne stoji u tom pogledu bolje. Tu višak stanovništva broji 104.000 ljudi. Ukupno varaždinska županija i prigorski dijelovi zagrebačke županije do Karlovca imaju oko 250.000 duša agrarnog viška (62.000 obitelji). Treći dio čine posavski dio zagrebačke županije sa 23.000 žitelja agrarnog viška, zatim bjelovarsko-križevačka županija sa 64.000 viška agrarnog stanovništva. Također i podaci iz požeške županije pokazuju da u njoj ima 28.000 poljodjelaca pretička. Isto toliko pokazuje i virovitička županija, u kojoj također nema mnogo mjesta za nove naseljenike, nego je agrarno stanovništvo prenaseljeno za 12%. Ukupni višak stanovništva u bivšoj Savskoj banovini dosiže oko: 600.000 žitelja ili 100.000 seljačkih obitelji.

U južnim hrvatskim krajevima prilike su još teže. Kontinentalna Dalmacija pokazuje viškove agrarne prenaseljenosti preko prosjeka u pojedinim kotarima sjeverne Dalmacije od 30.000 do 60.000 ljudi. Ukupno, prema donjoj granici srednjeg seljačkog posjeda, u kontinentalnoj Dalmaciji ima do 280.000 stanovnika suviše, a to čini 66% pučanstva. Dakle, kontinentalna je Dalmacija još više prenaseljena, nego što je Hrvatsko zagorje. Slične su prilike, iako nešto malo bolje, na otocima, gdje agrarni višak čini 26.460 stanovnika na 47.000 agrarnog stanovništva uopće.

Sumirajući svoje nalaze R. Bićanić piše[102] godine 1940. " Da bi se dalo dobro živjeti na selu", kada bi u Banovini Hrvatskoj otišao sa sela, u kojem danas živi, *broj od jedan milijun duša, ili blizu* $^2/_5$ *svega agrarnog stanovništva.* Onda bi broj ljudi približno odgovarao današnjem shvaćanju o potrebi zemlje za pristojan život, sve to uz današnje produkcijske uvjete i standard života. No, upravo nam takav mora biti mjerodavan pri određivanju naše gospodarske politike. Mi ne smijemo postupati tako, da rješavajući jedno pitanje narodne nevolje stvaramo novo pitanje. Naš je zaključak: Današnje naše prilike u poljodjelstvu su takve, da treba naći nove mogućnosti života za gotovo milijun seljaka.

Ta brojka pokazuje svu težinu našeg agrarnog problema. Kraj tako velikog viška agrarnog stanovništva ili, što je isto, kraj oskudnosti, zemlje za toliko ljudi, teško je

[102] Ibid. str. 16-17.

pronaći put i način da se naše ekonomske i socijalne prilike na selu poboljšaju. Agrarni višak stanovništva u tako velikom opsegu prevladava svojim pritiskom sva ostala pitanja.

Zato je agrarna prenaseljenost nužan faktor o kojem mora voditi računa cijela naša ekonomska politika. Agrarna prenaseljenost djeluje na posjedovne odnose, izazivajući sve veće cjepkanje zemlje. Ona djeluje na opadanje stanovništva izazivajući pojavu smanjenja poroda."

Gotovo identične zaključke u pogledu agrarne prenaseljenosti ima i Mijo Mirković[103] koji "zborno" govori da rješenje valja tražiti u ekonomskim mjerama. Te mogu biti sljedeće mjere:

- uvećanje površine obradivog zemljišta;
- smanjenje potrebne površine zemlje po glavi stanovništva, intenzivnijom obradbom;
- iseljenje viška stanovništva: a) u gradove, b) u druge krajeve, c) u inozemstvo;
- smanjenje broja stanovništva koje se bavi poljodjelstvom; davanjem drugih zarada: a) javnih radova, b) industrije, c) stvaranjem dopunskih nuszanimanja za seljački svijet gdje je premalo zemlje;
- bolja podjela zemlje među poljodjelce.

Na osnovi tih istraživanja izračunavao sam skrivenu nezaposlenost u cijelom međuratnom razdoblju. Načela koja sam primijenio pri dobivanju ovih procjena, bila su sljedeća:

- agrarna prenapučenost u prosjeku čini trećinu poljoprivrednog stanovništva s malim varijacijama (niža je neposredno nakon I. svjetskog rata i uoči II. svjetskog rata, a viša u vremenu krize);
- kako su u međuratnom razdoblju autori izračunavali prenapučenost ukupno (za sve poljoprivredno stanovništvo!) morao sam procijeniti visinu *skrivene nezaposlenosti* među stanovništvom u dobi od 15-64 godine. Smatram pri procjeni da se postotak poljoprivrednika u toj dobi ne razlikuje od onog u stanovništvu u cijelosti.

Registriranu nezaposlenost također smo bili prisiljeni procjenjivati, budući da o njoj nema potpunih podataka za teritorij današnje Hrvatske. Koristili smo se pri tome podacima procjena nezaposlenosti u Jugoslaviji (koje je rabio M. Mirković u svojoj knjizi), kao i podacima koje su povremeno davali Statistički godišnjaci Jugoslavije.

[103] M. Mirković, IPROZ, Beograd 1940., str. 35-44, u kojem je sintetizirao svoje radove na tu temu između 1933. i 1940. godine. Četvrt stoljeća kasnije njegove tvrdnje ponavlja V. Fiegenwald (u knjizi Viškovi poljoprivrednog stanovništva u SR Hrvatskoj – analitička ocjena, Prikazi RZS-a, 17, Zagreb 1964.) kad kaže: "Agrarna prenaseljenost je pojava permanentno prisutna u našoj stvarnosti i predstavlja problem, koji daje određeni pečat svim ekonomskim i društvenim zbivanjima u našoj zemlji". (str. 1)

Sumarni prikaz podataka o registriranoj i skrivenoj nezaposlenosti daje tablica 10. Broj nezaposlenih u toj tablici procijenjen je na osnovi istraživanja nezaposlenosti koje je provodio Artur Benko-Grado u razdoblju od 1929. do 1941. godine. On je na temelju svog uzorka (od 70 velikih poduzeća) računao broj zaposlenih i nezaposlenih i utvrdio "koeficijent nezaposlenosti za cjelokupnu industriju banovine Hrvatske. On je iznosio, prema njegovim računima, 39,9% u 1932. godini, 26,1% u 1936. i samo 12% u 1938. godini.[104] Te smo njegove koeficijente primijenili na ukupan broj zaposlenih na teritoriju Hrvatske (kako su izračunati u tablici 5A). Podaci za prijašnje godine i godinu 1940. su procjena autora.

Tablica 10.

NEZAPOSLENOST U HRVATSKOJ, 1920.-1940.

Godina	u tisućama			% stanovnika u
	Registrirana	Skrivena	Ukupno	dobi od 15-64
1920.	50	460	510	24,9
1928.	60	520	580	25,5
1932.	94	545	639	27,0
1936.	74	530	604	24,6
1940.	40	510	550	21,6

Procijenjena nezaposlenost (registrirana i skrivena) svjedoči o iznimno visokoj nezaposlenosti u Hrvatskoj u međuratnim godinama. Kretala se oko četvrtine svih osoba u dobi od 15 do 64 godine. Ona se povećavala, govore brojke, konstantno sve do sredine tridesetih godina, a otada polako pada (ali i dalje ostaje iznimno visoka). To dokazuje kako je postojao golemi neiskorišteni radni potencijal s jedne strane – iskazani broj nezaposlenih čak je dvostruko veći od broja zaposlenih u nepoljoprivrednim djelatnostima. Nemogućnost nalaska posla u inozemstvu (zbog krize, koja i u svijetu vlada, prekinute su tradicionalne emigracijske rute) uzrokuje sporiji rast bruto-domaćeg proizvoda (osobito nakon 1926. godine), uz postupni pad u siromaštvo i bijedu sve većeg dijela stanovništva. Skrivena nezaposlenost uzrokuje iznimni pritisak na tržište rada, snižavajući nadnice i zaposlenima. Poslodavci, dakako, iskorištavaju to stanje, pa ne mali broj zaposlenih nije zdravstveno osiguran i/ili je samo povremeno zaposlen. U tim i takvim prilikama mnoge obitelji, gotovo trećina onih u radnoj dobi ili uopće nema posao ili je zaposlena samo u jeku poljoprivrednih radova.[105] Žive na razini egzistencijskog minimuma – na rubu gladi. To

[104] Indeks 2/1939., str. 12.

[105] I to unatoč poboljšanoj obrazovnoj slici stanovništva. Prema statistikama iz onog vremena, bilo je 1910. godine na teritoriju Hrvatske 48,8% odraslih ljudi nepismeno, dok godine 1940. taj postotak pada ispod 30%. Vidi: V. Stipetić: Pismenost i razvoj (jedno stoljeće u eliminaciji nepismenosti na teritoriju Hrvatske, 1880.-1981.), Naše teme, Zagreb 11/1984.

fermentira nezadovoljstvo s prilikama u kojima se živi, dajući masovnu podlogu radikalizmima svih vrsta (od staljinizma i fašizma preko antisemitizma do nacionalizama), s čime će se Hrvatska turbulentno suočiti tijekom II. svjetskog rata. Tim nezadovoljstvima pridonosi i pad realnih nadnica i zarada. Prema podacima, koje je pomno skupljao i objavljivao Artur Benko Grado realne su se nadnice smanjile kod svih kategorija zaposlenih (tablica 11.)

Tablica 11.

REALNE NADNICE ČETVEROČLANE OBITELJI ZAPOSLENIH U HRVATSKOJ, 1930.-1940.

(1914=100)

	Radnici u		Službenici		
Godine	industriji	trgovini	Banke i osiguranje	Priv. namještenici	Javni službenici
1930.	90,1	91,3	69,4	84,9	55,4
1.	91,9	96,4	73,6	87,6	63,2
2.	88,6	97,5	67,7	90,3	58,8
3.	93,5	102,7	76,9	93,9	56,4
4.	91,7	92,5	80,2	93,1	63,7
5.	82,9	89,1	69,2	89,5	66,2
6.	84,3	88,9	67,2	79,2	60,3
7.	83,0	88,4	64,3	79,3	58,1
8.	83,4	87,4	67,4	87,9	54,7
1940.	77,5	..	..	76,6	39,5

Izvor: Indeks 2/1939 i 2/1941.

Izostanak velikog tržišta Austro-ugarske, s dijelovima koji su imali osjetno viši bruto-domaći proizvod po stanovniku, djelovao je prije 1914. godine na visinu nadnica (klasičan su slučaj grafičari, koji imaju svoj snažni sindikat, koji traži i uglavnom postiže da njegovi članovi ostvare nadnice, koje su vrijedile u Austriji i Češkoj.)[106] Slično je i s javnim službenicima koji prije 1914. godine postižu visoke dohotke, koji ih čine "elitom" tadašnjega građanskog društva. Tome valja dodati mnoge kategorije zaposlenih u bankarstvu i osiguranju (sindikat SBOTIČ jedan je od glasnogovornika tog nezadovoljstva zaposlenih u pogođenim kategorijama zaposlenih).

Radničke komore, kao i marni A. Benko-Grado, prikupljaju podatke o mjesečnim zaradama i troškovima života, pa uspoređujući ta dva niza podataka dolaze do

[106] Vidi studiju S. Dapčević-Kučar: Kretanje najamnine u savremenim kapitalističkim zemljama, Beograd 1961.

zaključaka o tome koliko ostvarene nadnice mogu podmiriti troškove života. Podaci (tablica 12.) govore kako je četveročlana obitelj u tridesetim godinama mogla podmirivati od prosječne zarade samo oko 56% standardnih troškova života – zbog toga je bila prisiljena stanovati u substandardnim uvjetima. Slabije se odijevati i hraniti, živjeti na granici egzistencije. Obrnuto, samci koji imaju niže troškove života (hrane, primjerice, jednu osobu – a ono je kod četveročlane obitelji činila 60% svih troškova) imaju nadnicu koja pokriva njihove troškove života, pa su u stanju i štedjeti.

Tablica 12.

REALNI DOHOCI ZAPOSLENIH U HRVATSKOJ, 1930.-1940.

Godina	Prosječna nominalna zarada naših radnika (dinara)	Troškovi života:		Odnos nominalne zarade i troškova	
		samca	Radničke obitelji[1]	samca	Radničke obitelji[1]
1930.	1.143	890	2.256	128,4	50,7
1931.	1.137	836	2.120	136,0	53,6
1932.	1.042	730	1.843	142,7	56,5
1933.	987	640	1.621	154,2	60,9
1934.	899	615	1.554	146,2	57,9
1935.	890	628	1.599	141,7	55,7
1936.	909	647	1.648	140,5	55,2
1937.	950	695	1.776	136,5	53,5
1938.	973	712	1.826	136,8	53,3
1939.	1.054	782	2.021	134,8	52,2
1940.	1.238	739	1.889	167,4	65,5

1) Muž, žena koja ne radi i dva djeteta

Izvor: Artur Benko-Grado: Indeks, god. XII(1940.), broj 4, strana 20 i 2/1941.

Pad realne nadnice svih kategorija zaposlenih, koji perzistira tijekom cijelog promatranog razdoblja, a i dalje napreduje (vidi tendencije kod javnih službenika) uzrokuje da se nezadovoljstvu nezaposlenih pridruže i mnoge druge kategorije zaposlenih. Kad tome dodamo činjenicu kako je distribucija nacionalnog dohotka po klasama u godini 1938. bila iznimno nejednaka (kako je to analizom pokazao I. Vinski – 1969.), s osobito slabim udjelom u raspodjeli dohotka seljaka i radnika, to je razumljivo socijalno nezadovoljstvo u hrvatskom društvu. Sve to potencira nemire nezadovoljstva u "nemirnom miru" između dva svjetska rata.

6. BRUTO-DOMAĆI PROIZVOD HRVATSKE, 1910.-1940.

Utvrđivanje dinamike i visine bruto-domaćeg proizvoda Hrvatske između dva svjetska rata bilo je mnogo složenije od stvaranja serija o stanovništvu, zaposlenosti i realnim nadnicama. Za stanovništvo su postojali popisi iz 1910., 1921. i 1931. godine; a moglo se (za neke pokazatelje) koristiti i rezultate popisa iz 1948. godine (evolucija dobne strukture proizlazi i iz tih podataka); o zaposlenosti i osiguranim osobama postojali su podaci mirovinskih i zdravstvenih zavoda; nezaposlenost se (doduše nepotpuno) ipak evidentirala; ocjenjivao se stupanj agrarne prenapučenosti u Hrvatskoj itd.

Nasuprot tome, bruto-domaći proizvod nije se posebno izračunavao ni za Jugoslaviju, a kamoli za Hrvatsku. Objavljivali su se, doduše, povremeno podaci o nacionalnom dohotku, kao kategoriji bliskoj bruto-domaćem proizvodu, ali ne i identičnoj. Postoji tako jedna privatna (ali dobro dokumentirana) procjena "nacionalnog prihoda" Jugoslavije za sredinu dvadesetih godina;[107] od sredine tridesetih godina državna statistika Kraljevine Jugoslavije objavljuje visinu nacionalnog dohotka u statističkim godišnjacima Kraljevine Jugoslavije (za godine 1931., zatim za godine u razdoblju 1935.-38.). Taj se dohodak izračunavao u *budžetskom odelenju* tadašnjeg Ministarstva financija. Te su procjene bile rađene za Jugoslaviju kao cjelinu, davane u tekućim cijenama i kao takve bile su korištene za fiskalne potrebe. To ih čini slabo uporabljivim za ekonomske analize, pa su njihovim dopunama ekonomisti pristupili odmah poslije II. svjetskog rata.

6.1. Valorizacija makroekonomskih procjena gospodarskog razvoja između dva svjetska rata

Najambiciozniji bio je Ljubomir Dukanac, koji je radio na tome tijekom II. svjetskog rata i objavio svoju knjigu o poslovnim ciklusima u Jugoslaviji već 1946. godine.[108] U njoj je utvrđivao realnu dinamiku rasta dohotka, izvoza i uvoza, nadnica i zaposlenosti, ali za Jugoslaviju kao cjelinu. Knjiga je bila povučena ("odavala" je podatke strancima – tvrdilo se), a sam je Dukanac skončao u 39. godini (1949.), pa je njegov opus ostao nedorečen.

Težak zadatak prilagodbe tih prijeratnih podataka suvremenijoj ekonomskoj analizi prvi je ponio Stevan Stajić.[109] No, opet za Jugoslaviju u cjelini, ne dajući podatke o visini dohotka po republikama. Njegove je nalaze prihvatila i službena

[107] V. M. Đuričić, M. B. Tošić, A. Vegner, P. Rudčenko i M. R. Đorđević: Naša narodna privreda i nacionalni prihod, Sarajevo 1927. Autori ističu da su u prvom redu htjeli istražiti "opterećenje našeg stanovništva državnim i samoupravnim dažbinama", za koje se tada tvrdilo da "opterećuju" narodni dohodak s jednom trećinom.

[108] Knjiga je izašla u Beogradu 1946. godine na engleskom (!) jeziku: Yugoslav Business Cycles (index numbers) 1919-1941.

statistika Jugoslavije i objavila ih – mnogo kasnije – u svojem statističkom godišnjaku.[110] Na tome je radio i akademik Ivo Vinski, koji ih je objavio u svojoj knjizi *Kretanje društvenog proizvoda svijeta od 1910. do 1975. godine* (Zagreb 1978.). No i tu se procjenjivala dinamika gospodarskog razvitka Jugoslavije u cjelini, bez ocjena razvitka Hrvatske. Za Hrvatsku je, međutim, statistički zavod Hrvatske procjenjivao narodni dohodak i društveni proizvod, ali samo za razdoblje od 1952. do 1990. godine. Iznosim te činjenice stoga da bih upozorio kako je bilo nužno provesti revalorizaciju statističkog naslijeđa za Jugoslaviju, a tek zatim u te podatke unijeti procjene za Hrvatsku između dva svjetska rata.

Postupak koji sam slijedio imao je dvije faze. Prva je bila korekcija i kategorijalno ujednačavanje ranije davanih podataka s koncepcijom bruto-domaćeg proizvoda (kategorijom koja je danas u svjetskoj ekonomskoj literaturi univerzalno prihvaćena). Počnimo zato s najstarijim izvorom – studijom Đuričića i ostalih o *nacionalnom prihodu*. Autori ga definiraju kao narodni dohodak, ali budući da obrađuju po njima nazvane "izvedene dohotke", oni se približavaju koncepciji bruto-domaćeg proizvoda. Međutim, autori su bili u svojim računima limitirani slabošću tadašnje statistike, pa su u svoje račune unijeli i sve (netočne i nepotpune) podatke, s kojima se tada raspolagalo. Najveća je slabost tadašnje statistike bila poljoprivreda, djelatnost koja je davala (po njihovu računu) dvije petine bruto-domaćeg proizvoda, a 45% nacionalnog dohotka.

U čemu su bile slabosti? Statistika je u dvadesetim godinama, naime, ocjenjivala promjene na temelju procjena o prinosima koje su davala općinska tijela. Oni su "štiteći" svoje građane iskazivala mnogo manju proizvodnju na svom teritoriju, nego što je to stvarno ostvareno. To se naročito odnosilo na Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru, gdje nije postojao katastarski premjer zemljišta. Kad ih je državna vlast prisilila (1929.) da svoje procjene zasnuju na u dvadesetim godinama sastavljenom katastru, najednom su (od 1928. do 1929.) povećali oranice 9%, livade 8%, pašnjake čak 30%, pa je cjelokupna poljoprivredna površina povećana 14% (odnosno čak 18% za godinu 1925., kad Đuričić i njegovi suradnici procjenjuju nacionalni prihod").[111] Na toj osnovi proveo sam korekciju statistike biljne proizvodnje Jugoslavije te našao da

[109] Svoje je nalaze objavio u tri rada. U "Ekonomistu" (1/1956) objavio je prvo metodološki pristup *Jedan metod izračunavanja realnog nacionalnog dohotka;* zatim je u Zborniku radova Ekonomskog instituta FNRJ iz 1957. godine objavio studiju *Realni nacionalni dohodak Jugoslavije u periodima 1926.-1939. i 1947.-1956.* Konačno je u knjizi: Nacionalni dohodak Jugoslavije 1923.-1939. u stalnim i tekućim cenama (Beograd 1959.). U ovoj posljednjoj proveo je značajno rafiniranje metoda korištenih pri utvrđivanju realnog dohotka, korigirajući neke svoje ranije nalaze. U daljnjem tekstu koristit ću se samo tom knjigom.

[110] SZS: Jugoslavija 1918.-1988. (Statistički godišnjak), Beograd 1989.

[111] O tome sam objavio prije 50 godina (1956.) studiju *Korekcija jugoslavenske statistike biljne proizvodnje za razdoblje 1920.-1928.* (objavljeno u ediciji: IV. godišnji sastanak jugoslavenskog statističkog društva, Beograd 1957., str. 160-173.).

iskazanu vrijednost biljne proizvodnje danu kod Đuričića i suradnika valja povećati 3,5 do 5,5% (za Jugoslaviju kao cjelinu). Gotovo je identičan slučaj sa stočarskom proizvodnjom, odnosno brojem grla, koju su također procjenjivali općinski organi. I tu su općinski organi, svjesno ili podsvjesno, težili da svoje područje pokažu što siromašnijim, kako bi ga "sačuvali" od poreza i drugih nameta.[112] To je uzrokovalo da su iskazivani podaci i o broju stoke podcjenjivali stvarno stanje, što je uzrokovalo i nižu procjenu stočarske proizvodnje.[113]

Tablica 13.

KOREKCIJA POLJOPRIVREDNOG DOHOTKA JUGOSLAVIJE, 1923.-1930.

Godina	Nacionalni dohodak poljoprivrede (mil. dinara) tekuće cijene		Indeks
	po Đuričiću i Stajiću	Korigirana procjena po V. Stipetiću	
1923.	34.414	35.928	104,4
1924.	37.343	38.911	104,2
1925.	32.483	34.010	104,7
1926.	28.916	30.044	103,9
1927.	25.852	26.912	104,1
1928.	29.155	30.234	103,7
1929.	29.714	30.397	102,3
1930.	23.351	23.818	102,0

Po tim osnovama bilo je nužno korigirati (povećati!) procjene o proizvodnji, koje su davali Đuričić i suradnici, a preuzeo S. Stajić, i to utvrđenim koeficijentima slabosti tadašnje poljoprivredne statistike. Uporedba postignutih i originalnih podataka daje se u tablici 13.

Korekcija poljoprivredne statistike povećala je u prvoj polovici dvadesetih godina procijenjeni dohodak za nešto više od 4%; korigiranje (nakon 1929. godine) zbog podcijenjenog broja stoke, smanjuje sistemsku pogrešku na samo 2%. Zato sam za godine nakon 1930. povećao samo dohodak iz stočarstva, budući da držim da su ispravke biljne proizvodnje na temelju katastra otklonile te slabosti za jugoslaven-

[112] Tim je riječima upozoravao prije više od stotinu godina na tendencije kod tadašnje hrvatske-poljoprivredne statistike M. Zoričić (Publikacije kr. Statističkog ureda u Zagrebu, sv. XVII, str. XXXVI). Slično su se izjašnjavali i drugi pripadnici hrvatske statistike odnosno ekonomike agrara (Balaško, Signjar, Ožanić i drugi).

[113] Analitički utemeljenu studiju o tome podnio je O. Židek: Neki pogledi na brojno stanje stočarstva u staroj Jugoslaviji (godišnja skupština Društva ekonomista Hrvatske u Varaždinu (1956.), Ekonomski pregled, 11/1956.

sku poljoprivredu u cjelini. Ta korekcija, koja je bila nepotrebna za Jugoslaviju, međutim, ne tangira procjene dohotka u Hrvatskoj,[114] ali mijenja nivo dohotka 1923.-1926. (kod Đuričića i suradnika), kao i dinamiku gospodarskog rasta (kod Stajića) te strukturu nacionalnog dohotka (kod obojice Đuričića i Stajića). Sumar tih razlika vidljiv je iz tablice 14.

Tablica 14.

NACIONALNI DOHODAK JUGOSLAVIJE, 1923.-1939.

	Nacionalni dohodak (mil. din. – stalne cijene iz 1938. godine)		
Godina	Stajić	Stipetić	Stipetić (Stajić=100)
1923.	34.470	35.182	102,1
4.	36.515	37.228	102,0
5.	40.147	41.046	102,2
6.	38.709	39.399	101,8
1927.	37.624	38.269	101,7
8.	41.079	41.720	101,6
9.	43.471	43.901	101,0
1930.	43.062	43.434	100,9
1931.	42.071	42.491	101,0
2.	38.333	38.701	101,0
3.	38.945	39.335	101,0
4.	40.398	40.842	101,1
1935.	39.271	39.770	101,2
6.	44.885	45.379	101,1
7.	45.122	45.572	101,0
8.	48.475	48.575	101,0
1939.	50.988	51.498	101,0

Procjene uzrokovane predočenom korekcijom izgledaju skromne – iznose tek oko 2%, po Đuričiću i Stajiću, izračunatog nacionalnog dohotka u dvadesetim godinama – a samo oko 1% u tridesetim godinama (kad se korigira samo dohodak od stočarstva, zbog tadašnjih procjena kojima se podcijenjivao broj stoke). Ma kako se činile male, one mijenjaju čitav niz makroekonomskih veličina. Dokazat ćemo to analizom dviju osnovnih veličina (tablica 15.).

[114] Moji računi visine poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj između 1885. i 1955. godine, koje sam proveo u svojoj doktorskoj disertaciji (Kretanje i tendencije razvitka poljoprivredne proizvodnje na području Hrvatske između 1885. i 1955. godine, JAZU, Zagreb 1959.) uklonile su te slabosti za Hrvatsku, ali su one ostale za ostala područja b. Jugoslavije.

Tablica 15.

DINAMIKA NACIONALNOG DOHOTKA JUGOSLAVIJE, 1923./4. – 1938./9.

Kategorija	Milijuna dinara (stalne cijene) 1923./4.	1938./9.	Indeks (1923.-4.=100)
Nacionalni dohodak ukupan			
Stajić	35.492	49.732	140,1
Stipetić	36.205	50.036	138,2
Dohodak iz poljoprivrede			
Stajić	16.628	23.020	138,4
Stipetić	17.343	23.421	135,0

Iz ovog komparativnog prikaza valja izvući dva zaključka:

(a) korekcija podataka iz dvadesetih godina umanjila je, po Stajiću, računatu godišnju stopu rasta jugoslavenskoga gospodarstva (sa 2,27% godišnje u razdoblju između 1923./4. i 1938./9. na 2,18% po mom računu). Još je znatnije smanjena dinamika rasta poljoprivredne proizvodnje (s 2,19% godišnje na 2,02% po mom računu za isti vremenski interval).[115]

(b) Za naše istraživanje još je važnije povećanje udjela poljoprivrede u formiranju dohotka. Ono je iznosilo – po Stajićevim istraživanjima – u stalnim cijenama – 46,9% u 1923., 43,2% u 1930. i 46,1% u 1939. godini. Nakon provedenih korekcija biljne i stočarske proizvodnje udjel poljoprivrede u formiranju dohotka iznosi 48,0% u 1923. godini; pada na 43,7% u 1930.,[116] da bi se ponovno popeo na 46,6% u 1939. godini. To svjedoči o visokom ponderu poljoprivrede u formiranju narodnog dohotka u Jugoslaviji, koje je u Hrvatskoj bilo tek neznatno niže.

Mnogo su određenije procjene nacionalnog dohotka Jugoslavije za razdoblje 1920.-1939., koje je objavio akademik Ivo Vinski u svojoj pionirskoj studiji o nacionalnom dohotku Jugoslavije između 1909. i 1959. godine.[117] Za razliku od Stajića, koji je

[115] Stajić je računao stope rasta za cijelo razdoblje linearnim trendom (vidi grafikone u njegovoj studiji) pa je tako dobio stopu rasta gospodarstva u cjelini od 1,9%, a poljoprivrede od 2,28% godišnje. Zbog dužine i duboke krize u b. Jugoslaviji. Ta je statistička metoda podcijenila ostvareni rast gospodarstva, a (kako vidimo) precijenila dinamiku razvoja poljoprivrede.

[116] Godina 1930. bila je izrazito klimatski nepovoljna, pa je žetva bila slaba. U Hrvatskoj je tako, proizvodnja godine 1930. bila 11% manja nego prethodne 1929. godine. V. *I. Stipetić: Biljna proizvodnja u Hrvatskoj 1885.-1990. godine*, Zagreb 1991., str. 22.

[117] I. Vinski: *National Product and Fixed Assets in the Territory of Yugoslavia 1909.-1959.* Income and Wealth Series IX, Bowes & Bowes, London, 1961. Taj je rad autor preveo i objavio u Ekonomskom pregledu (broj 11-12 iz 1959. godine) pod naslovom *Nacionalni dohodak i fiksni fondovi na području Jugoslavije, 1909.-1959.* U daljnjem tekstu koristit ću se tim prijevodom Vinskog. Napomenut ću da se Vinski u svojim kasnijim radovima (posebno ističem *Kretanje društvenog proizvoda svijeta od 1910. do 1975. godine*) potpuno držao tih svojih procjena.

koristeći već objavljena vrela, analizirao makroekonomske pokazatelje, I. Vinski stvaralački ulazi u mnogobrojne izvore, prilagođava ih potrebama analize i stvara relevantne vremenske serije samostalno. Tako Vinski proširuje svoje istraživanje na cijelo međuratno razdoblje; zatim korigira te podatke dodajući vrijednosti za djelatnosti koje tadašnja vladajuća marksistička koncepcija nije obračunavala u narodnom dohotku (iz razumljivih razloga on to eufemistički naziva "usklađenjem za međunarodne usporedbe") i procjenjuje amortizaciju, kako bi dobio kategoriju bruto-domaći proizvod. Tako je Vinski sam vrlo rano konstruirao vremenske serije podataka o najvažnijem makroekonomskom pokazatelju (bruto-domaćem proizvodu), ali i o visini dohotka i amortizacije.[118]

Iz tablice 16. proizlaze mnogobrojni zaključci važni za naše istraživanje makroekonomskih veličina na području Hrvatske. To su:

a) Jugoslavija postiže razmjerno visoku stopu gospodarskog razvoja (3,1% za razdoblje od 1920. do 1940. godine), što osjetno nadmašuje račun S. Stajića (koji nalazi svega 1,9%, ali za razdoblje 1923.-39.);
b) To je još više naglašeno kod računa dinamike rasta neto-proizvoda po stanovniku (kod Vinskog za međuratno razdoblje 1,7% godišnje, kod S. Stajića samo 0,4%);
c) Poliglot Vinski slijedio je tekuću ekonomsku misao, koja je upravo u pedesetim godinama definirala koncepciju bruto-domaćeg proizvoda. On zna da je domaća metodologija (po kojoj radi Stajić, ali mora i Vinski) defektna i da ju je (ne samo radi komparabilnosti) nužno dopuniti. On to tada i čini, omogućujući komparabilnost naših podataka s inozemnima, čime se povećava domaći bruto-proizvod (za 23% u prosjeku za sve godine). Taj račun I. Vinskog, prezentiran na engleskom, otada primjenjuju svi međunarodni analitičari.[119]
d) Na kraju, Vinski računa da je udjel primarnog sektora (poljoprivreda, šumarstvo i ribolov) u strukturi bruto-domaćeg proizvoda godine 1931. iznosio 41% (prema 43,7% kod nacionalnog dohotka Stajića).

[118] Vinski se za proračun volumena poljoprivredne proizvodnje koristio mojim studijama: Poljoprivredna proizvodnja na današnjem području FNR Jugoslavije iz 1957. godine te naprijed citiranu Korekciju jugoslavenske statistike biljne proizvodnje za razdoblje 1920.-8., kao i moje druge tada neobjavljene rukopise, koje sam mu stavio na raspolaganje. Korektni I. Vinski u samoj studiji na tome mi je posebno zahvalio (vidi str. 854 njegove studije).

[119] A. Maddison ga citira i po njemu izračunava visinu BDP-a za Jugoslaviju u knjizi: Monitoring the World Economy 1820.-1992., Paris, OECD 1995, p. 143. No mnogo je značajnije za ovu studiju da su iznose o nacionalnom dohotku po stanovniku, dane u dinarima iz 1953. godine, A. Maddison i organizacija OECD konvertirali u dolare kupovne snage iz 1990. godine, omogućujući na taj način punu komparabilnost naših serija s inozemnima.

Kao što vidimo, dva su ekonomska analitičara došli do rezultata koji se prilično razlikuju. Nema nikakve dvojbe da su računi Vinskog pouzdaniji, pa ćemo se pri ocjeni veličine i dinamike rasta bruto-domaćeg proizvoda Hrvatske na njega oslanjati.

Pogledajmo stoga što nam kazuju podaci o dinamici gospodarskog razvoja Hrvatske za međuratno razdoblje.

Tablica 16.

NACIONALNI DOHODAK PODRUČJA JUGOSLAVIJE, 1920.-1948.

(valoriziran dinarima po cijenama iz 1953. godine)

Godina	Obračun (milijardi dinara)		Amortizacija (mrd.)	Domaći bruto-produkt (mrd.)
	po jugosl. koncepciji	za međunarodne usporedbe		
1920.	474	522	73	595
1.	485	535	75	610
2.	500	551	77	628
3.	527	580	79	659
4.	564	622	81	703
1925.	593	653	84	737
6.	636	699	86	785
7.	624	688	89	777
8.	683	749	0,1	840
9.	721	789	93	882
1930.	709	774	94	868
1.	687	751	95	846
2.	619	681	96	777
3.	639	702	96	798
4.	663	728	97	825
1935.	647	717	98	815
6.	737	810	100	910
7.	745	823	103	926
8.	805	889	106	995
9.	850	938	109	1.047
1940.	904	998	106	1.104

Izvor: I. Vinski: Nacionalni dohodak (1959., str. 844.)

III. DINAMIKA RAZVITKA VAŽNIJIH GOSPODARSKIH DJELATNOSTI U HRVATSKOJ, 1920.-1940.

7. POLJOPRIVREDA

Poljoprivreda je, kao što smo vidjeli, bila najvažnija gospodarska grana Hrvatske u međuratnom razdoblju. Zapošljavala je između tri četvrtine (1920.) i dvije trećine stanovnika (1940.) u dobi od 15 do 64 godine i davala nešto manje od polovice bruto domaćeg proizvoda (godine 1920.).

Kraj I. svjetskog rata poljoprivreda dočekuje u iznimno teškim uvjetima. Većina je muškaraca bila mobilizirana, poslana na daleke frontove, gdje je smrt harala nemilice. Bijeda kod kuće, s užasima na frontovima, potiče mnoge na bijeg iz vojnih jedinica (masovniji postaje taj bijeg potkraj 1916. godine); bolnice su pune marodera i simulanata; u šumama se okupljaju bjegunci. Tijekom 1917. i 1918. godine taj bijeg iz ratne klaonice na bojištima prerasta u seljačku *jacqueriju*, s izraženim antifeudalnim obilježjem. Deseci barunskih i plemenitaških dvorova bili su u tim godinama spaljeni, kao i katastarske knjige te sudske i općinske arhive. Prisvajajući zemlju i plijeneći dvorce, "zeleni kader" postaje čimbenik koji decizivno utječe na prve korake nove države SHS, stvorene 1918. godine.[120] U strahu pred revolucionarnim gibanjima seljaka Središnji odbor Narodnog vijeća već 26. studenog 1918. godine donosi zaključak da se "omah pristupi provedbi demokratskih agrarno-političkih reformi", kojima bi se "likvidirali svi feudalni odnosi" (ali, dodaje se, "uz pravednu odštetu"), kojima bi se trebali "izvlastiti" svi zemljišni veleposjedi i imanja stečena u ratu iz ratnih dobitaka ("uz pravednu odštetu", stoji i ovdje) i ta bi se zemlja podijelila poljoprivrednicima.[121] Taj stav hrvatskih političara prihvaća se i u Beogradu, pa se hitnim postupkom donosi Zakon o agrarnoj reformi za cijelu Kraljevinu SHS.

Što je uzrokovalo taj bunt seljaka i potaknulo političare da hitnim odlukama zadovolje seljačke zahtjeve? Odgovor je nesumnjivo u distribuciji poljoprivrednog zemljišta. Iako ne postoje precizni podaci o posjedovnoj strukturi na teritoriju Hrvatske u prvim desetljećima 20. stoljeća, uvid u tadašnje prilike pruža popis poljoprivrede, obavljen 1895. godine u Hrvatskoj i Slavoniji. Rezultate tog popisa, objavljenog u publikacijama tadašnjeg Zavoda za statistiku, temeljito su analizirali mnogi ondašnji ekonomisti, pa ih je rabio i Milan Ivšić, grupirajući izvorne podatke u kategorije posjeda (tablica 16). Sumirajući rezultate poljoprivrednog popisa u Hrvatskoj i Slavoniji iz godine 1895. Milan Ivšić[122] donosi sljedeću tablicu:

[120] O tome je svjedočio na mnogo mjesta svjedok događaja Miroslav Krleža (Hrvatski bog Mars, Na rubu pameti i drugdje).

[121] Dokument je objavila Z. Šimončić-Bobetko u knjizi Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj, vol. II.

Tablica 17.

KATEGORIJE POSJEDA U HRVATSKOJ I SLAVONIJI U 1895. GODINI

Kategorija posjeda	Veličina posjeda (u jutrima)	Broj gospodarstava	Površina (000 jut.)	Struktura (u %) gospodarstva	zemljišta
Sitni parcelni	ispod 5	180.175	395	44,2	8,5
Sitni seljak	5-20	192.656	1.993	47,3	41,5
Srednjak	20-50	30.603	859	7,5	18,4
Veliki seljački	50-200	3.380	258	0,8	5,5
Veliki posjed	200-1000	380	170	0,1	3,7
Latifundije	iznad 1000	209	1,048	0,1	22,5
Ukupno		407.403	4.663	100,0	100,0

Izvor: M. Ivšić: Les problemes... p. 134.

Čak 407.403 gospodarstva zabilježio je taj popis u Hrvatskoj i Slavoniji, pri čemu gotovo polovica njih pripada kategoriji "sitnog parcelnog posjeda" (44,2%); daljnjih 47,3% seljaka (192.656) ima posjed veličine od 5 do 20 jutara. Drugim riječima, 91,5% svih seljačkih gospodarstava bilo je u kategoriji sitnih seljačkih posjeda. Zaključak je neprijeporan – hrvatskom je poljoprivredom i tada dominirao sitni posjed. Nasuprot toj masi od 373.000 seljačkih posjeda stoje veliki posjedi i latifundije – njih samo 589 posjeduje 26,2% zemljišta, a prosječna veličina tih posjeda iznosi 2.068 jutara. Taj stravični nesklad između 1895. i 1918. još se i povećao, pa statistika veleposjeda u Hrvatskoj i Slavoniji 1920. godine[123] nalazi da su te godine veleposjedi imali 1,422.252 jutara zemljišta (16,7% više nego 1895. godine), a kad se tome pridodaju površine zemljišnih zajednica, općinska i gradska zemljišta te crkvena i privatna dobra (veličine od 200 do 2000 katastarskih jutara) tada je u veleposjedničkim rukama bilo 3 milijuna jutara zemljišta, što je činilo više od trećine produktivne površine Hrvatske i Slavonije. To je činilo masovnu podlogu našoj *jacqueriji* i pred njenim su buntom politički predstavnici forsirali agrarnu reformu. No kako se bunt postupno smirivao, tako se zavlačilo i odustajalo od diobe nekih veleposjeda (pod različitim pretekstima) pa je M. Mirković s pravom tu reformu nazivao "polovičarskom".

Proces prelaska zemlje u ruke onih koji je obrađuju, započet 1848. godine, nastavljen je time u godinama od 1919. do 1933., ali je radikalno završen tek agrarnom

[122] M. Ivšić: Les problèmes agraires en Yougoslavie, Paris 1926. Predgovor je napisao V. Boret, koji je bio i ministar poljoprivrede Francuske, koji zanosno ističe kako je Ivšićev rad "doprinos ne samo jugoslavenskom seljaštvu, već i europskom, jer je taj na našem starom kontinentu onaj bitni činilac prosperiteta i mira" (p. IX.).

[123] Vidi citiranu knjigu Z. Šimončić-Bobetko: Agrarna reforma II, str. 521.-526, Zagreb 2000.

reformom iz 1945.-48. godine.[124] Taj je proces tekao uz bezbrojne rasprave – od parlamentarnih do stručnih – pri čemu se ne mali broj opredjeljivao za zadržavanje veleposjeda – iz različitih razloga.[125]

Ukupni učinak te agrarne reforme bio je likvidacija znatnog dijela veleposjeda (osobito onog dijela koji je bio u rukama aristokracije tuđinaca). No učinak je bio dvojak: nastavak prijelaza vlasništva nad zemljom u ruke seljaka donio je i stanoviti nazadak proizvodnje u prvim godinama provođenja te mjere na dijelu zemljišta. Uzroci su prozaični: nad veleposjedima je lebdio mač eksproprijacije, pa su oni prestali ulagati u poljoprivredu. Međutim, seljak, kad je stekao uživanje zemlje, investirao je iako mu posjed nije bio ozakonjen. Manjak investicija tijekom 1914.-8. uzrokovao je sporiju obnovu biljne proizvodnje Hrvatske, kao što je to vidljivo iz grafikona 1.: proizvodnja u razdoblju 1920.-1923. nalazi se ispod trendne linije, ali je brzo sustiže – već 1924. godine, brži je napredak bio i u kriznim godinama za poljoprivredu (1926.-1938.). Godišnja stopa rasta biljne proizvodnje iznosi za razdoblje od 1920. do 1940. godine 2,14% godišnje.[126] O prilikama hrvatskog sela nakon I. svjetskog rata svjedoči Đuro Basariček. "Nestalo je ugara i to je bio veliki napredak u hrvatskoj poljoprivredi. Proizvodnja se uvećavala zbog dobre prođe i povoljnih cijena na domaćemu tržištu. Seljak se razdužio inflacijom. Mnogo se investiralo za nabavu zemlje. Srednji je posjed gutao veleposjed i sitni posjed. Povećavalo se stado rogatog blaga (umanjeno za vrijeme rata), nabavljeni su strojevi, građene su mnoge zgrade, zdravije i udobnije. Taj je stanoviti dio novca tezauriran na selu. Nastupilo je i okućivanje

[124] Mirković o toj tendenciji piše: da je "dugotrajan proces prijelaza zemljišnog vlasništva u ruke obrađivača trajao punih 150 godina – sve do 1953. godine". On ističe da se taj proces sukobio sa "zakonima ekonomskog razvoja", koji su drugdje djelovali na koncentraciju zemljišnog vlasništva, pri kojem je seljak-obrađivač gubio zemlju. Takvih je procesa bilo i kod nas, ali oni nisu nadjačali "vjekovni proces napredovanja seljačkog vlasništva". Ali on ističe kako "seljaci nisu oduzimali feudalcu i velikom posjedniku zemlju normalnim razvitkom i ekonomskim sredstvima, nego je seljačko vlasništvo jačalo – otimanjem zemlje revolucionarnim zahvatima, ratovima za oslobođenje i reformama, koje su dolazile pod pritiskom revolucionarnih zahvata masa". (M. Mirković: Ekonomska historija Jugoslavije, Tom II, str. 7, Pula-Rijeka 1985.)

[125] Među protivnicima agrarne reforme našao se i Gospodarsko-šumarski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Vijeće tog fakulteta prihvatilo je spomenicu o agrarnoj reformi pod naslovom: *Agrarna reforma u Hrvatskoj, Sloveniji i Vojvodini* (Zagreb 1923., str. 40), koju su napisali trojica profesora (O. Frangeš, S. Jurić i S. Ugrenović). Tu se zaštićuju veliki posjedi sa stajališta stručnog – "nacionalne ekonomije" – a autori odbijaju da se uopće izjasne o "nacionalno-političkoj" strani tog procesa (o čemu "odluku trebaju donijeti narodni zastupnici i državna vlast", a ne oni kao stručnjaci). Ustajući u obranu velikih posjeda (kao učinkovitijih) oni pišu "Provede li se naša agrarna reforma tako da se time poljulja ili čak unazadi naša agrarna proizvodnja, onda ne samo da se dovodi u pitanje prehrana našeg naroda, ne samo da se potkopava vrijednost našeg novca, onda prijeti pogiblje da izbije nezadovoljstvo naroda u velikoj mjeri pa da se za to nezadovoljstvo okrivi novi red i nova državna uprava. Može čak da dođe do toga da se počne jadikovati za prijašnjim stanjem, a što je još najodsudnije, naša država mora onda početi gubiti i na ugledu pred stranim državama". (str. 8)

[126] Utvrđeno linearnim trendom: ish. 1920. godina.

proletera i zemlju je (agrarnom reformom – op. V. S.) dobilo više desetaka tisuća ljudi, koji su prije bili beskućnici, a dvostruko toliki broj podvostručio je svoju imovinu. No, to je vrijedilo samo za situaciju neposredno poslije rata, kada je i domaći i strani svijet bio gladan agrarnih proizvoda. Agrarni su proizvodi bili mnogo traženi, a cijene su mu bile znatno uvećane... No, to nije dugo trajalo, jer je već 1926. godine nastupila djelomično agrarna kriza i jak pad cijena agrarnih proizvoda."[127]

Tablica 18.

STOČNI FOND HRVATSKE, 1911.-1939.

Godina	Konja	Goveda	Svinja (u tisućama)	Koza	Ovaca	Peradi (milijuna)
1911.	338	1.268	1.117	322	1.843	3,9
1921.	318	1.206	821	277	1.257	3,8
1931.	351	1.063	1.178	227	1.538	5,2
1939.	358	1.109	1.197	200	1.600	5,5

Izvor: V. Stipetić: Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje, Zagreb 1959., str. 79.

Za razliku od biljne proizvodnje, koja je ugrožena zbog neizvjesnosti u pogledu vlasništva nad zemljištem, stočarska je proizvodnja brže napredovala; tržište je za tu proizvodnju bilo povoljnije, s favorabilnim cijenama, pa u strukturi poljoprivredne proizvodnje počinje proces stočarske orijentacije. To se samo djelomično može vidjeti iz podataka o broju stoke (kako to proizlazi iz podataka danih u tablici 18.). Kao primjer navest ću da je pri popisu godine 1911. među 1,268.000 goveda bilo čak 284.000 volova i junaca starijih od 2 godine, a 600.500 krava. Godine 1939. imamo za osminu manje goveda (1,109.000), ali je krava 663.000 (ili 10% više), dok se broj volova (koji su služili 1910. godine kao vučna snaga) upola smanjio.[128] Broj krmača i suprasnih nazimica povećao se sa 157.500 na 227.000 (povećanje za 44%). Jednako je tako za gotovo 50% porastao broj peradi. Uz to rastu muznost po kravi, broj prasadi po krmači i ostali pokazatelji povećane proizvodnosti – što omogućuje da stočarska proizvodnja brže raste i povećava svoje udjel u strukturi bruto-poljoprivredne proizvodnje. To ubrzava dinamiku rasta biljne proizvodnje (ona je iznosila – kao što smo prije izračunali – 2,14% godišnje) na 2,33% za poljoprivrednu proizvodnju u cjelini. Kako se pri tome nije povećavao udjel reprodukcijskih materijala u potrošnji (kako

[127] Gj. Basariček – cit. po Bićaniću (1967, str.96.)

[128] O tome sam pisao u radu: Struktura govedarstva na području Jugoslavije između 1900. i 1953. godine, Ekonomist 2/1955. i u svojoj disertaciji: Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje Hrvatske, JAZU, Zagreb 1959., str. 186-193.

je to dokazao J. Tomašević)[129] to možemo uzeti da je godišnja stopa rasta bruto-domaćeg proizvoda poljoprivrede Hrvatske iznosila 2,33%.

Sintetsku tablicu o poljoprivrednoj proizvodnji Hrvatske po petogodišnjim razdobljima (kako bi se eliminirale godišnje oscilacije u proizvodnji) pokazuje tablica 19. s podacima o proizvodnji triju najvažnijih proizvoda poljoprivrede Hrvatske.

Tablica 19.

POLJOPRIVREDNA PROIZVODNJA U HRVATSKOJ 1910.-1939.

Razdoblje	Žita: Ukupno	u tome krušna	Mlijeko	Meso	Volumen poljoprivredne proizvodnje
A. Ukupna proizvodnja (tisuća tona)					
1910.-4.	1.179	459	433	89	100
1920.-4.	1.163	420	434	77	93
1925.-9.	1.458	552	462	94	108
1930.-4.	1.521	501	481	103	114
1935.-9.	1.631	548	510	111	121
B. Proizvodnja po poljoprivredniku (u dobi od 15 do 64 godine)					
1910.-4.	764	291	274	56	100
1920.-4.	760	275	284	50	97
1925.-9.	929	352	294	60	109
1930.-4.	933	307	295	63	111
1935.-9.	977	328	305	66	116
C. Proizvodnja po stanovniku (kg)					
1910.-4.	335	130	123	25	–
1920.-4.	334	121	125	22	–
1925.-9.	399	151	126	26	–
1930.-4.	393	129	124	27	–
1935.-9.	405	136	127	28	–

Izvori: V. Stipetić: Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje na području Hrvatske, Zagreb 1959.; I. Stipetić: Biljna proizvodnja u Hrvatskoj 1885.-1990., Zagreb 1991.

Iz tablice 19. – podaci A – vidljiv je napredak proizvodnje triju najvažnijih proizvoda poljoprivrede Hrvatske – pri čemu se stanje uspoređuje i s proizvodnjom uoči I. svjetskog rata (proizvodnja 1910.-4.). Proizlazi da je napredak u proizvodnji bio najznačajniji u proizvodnji mesa i žita, dok je proizvodnja mlijeka sporije napre-

[129] J. Tomašević (Peasants, Politics and Economic Change in Yugoslavia, Stanford University Press Stanford 1955) dokazao je da se potrošnja mineralnih gnojiva *smanjila* između 1924. i 1936. godine, sa skromnim napretkom tek nakon 1937. godine (pp 440-450).

dovala (tržište mlijeka bilo je posve neorganizirano, mljekare se grade tek potkraj tridesetih godina).

Stavka B u toj tablici označava napredak proizvodnosti rada u poljoprivredi između dva svjetska rata. Tu je napredak, kao što se vidi, bio sporiji nego što je rasla proizvodnja sama, pa poljoprivredu Hrvatske u tom razdoblju karakterizira spor porast proizvodnosti rada.[130] Taj čimbenik uzrokuje i sporiji rast bruto-domaćeg proizvoda (jer je to ipak djelatnost koja angažira dvije trećine stanovnika u dobi od 15 do 64 godine), a uzrokovan je naprijed analiziranom agrarnom prenapučenošću. O tome vrlo jasno govori J. Tomašević (1955., p. 450):

"Faktori odgovorni za slabo korištenje velikog dijela raspoložive radne snage u jugoslavenskoj poljoprivredi u međuratnom razdoblju bili su vrlo mala veličina poljoprivrednih gospodarstava, brojnost obitelji u seoskim područjima, koncentracija na proizvodnju žita i akutna agrarna prenapučenost. Kako je samo neznatan broj seljaka prihvatio uzgoj radom-intenzivnih kultura (jer nije bilo mogućnosti za prodaju tih proizvoda), to je posljedica bila da je Jugoslavija imala radom-ekstenzivnu poljoprivredu unatoč prekomjernoj ponudi rada".

Na kraju, valja komentirati i podatke o proizvodnji po stanovniku (kolona C u tablici 18.). Podaci govore kako se proizvodnja triju najznačajnijih proizvoda po stanovniku povećavala u promatranom razdoblju, pri čemu je najveće povećanje ostvareno u proizvodnji žita. Međutim, distribucija te proizvodnje bila je vrlo nejednolika: jednako po regijama (Dalmatinska zagora, ali i Hrvatsko zagorje bili su na razini gladne egzistencije, dok je u Slavoniji bio prisutan višak kalorija u prehrani) i socijalno-ekonomskim grupama (potrošnja hrane bila je bolja u gradu nego na selu; ali i u gradu radnička je prehrana bila daleko od one koju su uživali pripadnici imućnijih kategorija).

8. INDUSTRIJA I OBRT[131]

U Kraljevinu SHS Hrvatska i Slavonija s Dalmacijom ulaze 1918. godine kao razvijeniji dijelovi nove državne zajednice, koji je, osim toga, manje bio zahvaćena ratnim operacijama (za razliku od Srbije, Makedonije, Crne Gore, a djelomično i

[130] To je kontrastno s napretkom produktivnosti u drugim zemljama. Tako C. Clark nalazi (1957., p. 273) da je upravo u tom razdoblju u svjetskim razmjerima počela naglo rasti proizvodnost rada u poljoprivredi. U Švedskoj raste 4,6% godišnje između 1920. i 1950. godine (prema 2,4% između 1870. i 1920.); u Engleskoj odgovarajući su podaci 4,0% prema 0,7%; u USA 6,3% prema 1,6% (pp. 269-275.).

[131] Obrađujemo industriju i obrt na istom mjestu iz jednog jedinog (ali važnog) razloga. Statistika nije nikad precizno mogla razlikovati gdje prestaje obrt, a počinje industrijska proizvodnja (broj zaposlenih kao kriterij? Ili vrijednost proizvodnje? Ili što drugo?). Osim toga, u dvadeset godišnjem razdoblju, koje razmatramo, mnoge obrtne radionice prerastaju u industrijska poduzeća *(Siemens* nije jedini!).

Bosne i Hercegovine). M. Mirković (1985., II, str. 199-255) je računao da je godine 1918. industrija Hrvatske i Slavonije i Dalmacije davala oko 40% industrijske proizvodnje (u Srbiji se još vodio rat!!); tako visok udjel Hrvatske potvrdio se i istraživanjem R. Bićanića dvadeset godina kasnije (1967.), koji je našao da je potkraj 1918. godine hrvatsko područje zapošljavalo trećinu zaposlenih u industriji Kraljevine SHS. Nalazi Mirkovića i Bićanića u skladu su s nalazima Đuričića i suradnika (1926., 180-196, 265) koji su utvrdili da su u dvadesetim godinama prošlog stoljeća industrija i obrt davali 17% bruto-domaćeg proizvoda, kako ga autori definiraju, u čemu je dominirala hrvatska industrija. U tim dvadesetim godinama industrija i obrt činili su najvažniju gospodarsku djelatnost iza poljoprivrede. Autori konstatiraju (nakon analize prilika po pojedinim regijama) da je industrija bila "najviše razvijena u Sloveniji, a zatim u Hrvatskoj i Slavoniji te Dalmaciji" (Ibid, str. 182). Ti autori s pravom tvrde da tadašnju industriju karakteriziraju mala poduzeća (s manje od 10 radnika po pogonu), pa zaključuju da "većina naših fabričkih preduzeća (80,5%) spada u grupu sitnih preduzeća". To ilustriraju i na primjeru pilana: njih je bilo u Kraljevini SHS čak 2750, ali je bilo samo 350 velikih pilana. Od njih je čak 135 (39%) bilo u Hrvatskoj i Slavoniji (samo je u pilanama, po njihovim procjenama, bilo zaposleno oko 80.000 radnika, a u vrijeme sječe više od 100.000!!). Ako bismo te postotke primijenili na Hrvatsku u cjelini, to bi značilo da je u dvadesetim godinama samo u drvnoj industriji bilo zaposleno oko 32-40 tisuća radnika).

Tako visok udjel Hrvatske (ovako definirano) zadržao se i kasnije. Tako je 1932. godine Hrvatska zapošljavala oko 35% industrijskih radnika (Savska banovina 28,52%,[132] Primorska 3,81%, a računam da su Istra, Zadar i otoci pod Italijom zapošljavali daljnjih 3% radnika). Hrvatska je zadržala, kao što se vidi, svoj visok udjel u broju zaposlenih u Jugoslaviji.

Ako podacima iz popisa iz 1931. godine o zaposlenosti u hrvatskoj industriji i obrtu (tablice 6. i 7.) dodamo procjene zaposlenih na područjima, koji su se tada nalazili u Italiji, tada je u hrvatskoj industriji i obrtu bilo 1931. godine zaposleno oko 190.000 ljudi, odnosno nešto više zaposlenih nego u svim ostalim nepoljoprivrednim djelatnostima. Zato je utvrđivanje stanja i dinamike razvoja industrije i obrta od iznimnog značenja za ocjenu cjelokupne dinamike hrvatskoga gospodarskog razvoja.

Našu ćemo analizu početi s podacima o industrijskim granama s kojima se raspolaže. Izostavit ću, dakako, podatke o pojedinim poduzećima. Uz tradicionalnu drvnu industriju naglasak industrijskog napretka u međuratnom razdoblju bio je na tekstilnoj industriji: napreduje proizvodnja pamučnih i vunenih tkanina, supstituirajući dotadašnju naturalnu proizvodnju (od lanenih tkanina do čoje od

[132] Prema podacima Jugoslavenskog Lloyda od 28.V.1935. i 24.X.1938.

domaće vune). Povećana tražnja za industrijskim tekstilnim proizvodima u Hrvatskoj, ali i u drugim dijelovima Jugoslavije, pruža mogućnost vrlo brzom razvitku tekstilne industrije.[133] Tome pogoduje i carinska zaštita (koja je visoka za tkanine i pređu, a mnogo niža za sirovi pamuk i vunu), čime se favorizira finalizacija osnovnih sirovina u zemlji. Prikaz tadašnje statistike najbolje o tome govori (tablica 20.).

Tablica 20.

TEKSTILNA INDUSTRIJA HRVATSKE,* 1938.

Godine	Broj tvornica	Kapital (000 din)	Radna mjesta	Pogonska snaga (KS)
1938.	121	424.774	21.051	10.198
Osnovane				
do 1919.	30	167.339	6.750	4.408
1920.-38.	91	257.435	14.301	5.790

* Hrvatska i Slavonija, s Dalmacijom

Izvor: Statistika industrije kraljevine Jugoslavije, Beograd 1941., str. 68.

Uz gore navedene tvornice valja dodati i mnogobrojne (manje) tvornice koje finaliziraju tekstilne proizvode (Šimunčić-Bobetko, 2005, 273-425). Tako u Hrvatskoj radi dvadesetak tvornica čarapa (najveće su u Zagrebu, Čakovcu, Karlovcu i Vukovaru) koje zapošljavaju više od 2000 radnika (pretežno žena). U proizvodnji trikotaže (pamučne, vunene i svilene) djeluje također desetak poduzeća (s više od 1500 radnika). Tu ulazi i proizvodnja rublja (DTR u Zagrebu 1930. ima čak 500 radnika u tvornici). Konfekcija odjeće se također brzo razvija, pa je u njima bilo zaposleno više od 2000 radnika godine 1938. (Varaždinski TIVAR bio je najveće poduzeće). Sve to govori o rastu prerade tekstila, što omogućuje zapošljavanje žena, pri čemu tadašnji kapitalisti koriste u velikoj mjeri rad "na zic" – to znači žene koje šiju na vlastitom šivaćem stroju u svom stanu (što poslodavcima donosi uštedu, jer ne trebaju investirati u zgrade i opremu, a u slučaju krize jednostavno prekinu suradnju).

Najveći dio naših podataka o stanju industrije i obrta u Hrvatskoj u međuratnom razdoblju potječe od statistike industrije koji je provela Kraljevina Jugoslavija 1938. godine i objavila 1941. godine uoči samog rata (1941.). Ti su podaci, međutim, nepouzdani; statistika je brojila samo ona poduzeća koja su te godine poslovala. Nema nijednog poduzeća, dakako, koje je djelovalo prije tog popisa i bilo likvidirano (zbog slabih poslovnih rezultata ili drugih razloga). Nadalje, nema navoda o

[133] Kad nemam mogućnosti svesti stare podatke na današnji teritorij Hrvatske, tad uzimam podatke po banovinama, Savska je banovina zauzimala površinu od 38.950 km², a Primorska 19.614 km². Te su dvije banovine zauzimale, prema tome 58.564 km² što je za 3,5% više nego što je teritorij današnje samostalne i suverene Hrvatske (56.594km²). Iz Savske banovine u Hrvatsku nije ušao Srijem, ali u njoj (banovini) nije bilo Baranje. Razlika bi bila veća da smo uključili i površine koje je Italija držala 1918.-1943. (Istra, Zadar, otoci).

poduzećima koja su nastala integracijom postojećih poduzeća i/ili promjenama naslova tvrtki. Jednako tako, za kapital s kojim tvrtka posluje, kao i broj radnih mjesta, uzima se datum osnutka tvrtke, a promjene koje su se dogodile tijekom poslovanja nisu evidentirane. Nema nikakvih tragova o broju sezonskih radnika i/ili onih, koji posluju u svojim kućama da bi ispunili narudžbe poduzetnika.

Zato podatke koje iznosim valja smatrati donjom granicom stvarnog stanja: drugim riječima one podcjenjuju stvarno stanje. Ali, budući da nemamo drugih, moramo se njima koristiti. S tom napomenom na umu, pogledajmo što se zbiva s hrvatskom industrijom.

Pogledajmo prvu strukturu industrije banovine Hrvatske[134] (tablica 21.).

Tablica 21.

BROJ TVORNICA U BANOVINI HRVATSKOJ, 1938.

Grana industrije	Osnovane: do 1918.	1918.-1938.	Stanje 1938. godina	% od ukupnog broja tvornica u Jug.
Ekstraktivna	21	16	40	41,7
Metalurška	1	2	6	14,0
Prerada metala	20	56	79	27,9
Keramika i staklo	43	16	63	26,9
Drvna	79	109	203	32,6
Papirna	11	18	30	21,6
Kemijska	27	47	79	32,8
Prehrambena	217	189	431	31,4
Tekstilna	30	91	121	24,6
Kožna i krznarska	7	12	19	17,4
Elektroprivreda	54	93	162	26,7
Ostale	1	7	9	50,0
Ukupno	511	656	1242	29,2

Izvor: Z. Šimončić-Bobetko, 2005, str. 17 i 53.

Analitičar će lako zapaziti da stanje ne odgovara zbroju tvornica osnovanih do 1918. i izgrađenih između 1918. i 1938. Razlika je mala (6%), pa se na nju nećemo ostvrtati (jedan dio poduzeća nije naveo godinu osnutka?). Uzimamo kao relevantan broj od 1242 industrijska poduzeća koja su djelovala na teritoriju banovine.

Za našu analizu najznačajnija je posljednja vertikalna kolona tablice 20. Ona govori da je na teritoriju banovine Hrvatske bilo 29,2% svih poduzeća Jugoslavije (ne

[134] Banovina Hrvatska, stvorena godine 1939. imala je površinu od 65.456 km² i bila je za 11,6% veća od današnje teritorije Hrvatske (iako nije sadržavala po Italiji okupirana područja). Broj stanovnika na teritoriju banovine Hrvatske iznosio je 1931. godine 4,024.061 stanovnika i bio je za 6,3% veći od onog na teritoriju Hrvatske u današnjim granicama.

računajući ona na područjima tada pod Italijom). Iznadprosječan je udjel hrvatske industrije bio kod ekstraktivne industrije, drvne, kemijske i prehrambene industrije, što govori o strukturi hrvatske industrije u staroj Jugoslaviji. Budući da Hrvatska ima nešto veća poduzeća od drugih dijelova b. Jugoslavije, a i da su ona bila tehnološki naprednija, opravdana je pretpostavka da je Hrvatska zapošljavala više od 30% svih industrijskih radnika u Jugoslaviji.

Tablica 22.

TVORNICE, KAPITAL, RADNA MJESTA I POGONSKA SNAGA U HRVATSKOJ, 1918.-1938.

Godina osnivanja	Broj tvornica	Kapital (000 din)	Radnih mjesta	Pogonska snaga (KS)
A. Izgrađeno u razdoblju				
1919.-23.	256	808.371	23.349	23.356
1924.-28.	176	284.871	11.270	13.995
1929.-33.	175	406.726	12.792	10.484
1934.-38.	125	117.328	6.740	9.080
Ukupno	**732**	**1,617.296**	**54.151**	**56.915**
B. Stanje 1938.	*1.361*	*4,161.092*	*97.536*	*346.719*

Izvor: Z. Šimončić-Bobetko (2005., 29, 50 i 56)

Statistika industrije, koja je pripremljena prema stanju iz 1938. godine, omogućuje grubi uvid u vrijeme njezina nastajanja. To omogućuje svrstavanje podataka koje je provela Z. Šimončić-Bobetko (2005.), a koje prenosim u tablici 22.[135] Prema tim podacima, industrijsko stanje pokazuje da je veći dio tadašnje industrije bio izgrađen u vremenu između 1919. i 1938. godine (54% svih tvornica), a te su nove tvornice stvorile 55,5% radnih mjesta u industriji. Kapitala je uloženo u novo izgrađene tvornice samo 38,8%, a pogonske snage samo 16,4%. Taj nesklad mogao bi se objasniti širenjem elektrifikacije (koja omogućuje da poduzeće posluje i bez vlastite pogonske snage). Unesenog kapitala je također manje (dijelom i zbog neovisnosti o izgradnji vlastite pogonske snage), ali vjerojatno i zbog deflacije u tridesetim godinama (što "pojeftinjuje" izgradnju izraženu u tekućim cijenama).

Teško je (zapravo nemoguće) objasniti kako se dogodilo (prema iznesenim podacima!!) da se više kapitala ulagalo u industriju u kriznim godinama (1929.-33.) nego u godinama probuđenog prosperiteta (1934.-8.) Pogotovo zato što je nakon 1934. nastupilo razdoblje privrednog uspona, budući da je prestalo djelovanje svjetske

[135] Napominjem da je tablica 21. rađena za banovinu Hrvatsku, a tablica 22. za industriju Savske i Primorske banovine. Odatle i razlike o broju tvornica između te dvije tablice.

gospodarske krize.[136] Jasno je, u skladu s naprijed iznesenim općim konstatacijama, da se industrijski "investicioni boom" zbio neposredno nakon I. svjetskog rata (petogodište 1919.-1923. u tablici 22.), ali je teško prihvatljivo da su kasnije investicije bile osjetno manje nego u tom razdoblju. Vjerojatno se radi o načinu iskazivanja uloženog kapitala (u prvom razdoblju to su još krune), a manje o realnim iznosima. Ilustrativan je slučaj, u pogledu tih tendencija, izgradnja drvne industrije u Hrvatskoj, djelatnosti u kojoj je Hrvatska imala trećinu svih industrijskih kapaciteta Jugoslavije. Drvna industrija Hrvatske imala je povoljnu sirovinsku bazu na svojem području,[137] kao i blizinu inozemnih tržišta, na koja odlazi velik dio ostvarene proizvodnje (Italija je najveći uvoznik u tom razdoblju). To olakšava izgradnju velikih poduzeća i znatan izvoz drveta i drvnih proizvoda s ovog područja.

No dok se za industriju Hrvatske raspolaže parcijalnim podacima, o obrtu nedostaju i osnovni podaci. Statistike su nepotpune, podaci nerijetko konfliktni (u ovisno o definiciji što je obrt), a prisutno je i "skrivanje" broja zaposlenih. To je još više kompliciranо činjenicom što postoji "kućevna radinost i kućevna prerađivačka delatnost za prodaju" (kako je nazivaju Đuričić i suradnici – 1926., str. 161-170) u što uključuju i proizvodnju suhih šljiva, suhog mesa, preradu mlijeka, drvene robe, metli, košara, čipki i ćilima, proizvodnju lončarstva i ulja, kamenorezaca i drugog. Ne postoje podaci o tim djelatnostima (u što valja ubrojiti i seoske kovače i kolare), pa su tadašnji (i današnji) izračuni tek puke aproksimacije realnih veličina. To se odnosi kako na broj obrta, tako i na broj zaposlenih u tim djelatnostima.

Uvid u osnovne podatke uoči II. svjetskog rata pruža sljedeća tablica 23.

Tablica 23.

BROJ OBRTA I ZAPOSLENIH U OBRTU HRVATSKE, 1938. I 1939.

Područni ured	1938. Broj obrta	Radnika i vlasnika	Učenika	1939. Broj obrta	Radnika i vlasnika	Učenika
Zagreb	23.950	37.360	9.596	24.491	38.653	9.768
Osijek	12.013	18.228	5.872	13.519	20.130	6.060
Split	4.907	6.900	1.560	5.110	7.136	1.593
Dubrovnik	1.540	2.359	498	1.500	2.336	514
Ukupno	42.410	64.847	17.526	44.620	68.255	17.935

Izvor: Statistički godišnjaci Kr. Jugoslavije, 1938.-9., i 1940.

[136] Prema podacima da Lj. Dukanca (1946., 35) godine 1931.-3. bile su godine najdublje depresije. Oporavak i napredak nastupa 1934. i on je kontinuiran sve do 1940. godine.

[137] Prema podacima Đuričića i suradnika (1926., 128-9), Hrvatska i Slavonija te Dalmacija imale su 36,4% šumske površine Jugoslavije, s dominacijom visokih šuma.

Kao što se vidi, statistika evidentira nešto više od 86.000 zaposlenih u obrtu, no pravo je stanje zacijelo bilo više, s obzirom na slabosti tadašnje statistike i "normalnu" težnju za iskazivanjem manjeg broja zaposlenih i manjeg prihoda (temeljem su se utvrđivale porezne obveze). Ali već taj broj govori da je u obrtu bilo zaposleno oko petinu svih zaposlenih u nepoljoprivrednim djelatnostima (tab. 6.), a po mojoj procjeni (računajući i osobe koje se povremeno zapošljavaju) više od četvrtine svih seljaka-radnika (oko 110.000 – što uključuje i Istru i Zadar) bilo je zaposleno u obrtu.

Posebnu je teškoću činio broj zaposlenih u obrtništvu. Tamo je djelovao velik broj "ilegalnih" obrtnika. Jedan dio propalih zanatlija, naime, nastavlja svoju djelatnost. To isto čine i majstori i pomoćnici, koji stekavši potrebnu kvalifikaciju, nemaju dovoljno sredstva da bi otvorili radionicu, pa obavljaju djelatnost "bespravnim radom". Tadašnji zakoni ne nalaze mogućnost kažnjavanje takve aktivnosti, budući da i kad se nađe takve obrtnike na djelu, oni to prikazuju "kućnom radinošću" (čemu pogoduje i korupcija lokalnih organa).[138] Taj "bespravni rad" u svim je zemljama jeftiniji od legaliziranog (ne plaća najamninu za prostor ni poreze) pa ga se nigdje u svijetu (do dana današnjeg) nije uspjelo suzbiti[139] (danas se to uključuje u takozvanu "sivu ekonomiju"). Osim toga obrtnici (da bi olakšali svoj položaj, posebno u vrijeme krize) nisu prijavljivali radnu snagu koju su koristili, kako ne bi uplaćivali doprinose za slučaj bolesti ili nezgode pri radu. Čak tadašnje obrtničke komore u vrijeme krize (1930.-1935.) traže da se uopće ukine ta obveza.

Obrtnika ima mnogo, ali se oni postupno povlače pred napretkom industrije (ne samo krojači i obućari – ovi posljednji osnutkom kombinata Bata u Vukovaru)[140]. Oni se brane i praktički i teorijski. Pokušavaju formulirati i svoju doktrinu tražeći "ekonomsku demokraciju i socijalnu pravdu", boreći se protiv "prekomjerne koncentracije bogatstva i sredstava proizvodnje u rukama svemoćne plutokracije. Svaka se socijalna eksploatacija isključuje. *Pravedna podjela kapitala s pravednom nagradom radnika i decentralizacija sredstava proizvodnje* jest naša lozinka". Kako bi se opravdali da nisu ludisti, ističu da njihov zahtjev za decentralizacijom "nije i ne može biti protiv tehničkog usavršavanja", pa se ne borimo "protiv mašinizma" .."nama nitko ne može zamjeriti, ako stavljamo socijalne i metafizičke obzire iznad obzira tehničkog rada" (Izvještaj Zanatske komore u Beogradu za 1924. i 1925. godinu, Beograd 1926., str. 8-9, kurziv u tekstu!).

[138] Izvještaj Zanatske komore za 1929. godinu, Beograd 1930., str. 60.

[139] M. Mirković: Zanatska politika, Beograd 1934., str. 83.

[140] Indikaciju tog „povlačenja" obrta pred nadiranjem industrije potvrđuju i podaci o broju pomoćnika koje je uzeo u nauk „Hrvatski Radiša", (koje je obradila: Kolar-Dimitrijević u knjizi Hrvatski Radiša, Dom i svijet, Zagreb, 2004., str. 311-4). Prema tim podacima, u nauk je bilo uzeto 1924.-8. prosječno godišnje 988 učenika, a samo 707 deset godina kasnije (prosjek 1934.-8.) (manje za 28,5% !!).

Sve to otežava procjenu visine ostvarenog dohotka iz obrta, pa sam se morao poslužiti Stajićevim radom o udjelu dohotka iz obrta u formiranju ukupna dohotka.

9. GRAĐEVINARSTVO

O građevinarstvu Hrvatske u međuratnom razdoblju postoji iznimno malo podataka, a još manje analiza. Ne znaju se precizni podaci, primjerice, o broju radnika i vrijednosti obavljenih radova na pruzi Oštarije-Knin, koju je počela (ali ne i dovršila) Austro-ugarska. Nakon višegodišnjeg zastoja dovršila ju je Kr. Jugoslavija i pustila u pogon 1925. godine. Jednako tako nemam podataka o radovima na hidroelektrani Vinodol u tom razdoblju: radovi su na tom objektu počeli 1938. godine, obustavljeni 1941., obnovljeni 1946., da bi ona bila puštena u pogon tek 1950. Tako je i s nizom drugih velikih objekata na kojima su građevinari radili u međuratnom razdoblju (u radovima, primjerice velik broj srednjih škola i fakulteta u Zagrebu, luka Sušak itd.). U nedostatku pouzdanih podataka o građevinarstvu kao cjelini, bio sam prisiljen utvrđivati dinamiku građevinarstva posrednim putem – na osnovi postojećih podataka o urbanizaciji i stambenoj izgradnji (koja je činila u tom razdoblju najvažniji segment građevinarstva) i, posredno, potrošnjom cementa u Hrvatskoj.

Stambena izgradnja. U razdoblju između dva svjetska rata počela je urbanizacija stanovništva Hrvatske s naglim priljevom stanovnika u gradove, kao što smo to pokazali u tablici 4. Raspoložive statistike ne dopuštaju mogućnost da se o razmjerima građevinske djelatnosti, kojom se ostvarivala urbanizacija, govori na temelju podataka za Hrvatsku u cjelini. Ali raspoloživi su podaci za grad Zagreb, koji je (kao što se to vidi iz tablice 4.) činio 37,3% gradskog stanovništva u 1921. godini, a 1931. godine čak 45,3%. Zbog toga držim da su tendencije, utvrđene u Zagrebu, reprezentativne i za Hrvatsku u cjelini.[141]

Izgradnja grada Zagreba tijekom prve polovice 20. stoljeća znači vrlo važnu gospodarsku aktivnost. Podaci koje ćemo iznositi, podaci su službene statistike o građevinskoj djelatnosti koja je omogućila rast samog grada, ali i o poboljšanom stambenom standardu građana, kao izrazu povećanog blagostanja stanovništva. Znatan dio, naime, ostvarene akumulacije stanovništva i prihoda grada bio je iskorišten za poboljšice bijednih stambenih uvjeta, u kojima je živjelo stanovništvo krajem prošlog stoljeća. Predstavnici hrvatskog preporoda i tadašnji ekonomisti upozoravali su na takve prilike, navodeći kako su one pogubne za cijeli narod. Tako akademik Fran Vrbanić piše 1887. godine: "U tih stambenih prilikah ima takovih pojava, kod kojih se već sada mora zaustaviti oko svakoga, tko ima srca za svoje

[141] Ovdje slijedim svoju analizu stambenih prilika u Zagrebu, danu u zborniku iz 2004. godine.

sugrađane i ljubavi za ovu zemlju. U stanbenih prilikah žiteljstva leži klica mnogomu dobru, ali i mnogomu zlu. Ondje, gdje hiljade žitelja u uzkih, tamnih i vlažnih stanovih ne nalaze ništa drugoga nego li puko zaklonište proti nepogodam vremena, gdje neprijatan i nezdrav stan stanovnike odvraća od kućnoga praga, gdje iz biede i nevolje, pojedine obitelji prizivaju u i onako malene stanove podstanare, koji samo smetaju prijazni i ugodnosti obiteljskoga života – tamo nastaje pogibelj, da se podgrizu najnježnije obiteljske sveze, da se stvara klica gospodarskomu, fizičkomu i moralnom razsulu".[142]

Kako su izgledale te, prema Vrbaniću opisane prilike u gradu Zagrebu prije I. svjetskog rata, najbolje svjedoče podaci[143] iz tablice 24.

Tablica 24.

STAMBENE PRILIKE U GRADU ZAGREBU NA POČETKU 20. STOLJEĆA

	Broj				Osoba po	
Popis	stanova	soba	soba po stanu	Stanovnika	stanu	sobi
1900.	14.262	26.453	1,86	57.690	4.05	2,18
1910.	18.262	32.993	1,81	74.703	4,09	2,27

Izvor podataka: T. Timet (1961., str. 72-3): Podaci se odnose na teritorij grada Zagreba u granicama dotične godine.

Između 1900. i 1910. godine broj stanova u gradu Zagrebu povećao se za 26%, ali je i priljev stanovništva u Zagreb bio jednako tako brz. S obzirom na veliki priljev siromašnih, grade se manji stanovi ("soba po stanu" je sve manje), pa se broj žitelja po sobi povećava (od 2,18 na 2,27). Urbanizacija kod nas nije, prema tome, u svojim počecima, poboljšavala stambene uvjete u gradu, iako je donosila poboljšice doseljenicima (koji su dolazili iz ruralnih sredina,u to doba bez vodovoda, struje, plina i drugih atributa tadašnjega grada).

Međutim, ti podaci ne govore koliko se poboljšava kvaliteta stanovanja. Prema statistici, u Zagrebu je od svih zgrada godine 1890. bilo 80% zidano od kamena i/ili opeke, čak 19% od drveta, a 1% od čerpića ili zemljanog naboja. Dvadeset godina kasnije – 1910. – već ih je 92% od kamena i/ili cigle, a broj drvenih kuća i od čerpića i drugih građevnih materijala smanjio se na samo 8%. Godine 1910. našli su statističari kako samo 3.254 stana ima kupaonice (18% stanova!!), što je silan napredak prema stanju iz 1900. godine (kad su se kupaonice prvi put popisivale, a tada ih je u

[142] Vrbanić, Fran: Stanbene prilike u naših gradovih, Rad JAZU, knjiga LXXXVL, Zagreb 1887., str. 218.

[143] Preuzeto iz knjige T. Timeta, Stambena izgradnja Zagreba do 1954. godine – Ekonomsko historijska analiza, Građa za gospodarsku povijest Hrvatske, knj. 10, Zagreb 1961. str. 72-3. Svi podaci koji se ovdje daju su podaci službene statistike.

Zagrebu bilo 1.338, odnosno nalazile su se u samo 9,5% stanova). Radi ilustracije tadašnjih prilika, spomenut ću da su u cijeloj Hrvatskoj i Slavoniji godine 1900. postojala samo 2.181 stana s kupaonicama, a da se broj stanova s kupaonicama povećao na 5.429 u godini 1910. Drugim riječima, Zagreb je posjedovao čak 60% svih kupaonica u Hrvatskoj godine 1910. Javna su kupališta trebala zadovoljavati potrebe za osobnom higijenom u gradovima, pa su se zato i zidala u Zagrebu!! U drugim ih gradovima, u pravilu, nema!!

Poboljšica nema, dakako, ni tijekom 1910.-1918. godine: I. svjetski rat smanjio je građevinsku djelatnost u gradu Zagrebu, pa se stambene prilike poboljšavaju tek nakon I. svjetskog rata. I o tome postoje precizni statistički podaci koje je obradio T. Timet, a mi ih prenosimo u tablici 25.

Između dva svjetska rata (1919.-40.) na teritoriju "užeg" Zagreba sagrađeno je 19.394 stambenih zgrada, što je gotovo učetverostručenje broja zgrada prema stanju iz 1918. godine (kad je na tom teritoriju bilo 5.310 zgrada). No kako su između dva svjetska rata zidane i višekatnice (prema dominantnim prizemnicama uoči I. svjetskog rata – bilo je 56% takvih zgrada godine 1910.) to je broj stanova u gradu Zagrebu još brže rastao. Krajem 1918. godine Zagreb je, u granicama koje je tada imao, imao 22.755 stanova. U idućih dvanaest godina izgradilo se novih 23.573 stanova (udvostručio se broj stanova!!), da bi se u idućih devet tom fondu dodalo daljnjih 29.426 stanova. Na godinu se, prema tome, u Zagrebu gradilo 1964 stana (u razdoblju 1919.-1931.), a 3.270 (između 1931. i 1940. godine). Dinamika se urbanizacije, kao što vidimo, ubrzava. To su ujedno i veći stanovi, s više soba, pa je između 1919. i 1940. godine sagrađeno čak 78.537 soba (prema 36.194, koliko ih je ukupno imao 1918. godine). Za 23 godine (1918.-1940.) broj se soba u gradu Zagrebu više nego utrostručio (indeks 316). Broj osoba po stanu i po sobi se smanjuje, drugim riječima, stambeni se uvjeti uvelike poboljšavaju. O tome rječito govore podaci iz tablice 25.

Tablica 25.

STAMBENE PRILIKE U GRADU ZAGREBU, 1918.-1945.

	Broj			Stanovnika	Osoba po	
Godine	stanova	soba	soba po stanu		stanu	sobi
1918.	20.665	36.194	1,75	97.712	4,73	2,70
1931.	43.525	72.221	1,66	185.587	4,26	2,57
1940.	71.388	114.731	1,61	241.493	3,38	2,10
1945.	76.253	120.604	1,58	270.739	3,55	2,24

Izvor: Timet, (1961. str. 94-8 i 187)

Stanje se mijenja tijekom II. svjetskog rata. Rat je doveo u Zagreb mnogobrojne izbjeglice iz ratom zahvaćenih područja. A kako je stambena izgradnja u tijeku II.

svjetskog rata bila ograničena (svuda u Europi, pa i kod nas) to su se stambene prilike pogoršavale, pa se broj stanovnika po stanu i sobi (koji se smanjivao između 1919. i 1940.) ponovno povećavao. Stanovi, koji su se gradili u tom razdoblju bili su mali, skromni, pa se zato i broj "soba po stanu smanjio".

Navedeni podaci, međutim, ne otkrivaju punu slilku urbanizacije koja je snažno zakoračila u međuratnom razdoblju. Pravu sliku daje tablica 26., u kojoj su podaci o izgradnji u gradu Zagrebu, svrstani u dva razdoblja.[144]

Tablica 26.

IZGRADNJA I STAMBENA STRUKTURA U ZAGREBU, 1918.-1940.

Kategorija stana	Stanje 1918. godine	Izgrađeno u razdoblju 1919.–1930.	1931.–1940.	Struktura (u %) 1918. godine	1919.–1930.	1931.–1940.
A. Broj stanova						
– posebne sobe	4.054	4.659	3.480	19,6	20,4	12,5
– garsonijere	97	180	1.225	0,5	0,8	4,4
– 1-sobni	7.352	9.364	12.759	35,6	40,9	45,8
– 2-sobni	4.796	5.456	7.103	23,2	23,9	25,5
– 3-sobni	2.834	2.170	2.523	13,7	9,5	9,1
– 4-sobni	1.063	753	589	5,1	3,3	2,1
– 5-sobni	469	278	183	2,3	1,2	0,6
Ukupno	20.665	22.860	27.682	100,0	100,0	100,0
B. Površine (m^2)						
	Izgrađeni stambeni fond			Površine (po stanu m^2)		
– posebne sobe	59.931	67.382	52.509	14,8	14,5	15,1
– garsonijere	3.033	5.314	34.816	31,3	29,5	28,4
– 1-sobni	226.415	290.078	432.097	30,8	31,0	33,9
– 2-sobni	281.866	324.010	427.687	58,8	59,4	60,2
– 3-sobni	270.256	204.121	228.526	95,4	94,1	90,6
– 4-sobni	138.184	98.443	73.177	130,0	130,7	124,2
– 5-sobni	89.451	48.842	29.865	190,7	175,7	163,2
Ukupno	1,069.136	1,038.190	1,278.677	51,7	45,4	46,2

Izvor: D. Timet (1961., str. 112-3)

U prvom desetljeću poslije Prvoga svjetskog rata sagrađeno je gotovo isto toliko stanova koliko u sedmostoljetnoj prošlosti našega glavnoga grada. U razdoblju gospodarske krize (1931.-1940.) izgrađeno ih je za petinu više, nego u svim stoljećima

[144] Zbog nepotpunosti nekih podataka oni se neznatno razlikuju od onih danih u tablici 21.

prije 1918. godine. Ako tome dodamo da su u tom razdoblju u prošireni grad uvedeni vodovod, kanalizacija, plin i struja, da su ulice popločene, izgrađeni deseci školskih i kulturnih institucija, onda je jasno da je građevinarstvo obavilo u međuratnom razdoblju golem posao na urbanizaciji. Jer nema nikakve sumnje da su se takvi radovi izvodili i u Splitu, na Sušaku i desecima drugih gradova koji su naglo rasli.

To je i uzrok zbog kojih nisam mogao prihvatiti nalaze studije I. Vinskog *Investicije na području Hrvatske u razdoblju između dva svjetska rata* (1955.) kao podlogu za obračun bruto-domaćeg proizvoda Hrvatske. Tu je studiju Vinski rabio i u kasnijem radu: *Procjena kapitala na području Hrvatske između dva svjetska rata* (1967.).[145] Ta se njegova procjena odnosi na područje Hrvatske, ali bez Istre i Rijeke, Zadra, Cresa, Lošinja i Lastova – dakle – teritorija koji su između 1918. i 1943. godine bili dijelovi Italije. U obračunu se nalaze samo fiksni fondovi, a isključene su i poslovne (obrtne) zalihe u poduzećima te i trajna potrošna dobra u domaćinstvima. Vinski je računao vrijednost fiksnih fondova u stalnim cijenama iz 1938. godine, koristeći se metodom neprekidne inventarizacije R. Goldsmitha.[146]

Tablica 27.

NOVA VRIJEDNOST FIKSNIH FONDOVA NA PODRUČJU HRVATSKE, 1919.-1940.

Djelatnost narodnog gospodarstva	Stanje potkraj godine		Indeks porasta
	1919.	1940.	(1919=100)
UKUPNO	56.055	79.653	142
Proizvodni fiksni fondovi	32.151	46.994	146
– industrija i rudarstvo	1.170	6.025	306
– poljoprivreda i ribarstvo	10.810	14.301	132
– šumarstvo	540	944	175
– promet i veze	17.151	22.804	133
– trgovina i ugost.	480	1.210	252
– ostalo	1.200	1.710	146
Neproizvodni fiksni fondovi	23.904	32.659	137
– stambene zgrade	19.828	26.028	131
– komunalna izgradnja	1.870	2.896	154
– ostalo	2.206	3.735	169

Izvor: I. Vinski (1967., str. 113-140).

[145] Objavljena u zborniku (ur. I. Vinski): Prilozi za ekonomsku povijest Hrvatske, IHRP, Zagreb 1967., str. 113-140.

[146] R. Goldsmith: A Perpetual Inventory of National Wealth, Studies in Income and Wealth, Vol. XIV., New York 1952.

Rezultati njegova istraživanja (koji ne uključuje vrijednosti zemljišta i šuma) dani su u tablici 26. Iskazani su u stalnim cijenama iz 1938. godine, što omogućuje mjerenje ostvarenog napretka u realnim veličinama. Vinski računa da je prirast fiksnih fondova iznosio 42% u razdoblju između 1919. i 1940. godine, što daje prosječnu godišnju stopu rasta od 1,6%, odnosno 0,7% po stanovniku. Za našu raspravu, u kojoj istražujemo dinamiku rasta bruto-domaćeg proizvoda, od posebnog je značenja prirast *proizvodnih* fiksnih fondova koji su rasli nešto brže nego ukupni, tako da je prirast proizvodnih fiksnih fondova u tom razdoblju 1,7% na godinu. Težište je ukupnog priraštaja, kao što to proizlazi iz podataka iznesenih u tablici, bilo na razvitku industrije, trgovine i ugostiteljstva te šumarstva. Vinski zaključuje da je nakon sloma Austro-ugarske u Hrvatskoj najviše napredovala prerađivačka industrija. I daje sljedeći komentar "Za vrijeme Austro-ugarske na području Hrvatske jače se razvijala samo ona industrija, koja je prirodno vezana uz iskorišćavanje prirodnih bogatstava. Tako su na primjer, prije 1919. postojale sve tvornice cementa, kao i u međuratnom razdoblju (iako s manjim kapacitetom), tvornice šećera i duhana, glavnina mlinova i pecara, kao i glavnina pilana. U elektroprivredi prije I. svjetskog rata postojale su u Hrvatskoj već velike hidrocentrale i dvije elektrokemijske tvornice u Dalmaciji". I dalje: "Za vrijeme stare Jugoslavije kapitalistički se razvoj ubrzava na području Hrvatske. Nova država, kao zasebno carinsko područje, potiče razvoj industrije, pogotovo nakon nove carinske tarife iz 1925. godine".

Tablica 28.

POTROŠNJA CEMENTA U HRVATSKOJ, 1920.-1940.

Petogodište	Potrošnja cementa (000 tona)	Potrošnja (kg) po stanovniku	Povećanje (u %)
1920.-4.	**180**	**52**	..
1925.-9.	250	82	57
1930.-4.	324	85	4
1935.-9.	356	90	6
1940.	395	97	8

Ono što, međutim, intrigira jest da Vinski (koji nije raspolagao podacima Timeta) ima iznimno niski indeks povećanja fiksnih fondova u stambene zgrade. Ono kod njega iznosi samo 31% za cijelo međuratno razdoblje, a Timetovi podaci govore da su se površine stambenog fonda utrostručile – indeks je povećanja 316%, a ne 31%, kao što to Vinski računa. Budući da nema dvojbe o Timetovim računima, jasno je da je Vinski podcijenio i veličinu i dinamiku neproizvodnih fiksnih fondova – i to ozbiljno. Što dovodi u sumnje i njegove nalaze o visini fiksnih fondova i dinamici investiranja u međuratnom razdoblju. Vrlo je vjerojatno da visoko povećanje stambene

površine i komunalnih radova u gradovima nije bilo praćeno jednakom dinamikom u seoskim područjima (iako i u njih u tridesetim godinama stiže struja; popravljaju se i grade nove kuće itd. – vidi o tome nalaze Higijenskog zavoda iz tog vremena), ali to ne mijenja ovdje iznesen opći zaključak o podcijenjenom investiranju u neproizvodne fiksne fondove.

Tablica 29.

POTROŠNJA CEMENTA U HRVATSKOJ, 1920.-1940.

	Proizvodnja cementa (000 tona)				Potrošnja u Hrvatskoj	
Godina	Dalmacija	Istra	Podsused	Izvoz (000 tona)	Ukupna (000 tona)	Po stanov.
1920.	114	79	40	68	165	48
1.	181	81	46	170	138	40
2.	266	83	50	180	219	63
3.	280	86	53	236	185	53
4.	377	89	56	332	190	54
1925.	426	95	58	350	229	64
6.	422	96	62	311	269	75
7.	450	99	66	306	309	85
8.	528	108	72	379	329	89
9.	617	115	76	446	362	98
1930.	575	122	80	404	373	100
1.	575	124	85	414	369	97
2.	420	105	72	329	268	70
3.	452	110	70	361	271	70
4.	500	126	75	433	340	88
1935.	600	140	90	493	337	88
6.	398	144	91	303	330	86
7.	296	148	92	201	335	84
8.	329	148	93	197	373	93
9.	308	148	93	146	403	100
1940.	232	152	95	84	395	97

Izvor: Z. Šimončić-Bobetko (2005.) str. 427-534. Podatke za manjkajuće godine interpolirao V.S., prema raspoloživim podacima.

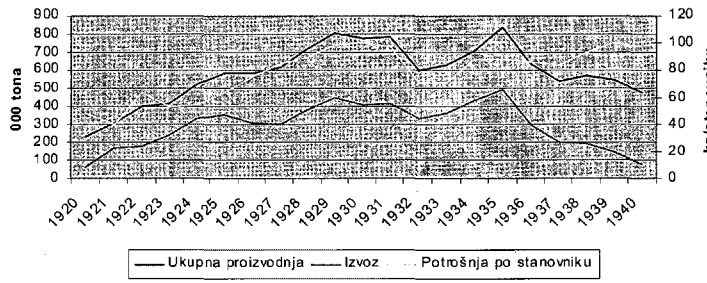
Vinski, nadalje, nije procjenjivao udjel bruto-investicija i fiksnih fondova po godinama: to je potrebno, ako želimo izračunavati godišnji doprinos građevinarstva formiranju bruto-domaćeg proizvoda. Zbog toga sam bio prisiljen tražiti indikatore građevinske djelatnosti. To sam učinio s potrošnjom cementa, kao građevinskog

materijala, čija je potrošnja rasla s konjukturom i padala u godinama krize, a za što postoje potrebni podaci. Oni su dani u tablici 27. Iako navedene podatke valja primiti sa zadrškom, vide se velike razlike između proizvodnje cementa i potrošnje u zemlji. Više od polovice domaće proizvodnje cementa bilo je namijenjeno izvozu, prvenstveno u Italiju i na Levant (Egipat je najveći kupac). Kad stigne kriza (ili sankcije prema Italiji, zbog agresije na Etiopiju) tada izvoz pada, a i proizvodnja (jer je domaće tržište usko i nije u stanju prihvatiti tu proizvodnju). To je osobito slučaj s dalmatinskim tvornicama cementa.

Domaća potrošnja raste, kako to proizlazi iz posljednje vertikalne kolone tablice 28. Iako su podaci samo indikativni za potrošnju u Hrvatskoj (predpostavka je da se sva preostala proizvodnja – nakon izvoza – troši u Hrvatskoj), ipak oni govore o znatnijoj tendenciji povećanja potrošnje po stanovniku, kako to proizlazi iz slijedećeg pregleda.

Razrađenu dinamiku potrošnje cementa po godinama prikazuje tablica 28., koju smo koristili za izračunavanje doprinosa građevinarstva formiranju bruto-domaćeg proizvoda Hrvatske.

Grafikon 2 zorno daje dinamiku tih relevantnih fenomena.



Graf 2: Potrošnja cementa u Hrvatskoj, 1920.-1940.

10. TRGOVINA S UGOSTITELJSTVOM

Trgovina s ugostiteljstvom bila je na teritoriju Hrvatske redovito evidentirana nakon 1885. godine (u popisima i izvještajima) ali su se definicije trgovine u pojedinim razdobljima jako razlikovale. Zbog toga su podaci, koje dajemo u tablici – više orijentacijski, nego precizno utvrđivanje razmjera te djelatnosti. U nekim su godinama, naime, kao trgovačke radnje registrirane i prodavaonice povrća na gradskim tržnicama (tzv "bugari"), kao i niz malih prodavača. U drugim je izvješćima, pak, definicija bila mnogo uža. Otuda velike razlike o broju trgovačkih radionica po

pojedinim godinama. Ilustrativan je u tom pogledu primjer, koji navodi R. Bićanić (1967., str. 97): sve do dvadesetih godina bilo je zabranjeno osnivanje trgovačkih radionica po selima, a kad je to dopušteno slijedila je prava eksplozija osnivanja (ili legaliziranja) takvih otkupno-prodajnih dućana.[147] Lokalni je kapital nalazio u takvim pothvatima iznimno povoljni plasman (potrebna su inicijalno mala sredstva, a zbog visokih marži i brzine obrta osigurava se visoka dobit). Nastupom agrarne krize 1926. godine smanjila se ta dobit u "zelenaške" seljačke dugove (s moratorijem seljačkih dugova). To je otežalo djelatnosti toga sitnog lihvarsko-trgovačkog kapitala, pa se broj legalnih trgovina na selu osjetno smanjio u ranim tridesetim godinama prošlog stoljeća. Nadalje, smanjuje se broj trgovina na malo na području trgovačke komore u Zagrebu (gdje se okrupnjavaju trgovine), a povećava se broj trgovina na područjima komora u Osijeku, Splitu i Dubrovniku. To su i uzroci velikim varijacijama u broju trgovina na malo, kako ih prikazuje tablica 30.

Tablica 30.

RAZVOJ TRGOVINE NA MALO U HRVATSKOJ, 1918. 1939.

	Godine			
Trgovačka komora	1918.	1927.	1935.	1939.
Zagreb	7.773	14.103	12.084	9.442
Osijek	4.000	5.592	3.910	4.231
Split	5.493	10.597	3.882	4.856
Dubrovnik	1.747	2.330	1.163	1.274

Izvori: za 1918. – R. Bićanić: Ekonomske promjene u Hrvatskoj izazvane stvaranjem Jugoslavije 1918. u Zborniku Prilozi za ekonomsku povijest Hrvatske, Zagreb 1967., str. 97-8; Ostale godine: Statistički godišnjaci Kr. Jugoslavije, 1929. – 1940., Beograd.

Računajući da trgovina u prosjeku zapošljavala 2,5 osoba (uključujući vlasnika) to bi naprijed izneseni podaci indicirali da je u trgovinama radilo između 48 i 80 tisuća ljudi. Ako tome dodamo i zaposlene u trgovini u Istri i Zadru, tada je broj zaposlenih u trgovini impresivan, premašujući broj zaposlenih u industriji (bez obrta). Njezin je razvoj, međutim, bio limitiran slabašnim rastom domaćeg bruto proizvoda, koji se osobito smanjio u vrijeme agrarne i svjetske krize. U neznatnoj mjeri to je bilo kompenzirano blagim porastom inozemnog turizma, o čemu govore podaci iz tablice 31. Nakon 1931. godine broj se stranih noćenja povećava. Podaci nisu potpuno komparabilni, budući da su Opatija, Lovran, Pula i Zadar u razdoblju 1919. – 1939. izvan teritorija Savske i Primorske banovine, a upravo su ta mjesta imala najviše inozemnih noćenja 1913. godine (Opatija čak 550.000 noćenja godine 1913).

[147] Đuričić (sa suradnicima) navodi da je broj trgovina na selu između 1919. i 1925. godine porastao 7 puta!! (Đuričić, 1926., str.235).

Unatoč tome evidentan je napredak jadranskog turizma, što djelomično kompenzira stagnantne tokove unutarnje trgovine.

Tablica 31.

INOZEMNI TURIZAM U HRVATSKOJ, 1914. – 1939.

	Broj turista		Broj noćenja	
Godine	Ukupno	Inozemnih	Ukupno	Inozemnih
1913	650	82	3.250	1.200
1933	885	217	4.399	1.435
1934	946	235	4.645	1.485
1935	1.010	242	5.117	1.514
1936	951	259	5.278	1.696
1937	908	274	5.289	1.614
1938	1.007	287	5.479	1.562
1939	939	276	5.448	1.453

Izvor: Ante Cicvarić: Turizam (u EJ – II. Izdanje, tom., str. 337-345).

11. BANKARSTVO I OSIGURANJE

Bankarstvo i osiguranje bilo je u Hrvatskoj razvijenije nego u ostalim dijelovima novostvorene Jugoslavije. To je rezultanta brzog i učinkovitog razvitka bankarstva ostvarenog na području Hrvatske u prvom desetljeću dvadesetog stoljeća, o čemu uvjerljivo govori sljedeći prikaz.[148]

Pokazatelj	1900	1913	Indeks
Banaka	19	61	321
Štedionica	75	146	195
Zadružnih štedionica	148	832	562
Ukupno kreditne institucije	242	1.032	429
Raspoloživi kapital			
– Dioničke glavnice	54	153	283
– Štedni ulošci	91	271	298

Utrostručenje kapitala i učetverostručenje broja štedno-kreditnih institucija. Taj gotovo nevjerojatni napredak uslijedio je kad je stanovništvo vidjelo kako su visoki prihodi od štednje i dividendi od ulaganja kapitala (a sve se temeljilo na uspješnim

[148] Preuzeti podaci iz Statističkog atlasa Kr. Hrvatske i Slavonije, Zagreb 1917. i odnose se samo na Hrvatsku i Slavoniju.

plasmanima kapitala u hrvatsko gospodarstvo!). Polet se nastavlja i u dvadesetim godinama, kako su to pokazivali statistički podaci koje su prikupili Đuričić i suradnici (1926., 22/7) te Bićanić (1967., 104). Broj kreditnih institucija iznosio je (tablica 32).

Tablica 32.

KREDITNE INSTITUCIJE U KRALJEVINI SHS, 1920. – 1924.

		U tome banaka u				
	Ukupno	Srbiji		Hrvatskoj		Ostala područja
Godina	banaka	banaka	filijala	banaka	filijala	banaka
1920	586	178	...	134	...	274
1923	654	232	75	154	163	268
1924	651	233	...	154	...	264

Tablica 33.

PODIJELJENI MJENIČNI KREDITI NARODNE BANKE JUGOSLAVIJE, 1926. – 1937.

Područje	Postotak ukupnog kredita (godina)					Prosjek navedenih godina
	1926	1930	1933	1936	1937	
Srbija	54,1	54,0	38,6	46,4	49,2	48,0
Crna Gora	1,7	1,8	1,6	1,3	1,3	1,5
Vojvodina	8,4	8,5	10,0	8,2	8,4	8,8
Makedonija						
Sandžak	5,1	5,5	2,4	2,6	2,9	3,7
Bosna	8,2	3,4	4,6	4,9	3,9	4,9
Hrvatska	16,0	18,1	33,1	28,4	26,1	25,0
Slovenija	6,5	8,7	9,7	8,2	7,3	8,2
Ukupno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mil. dinara	1.208	1.434	1.809	1.458	1.432	1.468

Banke u Hrvatskoj imale su, kao što se vidi, mnogo više filijala nego one u Srbiji, a bile su i ekonomski moćnije. U godini 1923. bilančna svota srpskih banaka iznosila je 2,1 milijardu. Ti se odnosi, međutim, postupno mijenjaju zbog favoriziranja beogradskih banaka od strane Narodne banke jugoslavije, koja svojim povoljnim kreditima favorizira banke u Srbiji. Narodna banka Jugoslavije bila je dioničko društvo u kojem su dioničari iz Srbije imali većinu (od 60.000 dionica oni posjeduju 22.944 dionica u 1929. godini, a čak 35.783 u 1937. godini). Hrvatski dioničari, nasuprot

tome, posjeduju godine 1937. samo 5,4% dionica. Ta većina dioničara NB diktirala je i mjeničnu politiku, pa su distribucijom povoljnih kredita (koji iznose između 1,2 i 1,8 milijardi dinara godišnje) favorizirana Srbija, a zapostavljene Bosna, Hrvatska i Slovenija. Bićanić (1938., str. 211) daje o tome sljedeće podatke.

Ova distribucija nije u proporciji s ekonomskim potencijalom Hrvatske, kako to pokazuje račun I. Belina iz 1933. godine. Odnosi u uloščima zagrebačkim i beogradskim bankama iznosili su 1931. godine.

Banke u	Ulošci	Krediti Narodne banke	Krediti NB prema ulošku (%)
	Milijuni dinara		
Zagrebu	4.117	565	14
Beogradu	850	1.024	120

Beogradske banke primile su 1931. više kredita od Narodne banke Jugoslavije, nego što su imale uložaka. Obrnuto, zagrebačke banke ostvarivale su samo 14 para na dinar od svojih uložaka. Ti krediti Narodne banke, piše I. Belin, nisu stajali "ni u kakvom omjeru prema njihovoj ulozi u našoj privredi."[149] I, dakako, zbog toga nisu poticali brži gospodarski razvitak Hrvatske.

Unatoč gospodarskoj krizi, koja je nastupala od 1926. godine (kad je počeo pad cijena poljoprivrednih proizvoda), broj zaposlenih u bankarstvu i osiguranju, u Hrvatskoj je razmjerno visok i kreće se između 18 i 25 tisuća ljudi.

12. OBRAZOVANJE

U međuratnom razdoblju (1919. – 1940.) znatno je napredovalo. To se odnosi jednako na osnovno obrazovanje, kao i na srednje i visoko. Iako je teško svesti statistike iz vremena Austro-ugarske i Kraljevine Jugoslavije na današnji teritorij Hrvatske, ipak se može uočiti tendencija sve većeg priljeva mladih u obrazovne institucije tijekom promatranog razdoblja. Tako je broj učenika u osnovnim školama na teritoriju Savske i Primorske banovine povećao od 253.341 (u 1929. godini) na 361.082 (u 1938. godini), što čini povećanje od čak 43% za tih deset godina. Još su dojmljiviji podaci o gimnazijama. Godine 1910./11. u "velikim i malim* gimnazijama" u Hrvatskoj i Slavoniji bila su 22 zavoda s 15 "učitelja" i 6.713 učenika. Od tih je učenika te godine samo 297 završilo osmi razred. Godine 1939. na teritoriju Savske i Primorske banovine

[149] I. Belin: Sanacija našeg novčarstva, 1933., objavljena prvi put tek 2001. godine u radu V. Stipetića: Nepoznata studija Ive Belina o sanaciji novčarstva iz 1933. godine, Anali Zavoda za povijesne znanosti HAZU-a u Dubrovniku, sv. 39 (2001.), str. 461-496.

* To su nepotpune gimnazije, koje imaju svega 3,4 ili 6 razreda.

statistika nalazi 53 takva zavoda s 30.008 učenika i 1.417 nastavnika. Tome valja dodati trgovačke akademije, obrtne škole i druge zavode srednje naobrazbe, da bi se dobila potpuna slika srednjoškolskog obrazovanja.

Broj nastavnika u osnovnom, srednjem i visokom (sveučilišnom) obrazovanju je evidentiran potpuno, pa tu nije bilo potrebno praviti procjene o broju zaposlenih nastavnika. Međutim, nije bilo u tim izvještajima evidentirano pomoćno osoblje (od čistačica, preko podvornika i ložača, do tajnika škola), pa sam taj broj procijenio sa 60% broja nastavnika (prema izvještajima nekih gimnazija, odnosno fakulteta). Konačni je rezultat prikazan u tablici 34.

Tablica 34.

Godina	Nastavnika u obrazovanju				Pomoćnog osoblja*
	Osnovnom	Srednjem	Visoko školskom	Ukupno	
1920	4.700	1.750	300	6.750	3.900
1924	5.030	2.050	350	7.430	4.440
1928	5.900	2.400	390	8.690	5.200
1932	7.200	2.700	430	10.330	6.200
1936	8.800	2.950	490	12.240	7.300
1939	9.181	3.359	570	13.110	7.800
1940	9.250	3.502	585	13.337	8.000
1948	6.672	4.808	991	12.471	7.200

Napomena: 1939. i 1948. su podaci statistike za Hrvatsku. Ostali podaci procjene su na temelju podataka Statističkih godišnjaka Kr. Jugoslavije za Savsku i Primorsku banovinu
*Pomoćno osoblje čini administrativno i pomoćno osoblje nastavnih institucija. Procjenjujem ga na 60% nastavnog osoblja.

Kao što se vidi na teritoriju Hrvatske (bez Istre i Zadra) godine 1940., na obrazovanju je radilo više od 21.000 zaposlenih (prema samo 10.600 iz godine 1920.). Udvostručenje zaposlenih u obrazovanju značilo je ne samo mogućnost zaposlenja, već i ulaganje u budućnost. Odmah valja dodati: povećanje broja zaposlenih bilo je praćeno i znatnim javnim ulaganjima u izgradnju obrazovnih institucija, što je imalo dodatni multiplikativni učinak.

IV. IZRAČUN BRUTO-DOMAĆEG PROIZVODA HRVATSKE ZA RAZDOBLJE OD 1920. DO 1940.

13. SINTEZA ANALITIČKIH POSTUPAKA

Na osnovi skupljenih podataka o zaposlenosti u Hrvatskoj u međuratnom razdoblju, kao i procjena za djelatnosti za koje manjkaju odgovarajući podaci (zdravstvo, školstvo, javne službe i drugo) utvrdio sam prvo strukturu zaposlenosti u Hrvatskoj u promatranom intervalu. Računao sam kao zaposlene sve osobe u dobi od 15 do 64 godine, iako je evidentno da ih statistika nije kao aktivne pratila. Tako su sve kućanice bile izostavljene iz popisnih rezultata kao aktivne osobe, iako je trivijalna činjenica da su žene (pogotovo u poljoprivrredi) bile jednako puno zaposlene, kao i njihovi muževi. Nadalje, uveo sam u rezultate kategoriju "učenici", koja obuhvaća sve mladiće i djevojke koje pohađaju više razrede gimnazija i trgovačkih akademija te studente. Broj poljoprivrednika je rezidualna vrijednost, koja ostaje nakon odbitka od ukupnog broja stanovnika (u dobi od 15 do 64 godine) zaposlenih, kućanica u nepoljoprivrednim zanimanjima i učenika (kako smo ih prije definirali).

Rezultat je tih postupaka dan u tablici 35.

Tablica 35.

ZAPOSLENOST STANOVNIŠTVA HRVATSKE, 1921. – 1948.,

Zaposleno (u tisućama)

Pokazatelj	1921.	1931.	1940.	1948.
Stanovnika u dobi 15-64	2.065	2.327	2.542	2.441
Zaposlenih (bez poljoprivrede)	295	380	468	455
U tome:				
– industrija i obrt	139	197	240	247
– trgovina, promet i kredit	73	85	98	72
– građevinarstvo	28	32	42	35
– ostali (školstvo, zdravstvo, javne službe i drugo)	55	66	88	101
Kućanica (izvan poljoprivrede)	216	285	328	310
Učenika	18	21	29	36
Poljoprivrednika	1.536	1.641	1.717	1.640

Iz ove tablice proizlazi da je ovako definiran broj poljoprivrednika iznosio: godine 1921. – 74,4%; godine 1931. – 70,5%, 1940. – 67,5%, a 1948. godine 67,2%. To je nešto više nego što to pokazuje službena statistika. Kažem "nešto" stoga što konverzija službenih popisnih statističkih podataka na današnji teritorij Hrvatske daje za godinu 1921.

rezultat o 72,6% poljoprivrednika (prema 74,4% u ovoj studiji; za 1931. službeni je podatak 69,5% (prema 70,5% ovdje), a za 1948. 62,0% (prema 67,2% ovdje)[150]

Izneseni podaci nesumnjivo govore o agrarnom karakteru hrvatskoga gospodarstva u međuratnom razdoblju. Poljoprivreda je i na početku i na kraju promatranoga razdoblja bila dominantna (po broju zaposlenih) gospodarska djelatnost, pa je o veličini proizvodnje u njoj i cijenama (koje su se postizale) ovisio prosperitet ne samo poljoprivrednika, već i cijeloga gospodarstva. Po udjelu poljoprivrednika u ukupnom broju stanovnika Hrvatska je 1940. godine odgovarala prilikama koje su imale: Francuska i Švedska početkom 19. stoljeća, SAD godine 1850., Japan 1890., Španjolska 1900. godine itd. Kako je udjel poljoprivrednika u ukupnom radnom potencijalu nacije pokazatelj stupnja gospodarskog razvoja, to se može reći da se Hrvatska na kraju našega promatranja svrstavala u gospodarski nerazvijene zemlje svijeta.[151]

Tu opću konstataciju, trebalo je, međutim, kvantificirati s određivanjem bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku.

Postupak koji sam proveo, imao je dvije etape. U prvoj sam, komparativnom analizom, utvrđivao visinu bruto-domaćeg proizvoda po aktivnom stanovniku, a u drugom sam konvertirao dobivene rezultate na "stalne cijene".

Tablica 36.

POLJOPRIVREDNI I NEPOLJOPRIVREDNI DOHODAK PO STANOVNIKU, ŠVEDSKA, 1860.-1930.

Godina	Poljoprivredni dohodak (kao % ukupnog)	Poljoprivredno stanovništvo (% od ukupnog)	Omjer poljop. prema nepoljop. dohotku po stanovniku
1860	50	75	33
1880	46	68	40
1900	39	55	40
1910	30	49	45
1920	26	44	45
1930	15	40	26

Prvo ćemo iznijeti rezultate do kojih su došli istraživači s područja ekonomike poljoprivrede i dohotka u svijetu. Vjerojatno, najtemeljitije istraživanje visine dohodaka u poljoprivredi i nepoljoprivrednim djelatnostima dao je E. M. Ojala (knjiga Agriculture and Economic Progress, pp. 134, koji svoje nalaze temelje na studiji Lindahl, Dahlgren i Kock-a: The National Income of Sweden 1861.-1930.).

[150] Podatke u zagradama izračunao sam u svojoj knjizi: Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje na području NR Hrvatske, Zagreb, 1959., 152-3.

[151] V. Stipetić: Poljoprivreda i privredni razvoj, Zagreb 1969.

Budući da se radi o zemlji, koja je djelovala u uvjetima europske poljoprivrede, a prošla put gospodarskog razvoja nekoliko desetljeća prije Hrvatske, bit će vrlo zanimljivo vidjeti te odnose na švedskom primjeru (tablica 36).

Udjel poljoprivrednog stanovništva u ukupnom, koji je Švedska imala 1860. godine (75%) dostići će Hrvatska tek pedeset godina kasnije. No, za našu je analizu mnogo važniji omjer poljoprivrednog i nepoljoprivrednog dohotka po stanovniku. Dohodak poljoprivrednika u uvjetima tržišne utakmice iznosio je oko trećine dohotka nepoljoprivrednika. U uvjetima snažnog agrarnog protekcionizma, ustanovljenog nakon početka agrarne krize 1873. godine, taj se omjer poboljšava i oscilira između 40 i 45%. No, svjetska kriza nakon 1920. godine vraća unatrag dohotke poljoprivrednika na samo 26%. Taj se postotak do 1938. godine tek neznatno poboljšao – dosegavši 36%. Slično je i u Norveškoj (39%) i Finskoj (44%).

Nasuprot tome, u zemljama koje su se pripremale za budući rat (Njemačka i Italija) na snazi je bila politika poticanja domaće proizvodnje, s težnjom prema samodovoljnosti. To je rezultiralo u Njemačkoj povećanjem omjera dohodaka poljoprivrednika prema dohocima nepoljoprivrednika: s 43% (između 1924. i 1928.) na 64% (između 1934. i 1938.). U Italiji, u eri *Battaglie per grano*, taj je omjer iznosio 51%. U agrarnoj Bugarskoj, međutim, godine 1938. taj je omjer samo 39%.[152]

Koje su djelatnosti višom produktivnošću bile u stanju kompenzirati nižu produktivnost poljoprivrede? Odgovor na to pitanje dao je Colin Clark godine 1957. u svojoj kapitalnoj knjizi *Uvjeti ekonomskog napretka.* Njegove nalaze za razdoblje koje obrađujem, dajem u tablici 37. Iz velikog broja zemalja, koje C. Clark analizira izdvojio sam samo pet zemalja. Svi ti podaci pokazuju da je u tridesetim godinama prošlog stoljeća nivo dohotka iz poljoprivrede iznosio oko polovice prosječnog dohotka (za sve djelatnosti), a tek oko trećine dohotka ostvarivanog u drugim, nepoljoprivrednim djelatnostima. "Bijeg iz poljoprivrede" ekonomski je bio motiviran svuda u svijetu nižim dohocima koje ostvaruju poljoprivrednici. Relativno smanjivanje sudjelovanja poljoprivrednika u ukupnom stanovništvu, a ponekad čak i apsolutni pad, donosi zapošljavanjem aktivnih poljoprivrednika u nepoljoprivrednim djelatnostima silan skok nacionalne produktivnosti.

Prijelaz svakog poljoprivrednika iz poljoprivrede u nepoljoprivredne djelatnosti u Austriji između 1870. i 1910. godine donosio je utrostručenje njegova doprinosa formiranju bruto-domaćeg proizvoda. Zato je transfer poljoprivrednika, odnosno priraštaj broja aktivnih osoba u nepoljoprivrednim djelatnostima, snažan element ubrzavanja gospodarskog rasta svake zemlje. U nerazvijenim zemljama čak i presudan, kako to pokazuje analiza gospodarskog razvoja i Hrvatske. Obrnuto, nepromijenjeni odnosi u strukturi stanovništva indiciraju stagnantno gospodarstvo.

[152] Svi podaci na temelju računa J. R. Bellerby: Agriculture and Industry: relative Income, Macmillan, London 1956, pp. 186-246

Tablica 37.

NIVO DOHODAKA PO ZAPOSLENOM U GLAVNIM DJELATNOSTIMA U NEKIM ZEMLJAMA, 1910. – 1950. (PROSJEČNI DOHODAK=100)

Zemlja	Poljoprivreda i šumarstvo	Rudarstvo	Građevinarstvo	Industrija	Promet i veze	Trgovina i financije
Austrija						
1910	0,42	...	...	1,08	2,22	2,18
1951	0,98	...	0,78	1,16	1,22	0,83
Kanada						
1920	0,57	2,10	0,91	1,28	1,59	...
1939	0,58	2,91	0,63	1,10	1,77	0,98
Engleska						
1911	1,09	0,76	0,38	0,81	...	...
1930	0,67	0,62	0,50	0,94	...	...
Švedska						
1910	0,76	...	...	1,17	0,93	2,60
1930	0,58	...	0,77	1,33	0,91	1,78
SAD						
1910	0,79	1,31	0,70	0,96	1,36	...
1930	0,49	1,00	0,69	1,11	1,15	2,04
1940	0,57	1,09	0,47	1,19	1,22	1,12

Izvor: C. Clark: Conditions of Economic Progress, London 1957., Table I – između strana 522-3; za Austriju 1910. – Kausel, op. cit.

U taj sklop ulazi i istraživanje kako hrvatski poljoprivrednici reagiraju na pad cijena njihovih proizvoda, do kojeg dolazi zbog krize europske poljoprivrede, koje su se događale kod nas od 1873. do 1895. godine i od 1926. do 1937. godine. Bićanić je u svojoj jedinstvenoj studiji o tom fenomenu[153] iznio kako je ona ubrzala raspad tradicionalnog sela i zadruga u njima; pokazao je, brojkama, koliko je bilo ovrha i kakvim su naporima, odricanjima, seljaci podmirivali svoje porezne i kreditne obveze; međutim, nije obrađivao učinak na samu poljoprivrednu proizvodnju. U svojoj doktorskoj disertaciji, pisanoj prije više od pedeset godina, a objavljenoj 1959. godine, našao sam da je hrvatska poljoprivreda, posebno ratarstvo, najbrži napredak bilježila upravo u kriznim devedesetim godinama prošlog stoljeća (kad iz volumena eliminiramo vinogradarsku proizvodnju, zbog filoksere). Tada to nisam komentirao, jer nisam to znao objasniti. Danas, poslije tolikih godina, sklon sam tvrditi da je naš polunaturalni poljoprivredni proizvođač na pad cijena odgovorio povećanjem

[153] R. Bićanić: Agrarna kriza u Hrvatskoj 1873.-1895., Ekonomist, Zagreb 1937., br. 3-5.

proizvodnje. To je u ekonomskim znanostima poznata "perverzna" reakcija dominantno naturalnog proizvođača na promjene u razini cijena. U tom kriznom vremenu bilježimo u nas nestanak ugara iz plodoreda, preoravanje livada i pašnjaka, intenzivniju obradu tla i druge mjere radne intenzifikacije proizvodnje. Selo time ostvaruje veću proizvodnju, osjetno povećavajući isporuke tržištu. Da bi podmirio poreze i dugove, kupio petrolej i sol, odjeću i obuću (a o drugom da i ne govorimo), pri padajućim cijenama, seljak je za istu količinu obveza i dobara morao prodavati veće količine svojih proizvoda, nerijetko i na štetu vlastite prehrane. Zato se u tim kriznim godinama europske i hrvatske poljoprivrede seljak na tržištu pojavljivao s dodatnim količinama prehrambenih proizvoda, ponekad i na račun smanjenja vlastite prehrane, pa su pothranjenost i glad ostali u seljačkim kućama. Ta perverzna tržišna reakcija seljaka na mješovitom poljoprivrednom posjedu, polunaturalnog u svojoj biti, prikazana je u svjetskoj ekonomskoj literaturi tek u zadnjih četrdesetak godina.[154] To je potrebno istaknuti stoga što se kriza poljoprivrede u našim računima neće pojavljivati s tolikim smanjenjem bruto-domaćeg proizvoda, koliko to pokazuju računi u tekućim cijenama.

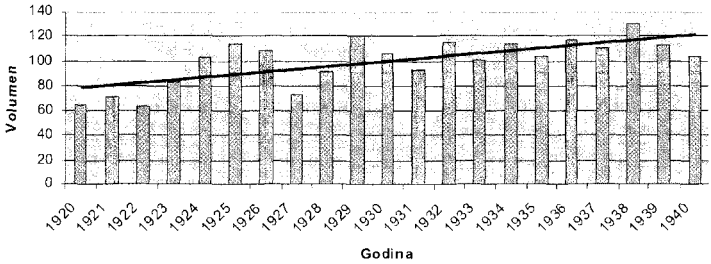
U drugoj sam etapi dobivene rezultate za Hrvatsku pretvarao u stalne cijene – Geary – Khamis dolare kupovne snage iz 1990. godine. Pri tome sam primjenjivao kao konverzivnu stopu račun, koji je proveo A. Maddison, pretvarajući podatke I. Vinskog (tablica 16. u ovom radu) u te dolare. Konačni rezultat tih dugotrajnih postupaka dan je u tablici 38. Ti su podaci prezentirani i na grafovima 2 – 6, što omogućuje veću preglednost nalaza ove studije. Dužan sam, prije same analize, međutim, učiniti jednu opasku: rezultati, ovdje dani razlikuju se u stanovitoj mjeri od podataka za isti fenomen, koje sam prezentirao u nekim svojim prijašnjim radovima. Potpunija analiza činjenica, novi podaci do kojih sam dolazio, omogućili su mi preciznije određivanje godišnjih podataka. Odstupanja od ranije davanih procjena kreću se u intervalu ±5% i uobičajena su u ovoj fazi istraživanja makroekonomskih veličina. Tako je, primjerice, A. Maddison, slijedeći produbljene analize nacionalnih ekonomista, korigirao neke svoje procjene za više zemalja za godine prije I. svjetskog rata i više od 5%. Asimptotsko približavanje istini zakonitost je, čini se, makroekonomske analize. Tako valja primiti i neka odstupanja od (po meni) ranije davanih procjena.

[154] O tome su prvi pisali P. N. Mathur i M. Ezekiel: Marketable Surplus of Food and Price Fluctuation in Developing Economy, Kyklos 14/1961. Podrobnije o tom fenomenu pisao sam u knjizi Poljoprivreda i privredni razvoj, Zagreb 1969., str. 359-371.

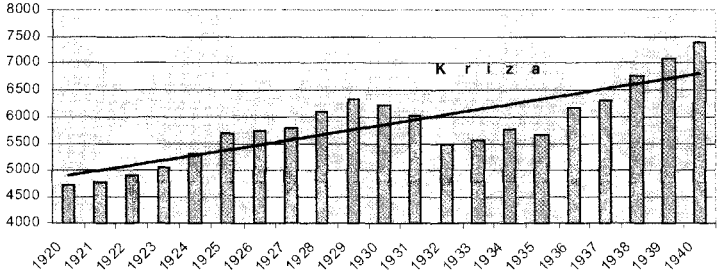
Tablica 38.

STANOVNIŠTVO HRVATSKE I BRUTO-DRUŠTVENI PROIZVOD, 1910. – 1948.

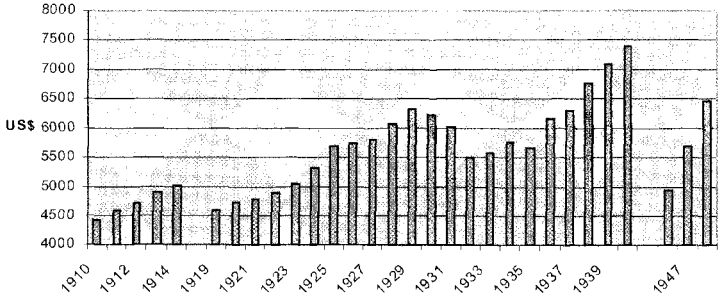
Godina	Stanovnika	Bruto-domaći proizvod /u US$ iz 1990.	
	(tisuća)	Ukupan (milijuna)	Po stanovniku (dolara)
1910	3.461	4.436	1.282
1911	3.490	4.572	1.310
1912	3.552	4.705	1.336
1913	3.554	4.890	1.376
1914	3.587	5.014	1.398
1919	3.402	4.593	1.350
1920	3.431	4.719	1.374
1921	3.443	4.758	1.382
1922	3.479	4.888	1.405
1923	3.514	5.046	1.436
1924	3.550	5.303	1.494
1925	3.587	5.671	1.581
1926	3.621	5.750	1.588
1927	3.657	5.793	1.584
1928	3.681	6.081	1.652
1929	3.714	6.321	1.702
1930	3.750	6.225	1.660
1931	3.785	6.003	1.586
1932	3.816	5.487	1.438
1933	3.851	5.569	1.446
1934	3.888	5.764	1.483
1935	3.920	5.648	1.441
1936	3.955	6.169	1.558
1937	3.989	6.308	1.581
1938	4.025	6.754	1.678
1939	4.060	7.082	1.744
1940	4.098	7.389	1.083
1946	3.715	4.924	1.326
1947	3.745	5.677	1.517
1948	3.780	6.464	1.710



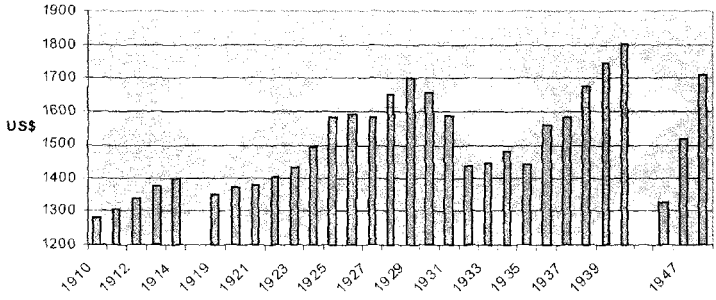
Grafikon 1: Volumen biljne proizvodnje Hrvatske 1920. – 1940.



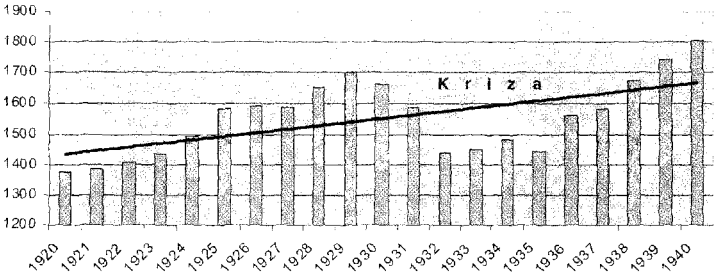
Grafikon 3: Bruto-društveni proizvod Hrvatske 1910. – 1948.



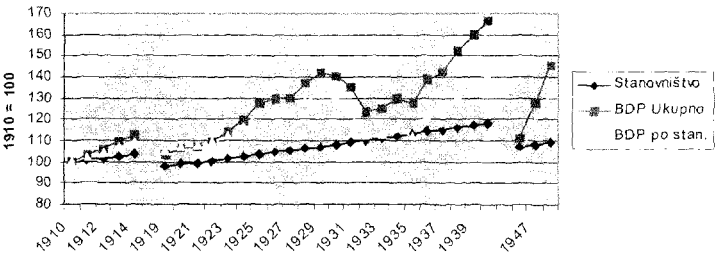
Grafikon 4: Bruto-društveni proizvod Hrvatske 1920. – 1940.



Grafikon 5: Bruto-društveni proizvod Hrvatske 1910. – 1948.



Grafikon 6: Bruto-društveni proizvod Hrvatske 1920. – 1940.



Grafikon 7: Kretanje stanovništva, BDP-a i BDP-a po stanovniku, Hrvatska, 1910. – 1948.

14. ANALIZA POPOSTIGNUTIH REZULTATA

Kako ocijeniti ove rezultate? To je iznimno teško provesti egzaktno, budući da takvih studija za Hrvatsku nema. Zato nam je bilo nužno usporediti te podatke s rezultatima koje su dali za Jugoslaviju S. Stajić i A. Maddison (po Vinskom). U sljedećoj tablici uspoređujem ovdje dobivene podatke s nalazima drugih autora.

Tablica 39.

DINAMIKA RASTA GOSPODARSTVA JUGOSLAVIJE I HRVATSKE, 1920. – 1939.

Razdoblje	Broj godina	Povećanje BDP-a Stajić	Vinski-Maddison	Hrvatska (račun ove studije)
1923.-39.	16	47,9	61,7	40,3
U tome				
1923.-29.	6	26,1	36,0	25,3
1929.-34.	5	7,0	–7,3	–8,8
1934.-39.	5	26,2	28,8	22,9
1920.-39.	19	–	79,7	50,1
1939.-48.	9	–	6,4	–2,0
1910.-1913.	3	–	4,1	10,4

Rezultati ove studije pokazuju:

a) Gospodarski je razvoj Hrvatske bio u vremenu između dva svjetska rata sporiji nego Jugoslavije u cjelini. Taj je zaključak neprijeporan – i kad uzmemo podatke Vinski-Maddisona[155] ili Stajića. Tendencija koju sam utvrdio ovim radom potvrđuje navode R. Bićanića o sporijem razvoju Hrvatske unutar Jugoslavije, samo što je ovdje to još produbljenije izraženo (zbog nazatka Rijeke, Istre i Zadra tijekom talijanske vladavine tim dijelovima Hrvatske) Hrvatska u cijelom razdoblju postiže tek dvije trećine prirasta BDP-a koji ostvaruje Jugoslavija.
b) Zbog nižega prirodnog priraštaja to je zaostajanje Hrvatske nešto blaže izraženo kod pokazatelja bruto-društvene proizvodnje po stanovniku. Po Vinskom-Maddisonu, između 1920. i 1939. godine povećao se BDP po stanovniku u Jugoslaviji za 37%, a u Hrvatskoj, našli smo ovdje, za 27%. To relativno zaostajanje Hrvatske imalo je duboke ekonomske, ali i političke posljedice.
c) Izneseni podaci govore, nadalje, da je Hrvatska brzo napredovala između 1910. i 1913. godine. Približno istim tempom razvijali su se u tom razdoblju i drugi

[155] Maddison se isključivo oslanja na Vinskog, iako Vinski nije prezentirao sve godišnje podatke. Vidi o tome detaljnu bilješku A. Maddisona (u The World Economy: Historical Statistics, Paris 2003, pp. 92).

dijelovi Austro-ugarske (Slovenija, BiH, Vojvodina). Sporiji razvoj teritorija Jugoslavije valja tumačiti činjenicom što su Srbija, Crna Gora i Makedonija u tom razdoblju ekonomski nazadovale (to je razdoblje balkanskih ratova).

d) U razdoblju između 1939. i 1948. godine, prema podacima Vinski-Maddisona, Jugoslavija je povećala masu ostvarenog BDP-a za 6,4%, dok je Hrvatska po ovdje izvedenom računu smanjila za 2%. Taj je zaključak plauzibilan znalcima. Na teritoriju Hrvatske vodio se četiri godine rat, s velikim materijalnim gubicima i ljudskim žrtvama. Industrija Hrvatske, koja je pridonosila ratnom naporu Njemačke i Italije, bila je od 1943. godine pod teškim napadima savezničkih zračnih snaga. Uništene su bile rafinerije (Sisak i Rijeka) i mnoga industrijska postrojenja. Željeznička mreža i vozila teško su stradali, poljoprivreda je izgubila znatan dio stočnog fonda. Obnova ratom pogođenoga gospodarstva Hrvatske zbog toga je duže trajala nego u ostalim dijelovima b. Jugoslavije – što se odražava i u navedenim veličinama.

e) Obrnut se slučaj zbio nakon I. svjetskog rata. Tada se jugoslavensko gospodarstvo sporo obnavljalo, a naši podaci govore da je Hrvatska već 1922. godine premašila nivo postignut 1913.

f) Na kraju, tu je ocjena dubine gospodarske krize, koja je pogodila cijeli svijet između 1929. i 1936. godine. Prije toga valja istaknuti da je cijeli račun obavljen u stalnim cijenama, koje smanjuju dubinu krize (jer je pad tekućih cijena najviše pogodio stanovništvo i gospodarstvo). Račun, koji smo iznijeli u tablici 39. govori da se svi istraživači slažu o dubini krize – koja je smanjila volumen proizvodnje i usluga za 7-9%. Kad znamo da su poljoprivrednici (u cjelini) reagirali na pad cijena tzv. „perverznom reakcijom" (što cijena manja, to se oni trude što većom proizvodnjom kompenzirati gubitak na cijenama) onda je pad proizvodnje u nepoljoprivrednom sektoru bio gotovo dvostruko viši nego što to pokazuju moji podaci za hrvatsko gospodarstvo u cjelini.

Druga metoda ocjene rezultata do kojih smo došli u ovom radu bila je komparativna analiza: usporedba naših rezultata s podacima drugih zemalja. Komparativnom analizom omogućujemo postavljanje naših procjena u širi kontekst europskih i svjetskih analiza (u pogledu stupnja dostignutoga gospodarskog razvoja), ali i istodobno provjeravamo u kojoj je mjeri utvrđena dinamika za Hrvatsku korespondentna onoj u drugim zemljama. To znači, ispitati u kojoj se mjeri svjetska gospodarska kriza iz tridesetih godina prošloga stoljeća odrazila na hrvatsko i ostala gospodarstva? I na mnoga druga pitanja može se komparativnom analizom naći odgovor. Nije stoga čudo što suvremena ekonomska analiza toliko primjenjuje tu metodu, jednako pri analizi performanci, kao i pri mjerenju učinkovitosti pojedinih mjera ekonomske politike.

Širenjem broja zemalja, u kojima je izračunavan bruto-domaći proizvod na temelju kupovne snage nacionalne valute, danas smo stigli do stanja u kojem imamo za čak 179 zemalja svijeta obračun realnog bruto-domaćeg proizvoda od 1900. godine na ovamo. Nadalje za gotovo stotinu zemalja postoje vjerodostojne procjene o kretanju bruto-domaćeg proizvoda od 1850. godine na ovamo; za pedesetak zemalja pouzdanije procjene imamo i od 1500. godine na ovamo, ali dakako s ocjenama visine BDP za određene godine (a ne i za sve godišnje podatke). Prodiranje sve dublje u povijest, građenje nacionalnih makroekonomskih veličina na temelju parcijalnih sačuvanih podataka – oznaka je ove grane moderne ekonomske znanosti. To je i nova podloga ekonomskoj povijesti.

Golem napredak ostvaren u tim istraživanjima danas su važan čimbenik ekonomskih politika u gotovo svim zemljama svijeta. Iskustva koje su imale pojedine zemlje u godinama recesije i kriza pružaju pouku svima i danas. Podaci govore o usponima i padovima pojedinih gospodarstava tijekom vremena, što kad se korelira s drugim spoznajama, može dati dalekosežne pouke i današnjim nositeljima ekonomske politike. Parafrazirajući staru poslovicu o povijesti kao učiteljici, valja reći: kvantitativna ekonomska povijest može ekonomiste poučiti i danas.

Znatan je napredak i kod nas ostvaren. Komparativna analiza hrvatskoga gospodarstva već sedamdesetak godina postoji u hrvatskoj ekonomskoj misli. Istaknuti ekonomisti još su prije II. svjetskog rata tako postupali, smatrajući takav pristup prijeko potrebnim za gospodarsku politiku. Vjerojatno je najtemeljitije pristupio tome Rudolf Bićanić, koji je o toj temi objavio i knjigu[156]. On je pri toj svojoj analizi polazio od načela moderne ekonomske analize. U predgovoru te svoje knjige Bićanić piše "Pripadam onome krugu ljudi, koji smatraju da je danas, u našoj sredini najvažnija zadaća svakoga onoga, koji se bavi društvenim naukama, da pridonese što više činjenica i podataka iz naše stvarnosti u krug znanstvenih ispitivanja. To vrijedi u toliko više za onaj dio ekonomske nauke, što se nazivlje primijenjenom ekonomijom ili ekonomskom politikom. U današnje doba kriza i previranja njezine su zasade tak potresene, da tek neprestano ispitivanje i iznošenje materijala, koji pruža život, može dati podlogu za nova teoretska razbistravanja".

Ovim Bićanićevim riječima jedva bi se danas moglo nešto dodati. Međutim, za naš pristup znatno je važnije vidjeti kako vizionar R. Bićanić tada gleda na prilike u svijetu. Iako pravnik po obrazovanju, Bićanić je kategoričan kad piše "danas *ekonomski problemi pokreću svijet*.[157] "Ekonomski moment igra *najvažniju ulogu* u velikom sukobu interesa svjetskih sila. Pitanja izvoza i osvajanja tržišta, podjele kolonija i

[156] R. Bićanić: Pogled iz svjetske perspektive i naša ekonomska orijentacija, Zagreb 1939. (vlastita naklada!!)

[157] Ibid., str.7 (kurziv V. S.)

dobavljanja sirovina, gusta naseljenost zemalja, podjela bogatstava, sve su to pitanja koja pokreću politikom, ratom i mirom, a to znači da o njihovu rješenju ovise sudbine i životi stotina milijuna ljudi. Zato je za nas važno znati kakvo mi mjesto zauzimamo u svijetu i kakve su naše ekonomske prilike i snage, gledane iz svjetskih razmjera.[158]

Polazeći od tih ispravnih premisa, Bićanić je ispravno istaknuo kako se ljudi lako prevare "kad iz naše sredine gledaju na naše probleme", jer se tada rabe lokalna mjerila koja u pravilu precjenjuju dostignuto stanje i dinamiku napretka. Zato je potrebno usporediti se s drugim zemljama, što daje "jasniju sliku o našim snagama i mogućnostima". To je potrebno stoga što Bićanić prihvaća Wagemanovo[159] stajalište da je "čitav svijet jedno golemo ekonomsko područje... Pod svjetskim gospodarstvom podrazumijevamo povezanost proizvodnje i potrošnje između pojedinih naroda, koji nastaje uslijed međunarodne podjele rada, a osniva se na mjesnim razlikama u uslovima proizvodnje, na međunarodno-pravnim odnosima, na velikim ustanovama za prijenos dobara ljudi i misli. Ovo zajedničko djelovanje ekonomskih subjekata, uklopljenih u posjedima narodna gospodarstva, a unutar ovih u raznovrsne organizacije, sačinjava svjetsko gospodarstvo u užem smislu".

Stajalište Wagemana, koje smo citirali, a kojim se koristi Bićanić kao mišljuvodiljom svoje studije, svjedoči kako je Wageman lucidni opisivač onog što će ekonomska znanost tek potkraj 20. stoljeća opisati kao *globalizaciju* ili, u francuskim tekstovima, *mondijalizaciju*.

Polazeći od toga teorijskog okvira R. Bićanić utvrđuje mjesto Jugoslavije i, posebno, Hrvatske (izdvajajući iz jugoslavenskih podataka one za Savsku i Primorsku banovinu), ponajprije u svjetskoj trgovini. On naglašava kako su "hrvatski krajevi nejednoliko razvijeni". Oni "sjeverno od Kupe i Save spadaju svakako među najnaprednije i ekonomski najrazvijenije u državi, te mogu stati u isti red sa Slovenijom i Vojvodinom". Međutim, "hrvatski su krajevi u Bosni i Dalmaciji veoma zaostali, zapušteni i spadaju među najslabije razvijene u Jugoslaviji.[160] Ovdje nema potrebe izlagati kvantitativne rezultate Bićanićeve komparacije Jugoslavije i Hrvatske s drugim europskim gospodarstvima u tridesetim godinama proteklog stoljeća. Svrha je ovog prikaza isključivo upozoriti na dugu povijest komparativne analize u nas, ali i na zaključke koji proizlaze iz takvih analiza. Zato ćemo neke od njih još ovdje navesti.

[158] Ibid.

[159] Wageman Ernest (1884.-1956.) bio je profesor na Sveučilištu u Berlinu i direktor Berlinskog konjunkturnog instituta. U tom je svojstvu pozorno proučavao gospodarsku statistiku. Najvažnija su mu djela iz područja analize Konjunkturlehre (Učenje o konjunkturi) Berlin 1928.; Struktur und Rhytmus der Weltwirtschaft (Struktura i ritam svjetskog gospodarstva), Berlin, 1930. – na ova se djela studija R. Bićanića uvelike oslanja.

[160] Ibid., str. 21.

Nakon svestrane, duboke, analize gospodarstva, Bićanić dolazi do sljedećih zaključaka[161] (dajem samo izvod iz opsežnijeg teksta):

a) "Mi smo seljačka zemlja s razmjerno slabo razvijenim narodnim gospodarstvom. Naše seljačko gospodarstvo, od kojeg živi 80% našega stanovništva, nije u stanju da stupi u utakmicu s drugim zemljama, (budući da je) ekonomski neorganizirano i neopremljeno za moderno gospodarenje".
b) Mi smo u gospodarskom pogledu jedna od najneorganiziranijih zemalja u Europi. Vremena mnogo nemamo, jer se događaji razvijaju veoma brzo. Izbora također nemamo u tom pogledu. Za nas se postavlja pitanje: *ili ćemo sami organizirati naše gospodarske snage ili će nas stranci organizirati* (kurziv R. Bićanić).
c) Državna vlast nije u nas pokazala "smisla i sposobnosti za pravilno i savremeno organiziranje narodnoga gospodarstva, kojem je preduvjet sređivanje političkih pitanja". "Dalekovidnošću i smišljenim planskim radom ne može se pohvaliti naša privreda, kao ni vodeći politički faktori, a komercijaliziranjem i liberalističkim jadikovanjem za slobodnom trgovinom s jedne strane, a birokratskim diktiranjem po principu državnog rezona s druge strane ne da se danas dalje doći od oportunističkog produžavanja života bez zamaha".
d) Na kraju, R. Bićanić ističe zahtjeve seljaštva. "Tražimo da seljak ne bude predmet, objekt, nego subjekt, nosilac ekonomske politike". Samo ako se "politički i ekonomski organiziramo i sredimo, onda možemo stati na svoje noge i donositi odluke o bližoj i planskoj suradnji s drugim narodima, na temelju jednakovrijedne izmjene dobara", zaključuje R.Bićanić.

Prikazao sam ovu studiju R. Bićanića opširnije s razloga što ona svjedoči o

- davnoj spoznaji istaknutog ekonomista o korisnosti komparativne analize i
- dalekosežnim zaključcima koji iz takve analize mogu proizaći za narodno gospodarstvo. Bićanić u mnogo čemu, iako nije imao kvantitativne podatke, anticipira makroekonomske veličine do kojih smo došli u našem radu, a čiji sumar iznosimo u tablici 40. U njoj prikazujem visinu bruto- domaćeg proizvoda po stanovniku (tog pokazatelja blagostanja stanovništva) za izabranih 18 zemalja. Izbor sam morao ograničiti (podaci su raspoloživi za gotovo stotinu zemalja), pa sam se koncentrirao u toj tablici na zemlje Srednje i Zapadne Europe.

15. INTERPRETACIJA REZULTATA

Što su osnovni izvori iznesenih podataka? Prije svega to je činjenica da je svijet na početku i sredinom dvadesetog stoljeća bio vrlo nejednoliko razvijen. Raspon između najrazvijenije zemlje – SAD-a – i najslabije razvijene (u ovoj tablici samo)

[161] Ibid., str. 103-105.

Indije iznosi 1:6,8 (u godini 1900.) i čak 1:8,5 (u1950. godini). Hrvatska se nalazila ispod svjetskog prosjeka bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku i godine 1900. (–18%) i godine 1950. (–16%).

Tablica 40.

BRUTO-DOMAĆI PROIZVOD PO STANOVNIKU U PRVOJ POLOVICI 20. STOLJEĆA, IZABRANE ZEMLJE

	Bruto-domaći proizvod po stanovniku ($ kupovne snage iz 1990.)					Indeksi	
Zemlja	1900	1913	1920	1940	1950	1950 (1900=100)	1940 (1920=100)
A. Središnja Europa							
Austrija	2.882	3.465	2.412	3.959	3.706	129	164
Češka	2.137	2.663	2.476	3.675	4.484	210	148
Mađarska	1.682	2.096	1.709	2.626	2.480	147	154
Hrvatska	1.026	1.376	1.374	1.803	1.760	179	131
Poljska	1.536	1.739	1.312	2.182*	2.447	159	166
Slovačka	1.263	1.672	1.522	2.398	2.705	214	158
Slovenija	1.538	2.048	2.030	2.641	2.648	172	130
Švicarska	3.833	4.267	4.314	6.397	9.064	236	148
B. Zapadna Europa							
Engleska	4.492	4.921	4.584	6.856	6.939	154	151
Irska	2.495	2.736	2.490	3.052	3.453	138	123
Francuska	2.876	3.485	3.227	4.042	5.271	183	125
Njemačka	2.985	3.648	2.796	5.403	3.881	130	193
Italija	1.785	2.564	2.587	3.505	3.502	196	135
Španjolska	1.786	2.056	2.177	2.080	2.189	123	95
C. Visoko-razvijene zemlje izvan Europe 2.080							
Kanada	2.911	4.447	3.861	5.368	7.291	250	139
SAD	4.091	5.301	5.552	7.010	9.561	233	126
Japan	1.180	1.387	1.696	2.874	1.921	163	169
D. Nerazvijene zemlje							
Indija	599	673	635	686	619	103	108
SVIJET	1.262	1.525	...	...	2.111	167	...

* 1938

Izvori podataka: A. Maddison: L'économie mondiale, Paris 2001; A. Maddison: The World Economy: Historical Statistics, OECD, Paris 2003 za Hrvatsku, Češku, Slovačku i Sloveniju – obračun autora.

Za promatranih pedeset godina mijenjaju se i odnosi među zemljama. Tako je, primjerice, godine 1900. zemlja s najvišim blagostanjem bila Engleska – imala je za

10% viši bruto-domaći proizvod po stanovniku od SAD-a. Pedeset godina kasnije (1950.) SAD je su 38% iznad nivoa Engleske, koja se, iscrpljena dvama svjetskim ratovima, sporije razvijala (iako je u njima pobijedila!).

Ratovi imaju – pokazuje se u ovoj tablici - katastrofalne učinke na blagostanje građana. Njemačka tako nakon I. svjetskog rata (1920.) ima za 23% niži BDP/stanovnik nego uoči njega (1913.); gubitak tijekom II. svjetskog rata još je veći (iznosi 28% između 1940. i 1950. godine). Gotovo isti fenomen zapažamo u Austriji (nakon oba svjetska rata), Španjolska (za razdoblje 1920. -1940., zbog građanskog rata!) ili Japan (koji je smanjio BDP/stanovnik između 1940. i 1950. godine za trećinu!!). Hrvatsko gospodarstvo, proizlazi iz ove tablice, nije imalo tolike gubitke poslije I. svjetskog rata (rat se ipak vodio izvan našeg teritorija!!) ni nakon II. svjetskog rata (gubici su bili iznimno veliki ali ih se uspjelo razmjerno brzo nadoknaditi nakon 1945. godine). Nasuprot tim zemljama, koje su snosile teške posljedice ratnih operacija, najbrži napredak ostvaruju zemlje, koje su ili ostale izvan ratnog sukoba (Švicarska u našoj tablici, ali jednako tako i Švedska, Australija i druge) ili su bile u stanju učinkovitom politikom ostvariti silnu ekspanziju proizvodnje unatoč ratnom angažmanu (Kanada i SAD).

Za nas je, međutim, interesantno zaključiti dvije stvari. Prva je da je Hrvatska unutar promatranih osam zemalja Srednje Europe najslabije razvijena – jednako početkom kao i sredinom dvadesetog stoljeća. Taj se nezavidni položaj u tih pedeset godina sporo mijenjao: dinamika rasta (pokazano indeksom rasta između 1900. i 1950. godine) u Hrvatskoj je tek neznatno brža od svjetskog prosjeka. Međutim, taj viši indeks ne bismo smjeli apsolutizirati. Povećanje bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku od 79% između 1900. i 1950. godine znači povećanje od 734 dolara po stanovniku; u Francuskoj povećanje od 83% – neznatno postotkom više – donosi povećanje od 2395 dolara. Indeksne su razlike temeljene, dakako, na različitim startnim osnovicama. Isti indeks povećanja samo povećava postojeće razlike!!

Na kraju tablice 40. nalaze se indeksi povećanja bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku za razdoblje između dva svjetska rata. Hrvatska je ostvarila povećanje svojeg bruto-domaćeg proizvoda po stanovniku od 31% (po prilici jednako onom u Sloveniji, Irskoj, Francuskoj i SAD-u). U svim tim zemljama poljoprivreda je bila iznimno važna djelatnost, pa je agrarna kriza (koja je počela 1926. godine i trajala duže od privredne krize) utjecala na to da su ostvarile sporiji napredak od ostalih.

Zaključimo stoga:

Podaci, koji su postignuti ovom studijom, omogućuju komparativnu analizu hrvatskoga gospodarstva kako u pogledu stupnja razvoja, tako i pri mjerenju dinamike ostvarenog napretka. No, ne samo to: oni čine podlogu za rafiniraniju analizu čimbenika razvoja, koja će (nadajmo se) uslijediti.

Literatura

Bellerby, I.R. (1956.): Agriculture and Industry: Relative Income, Macuillan.

Bićanić, Rudolf (1938.): Ekonomska podloga hrvtaskoga pitanja, Zagreb.

Bićanić, Rudolf (1959.): Pogled iz svjetske perspektive i naša ekonomska orijentacija, Zagreb.

Bićanić, Rudolf (1967.): Ekonomske promjene u Hrvatskoj izazvane stvaranjem Jugoslavije 1918; u zborniku (ur. I. Vinski): prilozi za ekonomsku povijest Hrvatske, Zagreb.

Clark, Colin (1957.): The Conditions of Economic Progress, Third ed., Macuillan, C., London.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1970.): O socijalnoj strukturi radništva Hrvatske u razdoblju između dva svjetska rata, časopis za suvremenu povijest II., Zagreb.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1973.) Radni slojevi Zagreb 1918. do 1931., Zagreb.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1948.) Privredna kretanja, zaposlenost i nezaposlenost radništva Savske banovine 1929. – 1939. (izvadak iz disertacije), Povijesni prilozi 3, Zagreb.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1985.) Poljoprivredno radništvo i radnici-seljaci na području Savske banovine od 1929. do 1939. godine (izvadak iz disertacije), časopis za suvremenu povijest, XVII, Zagreb.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1995.) Lomljenje višestoljetnih veza između Hrvatske i Mađarske nakon Prvog svjetskog rata, Historijski zbornik 48, Zagreb.

Kolar-Dimitrijević, Mira (1995.) Die wirtschaftlichen Möglichkeiten und die konkrete Integration Kroatiens in die mitteleuropäischen Wirtschaftpläne, Zentraleuropa-Studien, Band 1., Wien.

Lisac, Andrija (1961.): Razvoj industrije papira u Zagrebu, Zagreb.

Rosandić, Drago (ur) (2004.): Uvod u komparativnu historiju, Zagreb.

Stipetić, Igor (1991.): Biljna proizvodnja u Hrvatskoj 1885 – 1990, Ekonomski fakultet, Zagreb.

Stipetić, Vladimir (1954.): Neki problemi stočarstva u Hrvatskoj, Ekonomski pregled, Zagreb 7/1954.

Stipetić, Vladimir (1955.): Struktura građevinarstva na području FNR Jugoslavije, 1900-1953, Ekonomist, Beograd 2/1955.

Stipetić, Vladimir (1955.) Prilog poznavanju tendencija u razvitku stočarstva na području FNRJ, 1950-1954, Ekonomski pregled, Zagreb 7/1955.

Stipetić, Vladimir (1956.): Korekcija jugoslavenske statistike biljne proizvodnje za razdoblje 1920-1928, IV. Godišnji sastanak Jugoslavenskog statističkog društva, Ljubljana.

Stipetić, Vladimir (1959.): Kretanje i tendencije u razvitku poljoprivredne proizvodnje Hrvatske 1885.-1955. (doktorska disertacija), Građa za gospodarsku povijest Hrvatske, sv. 7, JAZU, Zagreb.

Stipetić, Vladimir (1961.): Neka pitanja menjanja socijalno-ekonomske strukture stanovništva, Ekonomist 3/1961, Beograd.

Stipetić, Vladimir (1964.): Jugoslavensko tržište poljoprivrednih proizvoda (Tražnja, ponuda, spoljna trgovina i cijene) Zadružna knjiga, Beograd.

Stipetić, Vladimir (1980.): Istraživanje brojčanog razvoja stanovništva na području SR Hrvatske i zadaci historijske demografije, p.o. iz Djela JAZU, knj. 54, Zagreb.

Stipetić, Vladimir (1986.) Agrarno-ekonomski okviri razvitka poljoprivredne Baranje i „Belja" u minula tri stoljeća, Zbornik *Tri stoljeća* Belja, JAZU.

Stipetić, Vladimir (1999.): Gospodarski rast Hrvatske i Središnje Europe između 1850. i 1953. godine, Rad HAZU, knjiga 478.

Stipetić, Vladimir (2001.): Nepoznata studija Ive Belina o sanaciji novčarstva iz 1933. godine, Anali zavoda za povijesne znanosti HAZU, svezak XXXIX, Dubrovnik.

Stipetić, Vladimir (2004.): Stambene prilike u Zagrebu, u zborniku (ur. T. Badovinac): Zagreb i Hrvatska u Titovo doba, Zagreb, str. 376-381).

Šimončić-Bobetko, Zdenka (2000.): Agrarna reforma i kolonizacija u Hrvatskoj 1918-1941, I. i II., Zagreb.

Šimončić-Bobetko, Zdenka (2005.): Industrija Hrvatske 1918 do 1941. godine, Zagreb.

Tomašević, Jozo (1955.): Peasant, Politics and Economic Change in Yugoslavia, Stanford University Press.

Vinski, Ivo (1955.): Investicije na području Hrvatske u razdoblju između dva svjetska rata, Beograd.

Vinski, Ivo (1959): Nacionalni dohodak i fiksni fondovi na području Jugoslavije 1909-1959, Ekonomski pregled, Zagreb, br. 11-12.

Vinski, Ivo (1963.): Ustanovljivanje realnog kursa na bazi pariteta domaće kupovne snage nacionalnih valuta, Ekonomski pregled, Zagreb 6-7.

Vinski, Ivo (1964.): Nacionalno bogatstvo, Naprijed.

Vinski, Ivo (1967.): Procjena kapitala na području Hrvatske u razdoblju između dva svjetska rata, zbornik „Prilozi za ekonomsku povijest Hrvatske", Zagreb.

Vinski, Ivo (1967.): Uvod u analizu nacionalnog dohotka i bogatstva, naprijed, Zagreb.

Vinski, Ivo (1969.): Distribucija nacionalnog dohotka Jugoslavije po društvenim klasama u 1938. godini, Ekonomska misao, Beograd, br. 4.

Vinski, Ivo (1974.): Dugoročna kretanja stanovništva i društvenog proizvoda Jugoslavije, u Aktualni problemi privrednih kretanja i ekonomske politike Jugoslavije, Zagreb.

Vinski, Ivo (1976.): Društveni proizvod svijeta, Zagreb.

Vinski, Ivo (1978.): Kretanje društvenog proizvoda svijeta od 1910. do 1975. godine, Zagreb.

Lektura: Biserka Sinković

Vladimir Stipetić

THE ECONOMY OF CROATIA 1919-1940

Summary

(A macroeconomic study of the level and the dynamics of the development of Croatia)

This paper offers a survey of the development of the historical macroeconomic study, pointing out the importance of the defined time series for the determining of the factors relevant for the dynamics of the economic development of any individual country. It emphasises that in history there had scarcely been carried out any such analyses regarding the Croatian economy; the few individuals who indeed had been working in this field presented the data on the gross domestic product in contemporary prices, which were practically incomparable with the data of similar nature abroad.

The starting point in the author's study is the dynamics of the development of the population in general and the working population in particular in that very time period; the author defines the employment rate and the registered level of unemployment. Special attention is paid to the *hidden unemployment* in the field of agriculture, which had been strongly present in Croatia in the in-between-wars period.

Thereupon, the dynamics of the development of the most significant economic activities in the said period is analysed, whereby a conflict arises between the author and the distinctive lacunas regarding the definition of the time series; therefore, the author solves the issue on the basis of his own estimate. Special attention is paid to the dynamics of the agricultural development, which had been the most important branch of the Croatian economy of the time.

In the process of the conversion of natural indicators into value indicators, the author uses the analyses of the buying power of national currencies developed by A. Maddison (Geary-Khamis procedure); consequently, he presents all the data on the gross domestic product of Croatia in dollars according to the 1990 buying power. The author's findings are presented in time series on the mass of the gross domestic product in Croatia 1910-1948; the data on the amount of the gross domestic product per capita are drawn from it (graphs 3 – 6). The results show that in the period between 1919 and 1940, the Croatian economy had achieved a modest increase in its gross domestic product (only 1.4% per annum); this had – to the highest extent – been a consequence of the world economic crisis (which had paralysed the economic growth between 1929 and 1937). Major war losses, suffered in the years between 1941 and 1945, had even more affected the population; consequently, the Croatian gross domestic product per capita had, in the year of 1950, been 79% above the 1900 level. Hence, this increase had developed slower than in several neighbouring European countries (the Czech Republic, Slovakia, Slovenia and Italy) as well as it had been slower than the world economic growth. Therefore, Croatia had, in 1950, reached

such a level of economic development that had been lower than the world level established by A. Maddison. The legacy of economic underdevelopment had only in the following thirty years been partly eliminated.

Ivan Supek
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Izvorni znanstveni članak
Rukopis prihvaćen za tisak:
28. lipnja 2006.

GLOBALIZACIJA ILI ZDRUŽENI SVIJET?

SLOBODA I ANGAŽIRANOST

Svjetska povijest dovela je do drastičnih razlika, u privredi, kulturi i moći. Jedan manji dio pučanstva živi u raskoši, dok većina trpi oskudicu i bijedu, a milijuni djece umiru od gladi. Naš planet nema dovoljno energije i sirovina da bi svi ljudi postigli standard industrijskih imperija. Ako svijet ustraje u toj nepravdi, uništavat će se dalje u sukobima i ratu. A jednako tako zaoštravane razlike u vjerama i naobrazbi priječe tolerantnost nužnu za opći sporazum, mir i blagostanje.

Strahota Hirošime najavila je prijelomni trenutak kad treba o cijelom svijetu iznova razmisliti. U grozi pred totalnom propašću nicali su mirotvorni pokreti, a Ujedinjeni narodi pod pritiskom javnosti jednoglasno zaključuju da je opće i potpuno razoružanje njihov glavni i hitni cilj. Umjesto da se to ispuni, povećava se trka u naoružanju usavršavanjem raketa s nuklearnim glavama i približava se globalno samoubojstvo. A ideološki, vjerski i nacionalni fanatizam potpaljuje arsenale.

Svem se razumu usprkos nastavlja ta anakronična i licemjerna politika. Nakon unutarnjeg sloma sovjetskog totalitarizma prevladala je globalizacija vođena kapitalizmom s načelima slobodnog tržišta – jedna neoliberalna zamka koja širi dominaciju multinacionalnih kompanija, a guši vlastitu privredu manje tehniziranih regija! Kako da se uspostavi pravda kad naš planet nema dovoljno energije i sirovina da bi svi narodi imali zapadni standard? Neoliberali, uistinu kapitalistički fundamentalisti obećavaju svima jednakost i prosperitet na kraju, dok u ovom međuvremenu bivaju bogati još bogatiji, siromašni još siromašniji, priroda još opustošenija, a proizvodnja i trgovina oružja još bezumnija. Svakako je silni napredak informatike brisao državne granice, ali je za sobom nosio poplavu podataka i kiča, a uz to i najzabitnijem afričkom selu pokazivao raskoš i bogatstvo 'zapada', baš da svuda rasplamsava bijes poniženih i bijednih. Znanstveno – tehničkom revolucijom povećava se industrijska produktivnost pa tržište biva stalno premalo da apsorbira proizvodnju, pa agresivni kapitalizam svim sredstvima širi svoju trgovinu, a i posjedovanje nafte i drugih sirovina da bi naposljetku srljao u invazije bez obzira na međunarodno pravo i sve zavjete miru. Asimptotski bi nekoliko indust-

rijskih divova namirilo cjelokupno tržište, ali bez kupaca u nastaloj nezaposlenosti i bijedi. Kapitalistička globalizacija kopa sebi i cijelom svijetu grob.

U prijelomnom XX. stoljeću s nasrtajem totalitarizama i usporedno silnim napretkom znanosti i tehnike stavljene su filozofija, znanost i umjetnost pred najveću kušnju u svoj povijesti. Intelektualci ne mogu zatvarati oči pred stvarnošću i povlačiti se čistih ruku u svoju intimnost ili draga zanimanja, kao da se ništa nije dogodilo. Nakon što je ljudski um stvorio prijetnju totalnog zatora, moralna nam je dužnost suprotstaviti se toj strahoti. Kako god bio ovaj svijet ružan, nasilan i poguban, u njemu su također uporišta za epohalni obrat. U tom će pothvatu pripasti trojstvu filozofije, znanosti i umjetnosti mesijanska poruka ili ćemo zauvijek zašutjeti.

Izlaza iz ove globalizacije nema sve dok jedino ili glavno bude ekonomska efikasnost u stjecanju profita. Mjereći razvoj u tonama proizvodnje ili u prodajnoj moći, naročito u izvozu, zemlje se predaju velesilama i zatrpavaju smećem. Najprije je ljude uvjeriti i ohrabriti kako se dosad postiglo dovoljno znanja, ljepote i dobrote da se stvori posve drukčija svjetska zajednica. Slijepu kapitalističku eksploataciju radne snage i prirodnih izvora mora zamijeniti socijalno, ekološki i kulturno usklađeno svjetsko gospodarstvo. Znanost i umjetnost otpočetka promiču univerzalnost i kozmopolitizam, ali tek će se općim i potpunim razoružanjem stvarati uvjeti za globalnu preobrazbu. Kako ne bi 'slobodno svjetsko tržište' dalje povećavalo nejednakost i nepravdu, u prijelazno doba će se geografske regije od prodora kapitalističkih divova zaštititi carinama i drugim ograničenjima. Svaka će ta geounija poput Europske unije razvijati vlastiti ustroj i privredu uvažavajući svoje materijalne mogućnosti i tradiciju, svakako u skladu s principima Ujedinjenih naroda i uz pomoć njihovih organizacija kao što su WHO i UNESCO. Dok kapitalistička globalizacija predstavlja pogibelj manje industrijaliziranim državama, združeni svijet bit će im svima na dobrobit. Poboljšanje životnih prilika, opća prosvjeta, širenje umjetnosti i znanosti, pravednost potiskivat će gramzljivost, nasilje, obmanu, praznovjerje i nacionalno – vjersku fanatičnost. No kako da tu zlu, razornu, moćnu silu konačno nadvlada savjest ili moralna odgovornost? – pitanje je biti ili ne biti.

Opstojnosti svega života na ovom planetu ne ugrožavaju samo gospodari kapitala i vojnih arsenala, zaokupljeni borbom za vlast, prestiž i profit, nego također neznanje i ravnodušje. Propaganda i zabava zavaravaju puk kako ne bi vidio kamo vodi ova globalizacija. Selekcijom činjenica, poluistinama i lažima mediji informatičke revolucije stvaraju virtualnu stvarnost i još gore, njihovi se potrošači preobražavaju u sudionike te patvorine. Ljudi su slobodni, i jedino o nama ovisi hoće li nas grobari globusa smijesiti u podatnu glinu ili ćemo se dići na razinu humanosti, gdje je jedino moguć svjetski sporazum.

Dok je grčka filozofija ujedinjavala znanje i umjetnost, što će biti i ideal renesanse, Descartesov je dualizam razbio to iskonsko jedinstvo i začeo razlikovanje duhovnih i prirodnih znanosti. Ako su duh i materija neovisne ili samostalne supstancije, istraživanja prirode i društva se razdvajaju. Taj je raskol također produbilo pitanje determinizma i slobode. Od Newtonove mehanike bilo je načelo da svem događanju treba pronaći uzrok. Time se nisu poveli jedino fizičari, nego i drugi prirodoslovci pa i povjesničari. Budući da bi sve gibanje u svemiru bilo određeno strogim zakonima, a čovjek je dio tog golemog stroja, on i ne bi bio slobodan. Ako nema slobodne volje nema ni moralne odgovornosti. La Mettrie dosljedno zaključuje: "Čovjek koji ubija iz nagona ili strasti jednako je kriv kao i Nil koji poplavom uništi selo." Taj je zaključak bio neprihvatljiv francuskim enciklopedistima koji su ne samo znanstveno nego i iz moralnih razloga rušili feudalizam. Tko god mašta da promijeni svijet, upitat će se ima li slobodnu volju ili njime upravljaju vanjske sile, da li može išta popraviti ili je već sve događanje određeno prirodnim i povijesnim zakonima. Ako čovjek nije slobodan, nije ni odgovaran za svoje postupke, i zaključak La Metrie-a bio bi neizbježan. Pitanje slobode postaje krucijalni ispit etike i filozofije uopće. Dok je klasično prirodoslovlje poricalo slobodu, tom će svjetonazoru postaviti granicu *duhovne znanosti*. Međutim i u idealističkoj filozofiji ostaje problem slobode problematičan i ne posve određen.

Već je u srednjovjekovnoj skolastici prirodnu kauzalnost zamijenila logička nužnost u duhovnosti, a Baruh Spinoza priznaje samo jednu supstanciju kojoj su fizičko i mentalno dva atributa u strogo determiniranom tijeku. Prihvaćajući taj monizam u čisto idealističkom smislu, Georg Wilhelm Friedrich Hegel uvodi apsolutni um s imanentnim dijalektičkim razvojem. On okreće Spinozino načelo da svako određenje uključuje negaciju, tako da mu negacija određuje postajući stvaralački element u trijadi *teza – antiteza – sinteza*. Prema njegovoj "Fenomenologiji duha" nastaju svjetska povijest i priroda otuđivanjem od apsolutnog duha. Razvoj za idealističkog monista nije realan u prostoru i vremenu, kao on izričito piše za biološku evoluciju, nego je to čisto logički proces. Stoga problem slobode biva zamršen. U "Logici" Hegel piše:

" Za slobodu je bitno da ne osjećamo prisutnost nečega što nije ono samo naše."

Budući da je po Hegelovoj definiciji čovjek jedno ograničeno biće, a sve se vanjske okolnosti i bića pojavljuju alijenacijom od apsolutnog duha, ne može čovjek biti posve slobodan, što god osjećao. Svakako to se razlikuje od Kantova utemeljenja slobode i etike u transcendentalnom umu, ali i u praktičnome. Čim prihvatimo da su stvari oko nas pa i individualni čovjek tek otuđenja od apsolutnog duha, vraćamo se dijalektici duha pa ljudska sloboda biva prividna. Kad je građanski liberalizam tražio uporište u Hegelovoj filozofiji prava, lomilo se to u imanentnom protuslovlju.

Usvojivši Hegelov (pa Heideggerov) Bitak i Ništa, Sartre će interpretirati slobodu čovjekovim buđenjem ili osviještenjem iz ništavila, dok će Camus pronalaziti slobodu u apsurdu ljudske opstojnosti. Zbog toga Camusova "Stranca" obuzima ravnodušje, čovjek je uistinu stranac u ovom svijetu, sve mu je besmisleno i tuđe. Protiv tog životnog apsurda uzaludna je borba, kao što to romanopisac ilustrira mitom o Sizifu. Dok je Jean Paul Sartre tražio u revoluciji izlaz iz alijenirane buržoaske civilizacije, Albertu Camusu, iako ljevičaru, ostao je stran radikalan politički angažman pa je i razlaz između ta dva francuska pisca bio neminovan..

Razišla su se i oba oca suvremenog egzistencijalizma, samo puno drastičnije. Dok Martin Heidegger nije poslije poraza Trećeg Rajha osjećao kajanje zbog svog oduševljenja s Hitlerom, Karl Jaspers je otpočetka osuđivao nacizam smatrajući da su svi moralno odgovorni prema čovječanstvu pa se nakon rata obara na hipokrite koji nisu tobože ništa znali što se oko njih događa. Njega je zgrozilo Heideggerovo idolopoklonstvo Fuehreru koji mu je predstavljao veličinu i budućnost Njemačke. Nitko nije kao Karl Jaspers razotkrivao moralnu krivnju svojeg naroda, iako je u duhu liberalnog prava priznao jedino osobnu kaznenu odgovornost. Svakako, ta dioba na kolektivnu moralnu odgovornost i individualnu kaznenu krivnju nema oštru među i često je neprovediva. Ako četa SS-a maltretira židovsku obitelj uz povike odobravanja gledalaca, tko tu nije kriv, i kazneno i moralno? Bi li nacisti provodili zločinačku ksenofobiju kad bi otpočetka izazivali složnu i energičnu osudu naroda? Neosporno nastupaju agresivni nacisti također s više – manje argumentiranim optužbama protiv 'stranaca', što nalazi ponegdje na prijemljivo uho, pogotovo ako je zemlji nanesena nepravda, kao Njemačkoj Versajskim ugovorom. Uopće su društveni događaji suviše protuslovni, složeni i neodređeni, a da bi se rješavali liberalnim individualizmom ili deterministićkim kolektivizmom, na oštrici bijelo – crno. Za potpunije razumijevanje potreban je pluralizam, uvažavanje istine svake strane u konfliktu.

Na svijetlu Jaspersovu ličnost pada sjena njegova poratnog zalaganja za nuklearno oružje kao spas Zapada od sovjetske invazije. U tim političkim nedoumicama su nekadašnji antifašisti, apoliti ili oportunisti, okupljeni oko Heisenberga i von Weizsaeckera, istupili Goettingenskom deklaracijom protiv A – bombe, u obranu svjetskog mira. U tadašnjoj se polemici nisam sustezao Jaspersu prigovoriti da mu propast života na zemlji nije tako strašna jer ima utjehu u seobu duše na nebo. Svakako je vjera u posthumni život i božju pravdu prečesto priječila pravedno postupanje na zemlji. Ovaj je svijet već tako blizu samoubojstvu da bi za kraj bila dovoljna varava obećanja nakon smrti. Po svoj bi prilici bilo manje terorizma, a i jednako suludih invazija, poput američke na Afganistan i Irak, da religijski fundamentalizam nije poslušnike militantnih grupa činio izvršiteljima tobože svetih misija, s posthumnom rajskom nagradom. Naravno, ima u tome

mnogo licemjera koji se pozivaju na Boga, a da ni u što ne vjeruje doli u svoj probitak.

Kako je katolička crkva jedino ljudima priznavala dušu, podržavala je nehumano i čak okrutno postupanje sa životinjama. A što su mučeni psi, mačke ili kunići odavali iste znakove boli kao i ljudi, sućutjeli su jedino njihovi ljubitelji otkrivši bogatstvo osjećanja i inteligentno ponašanje u svojih ljubimaca. Među europskim filozofima se Arthur Schopenhauer najodlučnije usprotivio mučenju i vivisekciji životinja, a on je također uvažavao indijski svjetonazor o srodstvu svih živih bića. Jedva je koja filozofija nanijela toliko bezdušnosti i nerazumijevanja kao Descartesovo poimanje dviju neovisnih supstancija, duha i materije. A tome je prethodio nauk Pavla i Augustina o zlu usađenom u tijelu i istočnom grijehu kao izvoru grešnosti.

Protiv Descartesova su dualizma ustali razni filozofski tabori u težnji za jedinstvom svijeta, tako da su priznavali jedino duh, materiju, prirodu – boga ili osjete. Svaki od tih jednostranih smjerova sukobio se s drukčijim svjetonazorima. Hegelovu su dijalektiku prezreli prirodoslovci koji su razvili vrlo efikasno matematičko – eksperimentalno istraživanje. Spinozin panteizam je zadržao determinizam, tako da bi fizički procesi tekli kauzalno, a psihički logički, a kako bi se uspostavio taj paralelizam, bilo je jednako neobjašnjivo u tom monizmu kao i u osporavanom dualizmu. Marx je gradio društva počevši od proizvodnih snaga i proizvodnje, tako da bi ideologija, moral, pravo, poredak bili nadgradnja nad materijalnom bazom. Dok je on vjerovao u povijesne zakone koji će nužno dovesti do besklasne komune, znanstveno - tehnička revolucija s gotovo neizmjernim potencijalima za opću blagodat, ali i za potpuno uništenje svijeta, prerasla je doktrinu o ekonomskom determinizmu. Pojavio se čovjek kao tvorac svijeta – navodni *homo sapiens*, čiji je razum često podlegao nasilju i gluposti, tako da je budućnost posve nepredvidljiva.

Kad je Kant veličao prosvjetiteljstvo kao odrastanje čovječanstva iz djetinjeg doba, ideali prosvjetitelja teško su se ostvarivali u još pretežno feudalnom i klerikalnom društvu. U sukobu demokratskih ideja s aristokratskim i patrijarhalnim poretkom javlja se sredinom 19. stoljeća John Stuart Mill s liberalizmom koji polazi od pouzdanja prosvjetitelja u razum kao pokretača progresa. Ako je on stavio težište na slobodu individua u skladu s poletom poduzetnika u industrijskoj revoluciji, gajio je također solidarnost s eksploatiranim radništvom i približavao se socijalizmu. Filozof i ekonomist Mill razradio je sistematski nazore Smitha i Ricarda da bi u revolucionarnoj godini 1848. njegova knjiga "Principles of political economy" stala uz bok Marxovu "Komunističkom manifestu" kao pozicija lijevog ili umjerenog britanskog građanstva. Protivno sudu politologa, čini mi se da se ta dva djela više dopunjuju nego li suprotstavljaju. John Stuart Mill se, zagrijan još

svojom umnom i radikalnijom prijateljicom pa suprugom, zalagao u parlamentu za opće glasačko pravo, naravno i žena, da bi ostao u manjini sa socijalističkim zastupnicima. Koliko je god bio ugledan, liberalna stranka nije slijedila njegovo usklađivanje gospodarstva sa socijalnim pravima. Nadmoćni desničari liberali istupaju sve oštrije protiv socijaldemokratske ljevice, zastupajući zahtjeve industrijskih poduzetnika za slobodom kapitala, tržišta robe i radne snage. Ipak je uporna borba europskih socijaldemokratskih partija i sindikata uspjela ograničiti eksploataciju proletarijata i uspostaviti kakvu – takvu ravnotežu između suprotnih klasa. Građanski liberalizam prevladat će nakon sloma boljševičkog imperija da bi se u eri globalizacije izopačio u kapitalistički fundamentalizam s tobože slobodnim tržištem.

Utjecajniji u prosvjetiteljstvu od Voltairea, a najveći preteča Francuske revolucije, rođeni Ženevljanin Jean Jacque Rousseau objavljuje u "Contrat social" da se ljudi rađaju slobodni i jednaki, a nejednakost nastaje privatnim vlasništvom koje dovodi do klasnih razlika i vladara. Ljudi stvaraju sporazumom zajednicu pa imaju pravo svrgnuti despota ako ukida njihovu slobodu i jednakost. Dakle, suveren je narod, a nije kralj. Dok je za Hobbesa čovjek vođen divljim, egoističnim nagonima pa treba apsolutni vladar da uspostavi mir i sigurnost podanika, za francuskog prosvjetitelja se čovjek rađa dobar, a samo ga civilizacija kvari. Kad je Rousseau u pedagoškom romanu "Emile" prikazao kako škola i crkva loše odgajaju, parlament ga je osudio, ali se on spasio tamnice bijegom u rodni grad. Koncept društvenog sporazuma nastavljali su teoretičari liberalnog društva, a njegova je ideja povratka prirodi zadržala do danas romantični eho.

Dosljedno britanskom empirizmu, John Stuart Mill pobija spekulativnu Hegelovu dijalektiku, sam zastupajući indukciju kao istraživačku metodu znanosti. Svakako je to njegovo usmjerenje na činjenice promicalo politologiju, dok se Hegelova filozofija povijesti gubila u nebuloznim općenitostima. Također se on usprotivio Kantovom zasnivanju etike u umu (čistom i praktičnom) da bi se približio Benthamovu utilitarizmu kako korisnost odlučuje je li nečiji čin dobar ili loš. Dok je Jeremy Bentham nalazio mjeru sreće u novcu, humanizirani Millov utilitarizam je utvrđivao moralne principe. Jer bi se društvo raspalo kad bi svi počeli varati, krasti i ubijati. Utilitarizam je zastupao demokratski princip da svi građani imaju jednako pravo u odlučivanju. No što ako većina odluči u svoju korist nešto nemoralno, primjerice na štetu manjine? Liberal će na to odvratiti da se u demokraciji uvijek može ponovnim glasovanjem ispraviti pogreška, dok diktatura ustraje u zlu. Ali, ako su prvotnom odlukom ubijeni ljudi ili učinjeno što drugo nepopravljivo? Moral mora, dakle, prelaziti trenutno odlučivanje, makar bilo i demokratsko, s većinom glasova. U toj će se nedoumici teist osloniti na Boga ili transcendentalnu pravdu, dok humanist priznaje *transcendentnost morala* što ne vrije-

di samo za ovu civilizaciju i epohu nego se širi na sav svijet i vrijeme. Takva su načela "govori istinu! ne kradi! ne ubij! pomozi drugome!" Naravno, to nisu apsolutni principi koji ne dopuštaju promjene u vremenu i iznimke u pojedinim slučajevima. Univerzalna deklaracija Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima izražava taj moral koji je zajedno s Poveljom UN temelj svjetskog zajedništva.

Za razliku od Milla bio je Pierre Joseph Proudhon potaknut Rousseauom i Kantom, a razvijao je desetljećima načelo uzajamnosti. Na natječaj Francuske akademije: Što je vlasništvo, javio se on mladenačkim i izazovnim spisom: "Vlasništvo je krađa". Proudhon želi društvo izgraditi na poštenju i razumu, pa namjesto socijalističkog kolektivizma i državne prisile anticipira radničko samoupravljanje. Njegova se kritika države u mnogome podudara s anarhizmom Mihaila Bakunjina, gorljivog propovjednika slobode i udruživanja, ali i nasilne revolucije. Onako od riječi, Proudhon je htio u praksi provoditi načelo solidarnosti pa osniva Pučku banku koja daje kredite bez kamate. Cinici su ismijavali njegovu naivnost. a realisti proricali bankrot. Nakon tog ishoda eksperimenta vraća se on teoriji da bi nastavio s moralnim principima krotiti ljudsku sebičnost i pohlepu te promicati ideju komune. Budući da za Karla Marxa ekonomska zakonitost nužno vodi do komunizma, odgovorio je na Proudhonovu "Filozofiju bijede" s ironičnom parafrazom "Bijeda filozofije", a ta je njihova polemika ostavila dilemu hoće li povijesni zakoni ili moralni principi stvoriti komunističko društvo. I jedan i drugi su danas vrlo aktualni, Marx kritikom kapitalizma, a Proudhon načelima pravde i uzajamnosti.

Max Weber se priklonio Humeovu stajalištu da znanost ne uključuje vrijednosne iskaze nego samo faktične pa se sociologija također odvaja od etike i moralnih sudova. Međutim je njemački sociolog pomno istraživao utjecaj protestantizma na nagli razvoj industrijskog i financijskog kapitalizma u svojoj domovini. Jamačno su strogo ispunjavanje obaveza, dužnost iznad svega, radišnost, štedljivost, disciplina i red promicali trgovinu i proizvodnju s obogaćenim obiteljima. A takvo je ponašanje gajio protestantizam. No moglo bi se i obratno tvrditi da je rast kapitalizma učvršćivao takav moral. Weberovi učenici, a ni on sam, nisu ostali neutralni u ideološkom sukobu na prijelazu u 20. stoljeće, cijepajući se poput Hegelovih sljedbenika na lijeve i desne. Njegova je škola zaoštrila pitanje, već odavno postavljeno: Moraju li, ili mogu li, sociolozi biti posve objektivni, bez etičkih načela, u istraživanju društvenih procesa?

Naravno, znanstvenici su poput svih ljudi obdareni vrlinama i porocima, a zarazni virus taštine u njima nije manje virulentan nego u političarima, štoviše može biti jednako opasan u razvoju oružja ili militantnih ideologija. Nobelovci Philipp Lenard i Johannes Stark napisali su utjecajnu "Njemačku fiziku" koja je u naletu Hitlerova rasizma veličala germanski genij, a omalovažavala sve druge

'rase'. Martin Heidegger organizira u Leipzigu kongres "Njemačka znanost", veličajući Adolfa Hitlera kao ujedinitelja dviju najvećih ideja, nacionalizma i socijalizma, a sudjeluje i u antisemitskom progonu, tako da svojem učitelju Husserlu zabranjuje ulazak u univerzitetsku biblioteku. Svakako su nepravedni Versajski mir s gubitkom teritorija i previsokim ratnim odštetama, poratno poniženje, nezaposlenost i bijeda rasplamsali njemački nacionalizam, tako da se socijaldemokratska i liberalna Weimarska republika nije održala nasuprot sugestivnoj i agresivnoj demagogiji "krvi i tla". Bezbroj su obmana, prijevara, krađa, podmetanja, spletaka i zloraba otkrića počinili znanstvenici da bi se proslavili, maknuli konkurente ili se dodvorili moćnicima. No s druge strane jednako je toliko, ako ne i više suprotnih primjera. Dok je genijalni otkrivač atomskih jezgri Lenard s prozora laboratorija polijevao radničku demonstraciju vatrogasnom štrcaljkom, Albert Einstein je preporučio da radnici cijelog svijeta štrajkaju kako bi ukinuli kapitalističku eksploataciju; a kad je bila napravljena atomska bomba, ustao je za nuklearno razoružanje. A i sam Marx, premda je izrugao pravednika Proudhona, bio je od rane mladosti moralno pobunjen protiv licemjernosti građanskog društva i izrabljivanja proletarijata. Kad on vrijednost robe određuje vremenom manuelnog rada pa odatle izvodi višak vrijednosti, tad ga u tome više vodi želja za pravdom negoli činjenice, zanemarivši udjel znanja što će u njegovo vrijeme rasti eksponencijalno.

Problem nije primarno u tome, ako jest i to važno, jesu li znanstvenici dobri, zli ili ravnodušni, nego djeluju li u njihovu istraživanju moralna načela. Očito je etički irelevantno hoće li kemičar pronaći ovakvu ili onakvu strukturu molekule. Međutim, otkrivati istinu bez obzira na dogme, paradigme, autoritete i vlastiti udes, jedan je od najdubljih moralnih imperativa. Koliko je intelektualaca okončalo na lomačama, u zatvorima ili progonstvu radi spoznaje? Jednako je tako moralno što istraživači razmjenjuju informacije i tako pomažu jedni drugima i svojim đacima. Ako su osobna taština, podložnost vlastima i pohlepa za novcem izazivale mnogo zla, usprkos svemu tome stvarala se svjetska intelektualna zajednica, jedno od najjačih pouzdanja u konačni sporazum čovječanstva. Otpočetka je znanost krčila predrasude, praznovjerja i prijevare koje i danas raspiruju sukobe, fanatičnosti, ratove i teror. Budući da se ideal prosvjetitelja o napretku vođenom razumom nije ispunio ni u demokratskim društvima, svjedoči samo o prevazi sila koje svoju moć i bogatstvo osnivaju na neznanju, nacionalnim mitovima, vjerskom obmanjivanju i neukosti naroda.

Koliko se god uvriježilo moralnih principa, nisu ipak ni dovoljni ni prisilni. Svatko se može drukčije postaviti spram Platonova pitanja: Isplati li se biti pravedan? Kad prosperiraju varalice, lopovi, spletkari, nasilnici, kad su namjesto znanja i iskrenosti probitačnije lukavost i licemjernost, kako da ljudi očuvaju moral? Dok se ne uspostavi pravni poredak i duhovno ozračje da se osuduju kršitelji

pravde, a neznalice i zabušanti potiskuju na marginu, Platonovo će pitanje visjeti u zraku. Dok bude civilizacija najviše cijenila stjecanje bogatstva, biti pravedan će mnogima izgledati glupo.

Znanstvenici se ne razlikuju od drugih ljudi. Istraživači i znanost ne mogu se odvojiti. Ako jedno i drugo razmatramo za se, stižemo u ćor – sokak. Kad me tko upita što je fizika, nemam boljeg odgovora nego uprti rukom u ono što fizičari rade. A što su prirodoslovci uradili u XX. stoljeću, doista je grandiozno u teorijskom i praktičkom pogledu. Einsteinova teorija relativnosti, kvantna teorija Bohra i Heisenberga i molekularna biologija radikalno su obrnule tradicionalne predodžbe o prostoru i vremenu, prirodi i životu, a filozofija koja to ignorira ostaje anakronizam ili tek školska povijest. Kao Kopernikov i Darwinov obrat, tako je i nova znanstvena revolucija s afirmacijom slobode potpalila moralni sukob obarajući ideologije totalitarizma. Taj će se sukob usijati također u domeni praktičkih primjena koje donose mnogo dobra, ali i zla, sve do prijetnje potpunog uništenja čovječanstva. Budući da su te primjene uglavnom u posjedu kapitala, vlade i vojske, ne snose krivnju sami istraživači, niti su oni glavni krivci, ali ne mogu ni pilatski oprati ruke.

Slijedeći Marxa i Hegela, a razočaran sovjetskim boljševizmom, Max Horkheimer je u svojoj knjizi "Pomračenje uma" suprotstavio filozofskom umu znanstvenički razum koji bi za njega bio tek sredstvo da se poluče određeni, pretežno tehnički i štetni ciljeva u klasnim društvima. On je osnovao Frankfurtsku školu zajedno s više umjetnički usmjerenim Theodorom Adornom i Herbertom Marcuseom koji ujedinjuje Marxa s Freudom. Svi ti filozofi kritiziraju kapitalističko građansko društvo koje se dehumanizira naletom tehnike i konzumizma do apsurda. Adam Smith je vidio u 'nevidljivoj ruci' tržišta onoga dirigenta koji će usklađivati proizvodnju i potrošnju, ponudu i kupnju, a favorizirati sposobnije poduzetnike. Uistinu gramženje za profitom i nesmiljena konkurencija između poduzetnika preplavljuju tržište sve dotjeranijim i raznovrsnijim proizvodima, dok agresivna reklama potiče potrošnju i luksuz iznad životnih potreba, na uštrb kulturnih zanimanja. Kako se roba stalno i brzo 'poboljšava', proizvodi se tek za kratko trajanje kako bi se održavao industrijski pogon i potrošnja, a bujica izuma praćena je uvjeravanjem kako je to sve u korist kupaca. Kad su se američki studenti u proljeće 1968. pobunili protiv bezumnog vijetnamskog rata, jednako je tako bila opravdana raširena studentska buna protiv potrošačkog društva što u grozničavoj strasti za luksuznom, kozmetičkom i farmaceutskom robom zanemaruje prirodne potrebe i kulturne stečevine. Američki profesor Herbert Marcuse jako je utjecao na mladež, željnu slobode, naravno također seksualne, ali i socijalne pravde. Međutim su već poburžujene socijaldemokratske partije i sindikati nazreli u studentskom buntu tek 'seksualnu revoluciju' i destruktivni nihilizam, tako da je izostala šira potpora.

Budući da je Horkheimer poistovjetio tehniku sa znanošću, kao i njegovi istomišljenici Adorno i Marcuse, posijali su također u to proljeće mladosti korov antiscijentizma. A time se gubilo puno razumijevanje suvremene civilizacije i ispuštao iz ruku ključ izlaska iz krize.

Frankfurtska se škola usprotivila Hitlerovom nacionalsocijalizmu i zastupala je sa svojim posljednjim odvjetkom Habermasom liberalniji neomarksizam (ili lijevi hegelijanizam) prebacivši težište od ekonomije ili materije na ljudski čin ili praksu. Istim takvim nadilaženjem ili revizijom dijalektičkog materijalizma su u prijeratnoj Kraljevini Jugoslaviji glasoviti književnik Miroslav Krleža i inženjer Zvonimir Richtmann izazvali žestoku hajku boljševičkih ideologa. Za razliku od frankfurtovaca je erudit Richtmann polazio od Einsteinove teorije relativnosti i kvantne teorije Bohra i Heisenberga koje nisu bile samo anatemizirane u Trećem rajhu nego i u SSSR-u, pa je time još ljuća paljba bila uperena na njega (ali će pasti tek od ustaškog plotuna). No i neopozitivisti s Bečkim krugom i revizionisti nisu uviđali konzekvence koje je kvantna teorija zacrtala uvođenjem potencijalnosti koja je rušila tradicionalni pojam materije i determinizam.

Čini mi se preuskim ili nedovoljnim kad poznati finski filozof Georg von Wright definira slobodu izborom između više mogućnosti. Svakako to je jedna od značajki slobode, ali bi li uopće bilo stvaralaštva bez mašte? Budući da on još ostaje na tlu klasičnog principa kauzalnosti, kako može uopće govoriti o različitim mogućnostima? Njegovo balansiranje na kompatibilnosti ljudske slobode s prirodoslovnim determinizmom ne stoji na čvrstim nogama. Tom mom prijatelju postavio sam zamku: Što uistinu želi generalova kći u "Idiotu" kad upozorava kneza Miškina da ne razbije skupocjenu vazu na kućnom balu i napravi tako skandal? A kad se nespretni 'idiot' kao začaran vrti oko vaze i konačno je razbije, nije li se time ispunila njezina potajna želja? Racionalist je ostao bez odgovora, gdje uz svijest djeluje i, recimo tako, Freudova podsvijest. Dostojevski je proniknuo duboko u ljudsku dušu, suviše složenu i proturječnu da bi htijenja ili namjere bili sadržani u jasnim, logičkim iskazima. Stoga nisu umjetnici prihvaćali racionalizam, koliko god im se u nekim razdobljima nametala takva estetika. A najodbojnija je bila estetika socijalističkog realizma utemeljena na teoriji odraza: svijest zrcali gibanje materije.

Drugi suvremeni, američki politolog liberalizma John Rawls u utjecajnoj knjizi "Theory of Justice" polazi od razumnih i slobodnih građana koji će diskusijom stvoriti idealno društvo. Kako bi bili posve objektivni, sve pokriva *veo neznanja*, tako da nitko ne zna kakav će položaj imati u idealnoj zajednici. Stoga, zaključuje Rawls, složit će se u općoj jednakosti, a prihvatiti samo razlike korisne svima. Na žalost takvi razumni a slobodni građani ne odlučuju danas ni o čemu važnome, a i nisu nikada, nego je to danas monopol centara moći, krupnog kapitala i političkih

partija, gdje i nema mnogo slobode ni razuma. Mnogo je gramzljivaca za vlast i bogatstvo stavilo glavu na lutriju, a samo onaj tko ne poznaje ljudsku dušu zavarat će se da tako neće biti i ubuduće. Kad Rawls obećava jednakost za sve, smeće s uma ili ne želi to znati, kako ovaj planet nema dovoljno energije i sirovina da bi svi ljudi mogli imati američki standard. Znači li to da je svijet osuđen na nepravdu? Rawlsov idealni nacrt liberalne demokracije ima u vidu američko društvo, a ne osvrće se na drastičnu nejednakost u svijetu niti na politiku svoje vlade. Jedino nekritična dominacija liberalizma objašnjava da su takva naivna razmišljanja digla Johna Rawlsa na prvaka suvremene politologije – također žalostan simptom američke političke svijesti. Ignorirati stanje sirovina i energije u svijetu te propagirati slobodno tržište kad vladaju goleme razlike u tehnološkom stupnju industrijskih imperija i tehničkih kržljavaca, prihvatiti je moć multinacionalnih kompanija, financijskog kapitala i proameričke globalizacije. Ako je John Rawls nalazio potporu u diskurzivnoj filozofiji koja privlači i razočarane marksiste poput Habermasa, dijalog među razumnim i slobodnim ljudima nije riješio glavne filozofske i političke probleme, već iz proste činjenice što sami intelektualci nisu postali, i neće jamačno postati, dovoljno jakom moralnom i političkom snagom.

Dogma slobodnog tržišta je prijevara ideologa liberalizma. Ako je u tome nekoć Adam Smith vidio 'nevidljivu ruku' koja uspostavlja red, uistinu je to postala šapa najgoreg grabežljivca. Posredstvom 'slobodnog tržišta' su industrijski imperiji uništavali privredu tehnički nerazvijenih regija. A kad se urušio istočnoeuropski boljševički blok, zapadni su magnati i njihovi mediji bacili tu zamku zemljama u tranziciji da se još danas koprcaju u mreži globalizacije. Doduše, osamostaljene države SFR Jugoslavije mogle su, polazeći od radničkog samoupravljanja, preskočiti u postkapitalističko društvo, ali su tu priliku proigrale da bi stale u rep iza liberalnih privreda, gdje vladaju bogatiji i promućurniji.

Kapitalističkom 'slobodnom tržištu' malo tko vidi alternativu. Najveći je grijeh politologije što je uglavnom služila liberalnom partijskom parlamentarizmu, ortaku kapitalističke globalizacije, a nije osmislila nove, blagotvorne svjetske i društvene uređaje. U tom gubitku perspektive britanske, njemačke, francuske i druge socijalističke stranke prihvaćaju kapitalističko gospodarstvo, nakon što su njihove države blagostanja bile izložene konkurenciji s neobuzdanim američkim kapitalizmom i kineskim *dumpingom*. Kako biti konkurentan s održavanjem socijalnih prava i kulture nasuprot privredama s mnogo manjim porezima, slabim ekološkim zabranama ili jeftinijom radnom snagom? Postkapitalističko društvo ili država blagostanja teško se održava u takvom kapitalističkom okružju. Budući da su u Ujedinjenim narodima propali prijedlozi za novim svjetskim gospodarstvom, ova globalizacija s idealima slobodnog tržišta i nesputanog poduzetništva obećava na kraju zlatno doba za sve ljude da bi u međuvremenu produbljivala jaz između bogatih i siromašnih i kopala raku svem životu.

Znanstveno – tehnička revolucija silno povećava produktivnost, a potencijali te izdašnosti gotovo su nesagledivi. Usporedo s time proizvodnja jako raste u industrijskim imperijima, tako da bi ubuduće asimptotski nekoliko divovskih kompanija opskrbilo cijelo svjetsko tržište. Ako bi to i neko vrijeme održavalo blagostanje manjine, većina bi ljudi ostajala bez posla i zarade. Konačan se ishod ukazuje posve drukčijim od obećanja općeg prosperiteta – poplava robe u okružju nezaposlenih koji nemaju novaca da išta kupe. No kapitalizam nije tako dalekovidan, nego dalje slijepo juri za trenutnim profitom. Kako tržište biva razularenoj proizvodnji premalo, nastoji se svim sredstvima proširiti, ponajprije gospodarskim podčinjavanjem 'nerazvijenih područja'. Budući da se u tim zemljama javljaju sve jači otpori tom neokolonijalizmu, često predvođeni vjerskim proklinjanjem 'zapada', vođe globalizacije ne sustežu se ni od vojnih invazija. I to je rješenje samo na kratki rok, ako i ne završi pod nuklearnim gljivama. Jer prekomjerna produkcija bez kupaca definitivno je finale neobuzdanog kapitalizma.

Za razliku od Marxova predviđanja, osnovna je i kobna suprotnost u produktivnosti znanstveno – tehničke revolucije i ograničenosti kapitalističkog tržišta. Budući da domaća potrošnja ne može apsorbirati proizvodnju ni povećavati profit, trgovina se sve više usmjeruje na izvoz, tako da se na svjetskom tržištu razbuktava konkurencija između industrijskih divova. A nemoćne da se bore s velikima, male se privrede predaju uvozu da bi se sve više zaduživale i gubile neovisnost. Umjesto da bi globalizacija vodila k jednakosti, produbljuju se razlike između bogatih i siromašnih, a kapitalizam biva agresivniji povećavajući proizvodnju i trgovinu oružjem.

Dok su do nedavno najveći razvoj imale Sjedinjene države, Europa i Japan, taj su monopol razbile Kina i azijski 'tigrovi' s još većom stopom privrednog rasta. Naravno, time se samo zaoštrio osnovni sukob između znanstveno – tehničke revolucije i apsorpcijske sposobnosti svjetskog tržišta. Globalizacija nije promijenila svoju ćud ako se umiješao državni ili inače subvencionirani kapitalizam. Za američke proizvodne divove bilo je probitačnije otvarati poduzeća, gdje je radna snaga jeftinija, da bi to postao opasni bumerang. Što će diljem globusa rasti kapitalistička proizvodnja, jako usmjerena na izvoz, tako će se ubrzati suprotnosti sa sve bližim svršetkom.

Dok ideolozi neoliberalizma spašavaju svoju doktrinu ratom civilizacija, što bi tobože omelo njihov idealni napredak, uistinu ispod te magle plaze pohlepno tržište i militarizam. Nakon što je Lenjin iz Marxovih analiza povukao zaključak "Imperijalizam kao posljednja etapa kapitalizma", činilo nam se to demantirano kada smo na Pagvaškom sastanku sovjetskih i zapadnih znanstvenika u Cambridgeu ljeta 1962. razradili zaključak Ujedinjenih naroda da je opće i potpuno razoružanje, a time i svjetski mir ne samo moguć, nego je u interesu cijelog svi-

jeta. No taj će se manifest obistiniti samo onda ako se mirnim putem uspije eliminirati kapitalizam. Inače bi Lenjinov poziv na boljševičku revoluciju nudio jedino rješenje.

Liberalizam Johna Stuarta Milla ima malo što zajedničko s ultrakonzervativnim 'neoliberalizmom' ove globalizacije. Točnije nazvani kapitalistički fundamentalizam je opasniji od vjerskih ili nacionalnih fanatika, proričući osiromašenima i poniženima svoj raj *ad calendas graecas*. Multinacionalne kompanije, financijsko – politički centri moći i partitokracija vode sadašnju globalizaciju, a televizija i drugi mediji 'zabavljaju' narod da se ne probudi iz obmane. Sprega financijskog i industrijskog kapitala s pseudodemokratskim vladama održava iracionalni i pljačkaški svjetski poredak. U takvom ambijentu može američki vojno – industrijski kompleks napasti nepoželjne države da bi sebi osigurao ne samo jeftinu naftu, nego i strateški položaj za dalje širenje tržišta i interesne sfere. Predsjednik Bush, koji se proglašava Božjim misionarom, uz britanskog laburističkog premijera Blaira, je lažima kako Irak ima oružje masovnog uništenja obrazlagao nužnost ratnog pohoda. A kad je ta prijevara utvrđena okupacijom Iraka i ta zemlja pretvorena u grozotu, opet je izabran na izborima. Kako da čovjeku ne padne na um Sartreova dosjetka kako su demokratski izbori 'stupica za glupane'.

Svakako taj ponovni Bushov izbor mora jačati sumnjičavost prema takozvanoj liberalnoj demokraciji. Kakav je to 'narod' koji je izabrao jednog notornog lažljivca, ratnog huškača i štetočinu? Očito je većina glasača bila uvjerena propagandom da je ta monstruozna politika na korist sviju i zaštita od terorista. Busha nije podržao samo vojno – industrijski kompleks, multinacionalne kompanije i financijski kapital nego pretežno i srednji stalež. Jer građani još ne shvaćaju da su upravo neobuzdani kapitalizam i protjerivanje Palestinaca glavni uzrok terorizma, nego u politici te vlade vide obranu i osiguranje. Zacijelo, pobornici globalizma neumorno ponavljaju slogan 'sloboda' i 'širenje demokracije', što im ne znači ništa drugo do li povećavanje tržišta, profita i moći. Premda ima USA deset puta više nuklearnog oružja da uništi život našeg planeta, američki predsjednik naređuje 'obnovu' arsenala i dovršenje antiraketnog štita, održavajući time ratnu industriju u punom pogonu. Naravno, ta politika potiče druge, manje države da sami ubrzavaju izradu nuklearnog oružja. A povećani vojni budžeti, militarizam, plima nacionalnih i vjerskih fanatičnosti, lokalni sukobi, neokolonijalizam, uništavanje okoliša, zagađenje zraka, vode i tla nastavljaju se protiv svakog razuma – zar do planetarne katastrofe?

Kad se danas analizira svijet i traže rješenja, može li se održati Weberova teza o neutralnosti društvenih znanosti? Ta svaka analiza uključuje kritiku ili apologetiku društvenog poretka. Čim priznajemo ljudsku slobodu, prihvaćamo da je sve moglo i može drukčije biti. Što god je čovjek činio, čini i činit će, podliježe etičkoj

prosudbi. Kad se redaju gole kronološke činjenice, onda je to ljuska iz koje je izvađen život. A i svaki povjesničar ili sociolog ima slobodnu volju da bira i vrednuje činjenice koje također nisu posve lišene samovoljnosti svjedočanstava. Weberova sociološka objektivnost bila je samoobmana.

Neodvojivost povijesti od osobnih stajališta ne znači da povjesničar gubi 'nepristranost', u smislu da navedene činjenice ne mogu drugi provjeriti i da njegovo obrazlaganje nije vjerodostojno. Henry Poincare je odmah nakon Planckova uvođenja diskontinuiranosti proricao da će Dvadeseto stoljeće biti doba pluralizma, tako da će svijet uvažavati različitost društvenih uređenja i svjetonazora. Genijalni matematičar nije predvidio drugu stranu tog vijeka znanstvene revolucije – nastup militantnih totalitarizama koji će pod zastavom svoje apsolutne istine okupljati mase radi osvajačkih ciljeva. Totalitarnim crkvama ili ideologijama je prosvjetiteljstvo suprotstavilo razum i humanistička načela, a taj dvoboj nema do danas konačnog pobjednika. Nije točno da filozofija i znanost nemaju političkog cilja, ako se politika shvati u najširem, aristotelovskom značenje kao ispunjavanje sreće i dobra svih ljudi. Moralno ravnodušje tobožnjeg objektivizma u znanosti i književnosti najčešće je izraz oportunizma ili kukavičluka da se suočimo s istinom. Nalaziti u svemu apsurd, također je vrsta eskapizma, katkad najkomotnija.

KADA RAZVOJ PRIMIČE PROPAST

Može li inteligencija išta učiniti protiv bjesova uništenja? Smrt je oduvijek bila izazov razmišljanju o životu i svijetu. A sada prijeti totalna smrt. Ako se utjeha ili izlaz vjekovima tražio u transcendentalnim iluzijama, danas bi to bilo opće samoubojstvo. Nijedno specijalno istraživanje neće odgovoriti na pitanje: Kako izbjeći suicidalnoj globalizaciji? Smrt vreba kroz sve kapilare svijeta, iz bujanja proizvodnje, kapitalističke privrede, maštovitog istraživanja, političkog ustroja, društvenih navika, vjerskih fanatizama, intimnosti, gluposti, zloće. Oduprijeti se totalnoj smrti jedino možemo u pokretanju svega još razumnoga i moralnoga. Filozofiji je od antike bila na umu ta cjelina i svrha. I danas joj ostaje borba protiv rascjepkanosti, specijalizacije, obmana, nasilja, rezignacije. Očito nije sama znanstvena spoznaja dovoljno djelotvorna. Ako ne dođe do moralnog preporoda i prosvjete svijeta, sve će apele raznijeti hiroviti vjetrovi. Hoće li filozofiji ostati poziv na spas?

A to i nije malo ni jednostavno. Nego se u tome sastaju znanstveni, umjetnički i etički problemi. Blizina smrti otvarala je oduvijek najvažnija pitanja filozofije, od prvih mitova do današnje apokalipse. Dok je Budha želio ljude izbaviti patnje i straha od smrti, tako da dosegnu nirvanu - svršetak individualne egzistencije, sada se radi o općoj opstojnosti. Prvi su kršćani gajili ljubav među ljudima i što-

više udruživali se ponegdje u komune, odbacujući egoizam i gramzljivost za posjedima. No njihov je konačan spas od zla i smrti pomaknut u drugi svijet, a tu će mistiku okovati u dogme feudalna crkva za vlast nad ljudima i stjecanje bogatstva. Proširenje ljudske zbilje simbolima i maštom dizalo je čovječanstvo u višu zbilju, ali je stvaralo i tlapnje, katkad bez mjere i mazohističke. Tek se u cjelini spoznaje i sućuti rađaju viđenja koja lome kračune kad se sve čini bezizlaznim. Filozofija gubi smisao i ostaje mrtvo slovo na papiru ako se ne konfrontira s pogibeljima današnjice. Biti ili ne biti - to je hamletsko pitanje preraslo u ispit savjesti sveg čovječanstva. Hoće li se osvajači, srebroljupci i vjernici razuvjeriti da ne ubijaju radi varljivih ciljeva, kad damoklov mač stoji nad cijelom zemljom? Ili će borba na život i smrt okrvaviti ruke?

Mašta je otpočetka ispred užasa smrti tkala čipkastu koprenu. Ako se time i spašavao osobni život, totalna smrt oduzima tu utjehu i pravi od tog tkanja svima pogrebni plašt. Tko u ovom svijetu nije pomoćnik grobara? Hoćemo li svi zajedno počiniti kolektivnu eutanaziju? Stari Wittgenstein je postavio pred filozofiju zadaću da um izbavi iz jezičnih zamki. No danas se filozofija nespremno zatekla pred daleko kobnijom misijom – da uoči totalne smrti rastrga sve obmane i pokaže prolaze kroz minska polja. Sav život na zemlji, i onaj još nerođeni, vrti se danas u sjeni nuklearnih gljiva. Ako bi se taj ples sa smrću produljio, svemirom bi odlutao još jedan samotni i umjetno mrtvi planet. Kad će se ljudi napokon zgroziti tog ništavila!? Kad se postavlja pitanje smisla života, onda to ne može danas biti ništa drugo negoli: kako spriječiti taj kraj.

Pod zagonetnim nebom i u društvenim sukobima su spekulativna razmišljanja poticala također političko djelovanje. Sokrat nije tražio jedino istinu, nego je također promicao vrline, a ispio je čašu otrova prkoseći gluposti atenskih poglavara. Za Aristotela je svrha etike da učini ljude dobrima. Danas tu praktičnu filozofiju najdosljednije zastupaju mirotvorci i 'zeleni' koji se bore za razoružanje, očuvanje prirode i socijalnu pravdu. Međutim, državni su se mediji pobrinuli da se građani naviknu živjeti s nuklearnim bombama, uništavanjem okoliša i eksploatacijom većine, a da im se svi prosvjedi protiv tog globalnog poretka prikažu anarhističkim i terorističkim. Uporna indoktrinacija je Amerikancima i Europljanima utuvila u pamet da ih nuklearne bombe brane od agresije sa siromašnog i prenapučenog istoka i juga, a da ekološko pustošenje čuva njihov prosperitet. Nakon što su bjesovi uništenja skinuli s pijedestala prosvjetiteljski ideal, a znanost je sama stvorila dovoljno monstruma da se ogadi puku, neophodni su potpuniji pristupi. Filozofija ne može danas biti drugo do li humanizam koji polazi od znanosti, umjetnosti i solidarnosti. A to promiče jednako istinu i djelovanje. Spoznaja katastrofalnog razvoja ove globalizacije obvezuje na čin. Istina i moral čine jedinstvo kakvo je već izraslo u grčkoj filozofiji da bi izgubilo nekadašnju

apsolutnost i zamrsilo se u različitosti djelatnosti i ustanova te u pluralizmu vjera i svjetonazora.

Ljudi su se oduvijek udruživali ne samo u zajedničkom radu nego i da postignu socijalne ili političke ciljeve. Demokracija formulira to pravo građana na udruživanje, nasuprot oligarhiji, tiraniji, autokraciji i totalitarizmu. U papinskoj državi Pia IX. (koji se proglasio nepogrešivim na Vatikanskom koncilu 1869/70 nasuprot J. J. Strosmayeru i drugim slobodoumnijim prelatima) bilo je zabranjeno da se tri čovjeka sastaju, kamo li da objavljuju kakav list. I boljševička i fašistička vlast strogo je kažnjavala svako okupljanje mimo partije, iz opreza da se ne bi razvila opozicija. No je li parlamentarna demokracija sa svojim strankama ostvarila to pravo građana na odlučivanje o najvažnijim životnim stvarima? U boljševičkim ili fašističkim sistemima je partija zavladala državnom upravom, pravosuđem, informacijama i gospodarstvom, postavši političkom profesijom. Taj je uzor pospješio na demokratskom zapadu stvaranje stranaka sličnog boljševičkog ustroja, s autoritarnim vodstvom i poslušnim članstvom, s jednima da održe ili osvoje vlast, a s drugima da dobiju unosne državne ili privredne položaje. Stvaranje profesije političara praktički je krnjilo slobodu i udruživanje građana radi rješavanja vitalnih problema. Budući da se politika izopačila u interes i borbu za vlast, političari i nisu sposobni razmišljati o perspektivama razvoja, nego lakoumnim i varavim obećanjima ugađaju trenutnim željama birača, pri čemu se u stranačkoj utakmici rasplamsavaju iracionalne strasti. Budući da su novac i slava najveće i gotovo jedine vrijednosti, politička vodstva koaliraju s financijskim kapitalom ili multinacionalnim kompanijama i zajedno podređuju sebi medije, 'inženjere duše', a ta sprega vodi svijet, kamo? - to ti piloti ne vide i ne žele vidjeti. Vladajući partijski parlamentarizam s korumpiranim i kratkovidnim političarima prigrlio je kapitalistički fundamentalizam ove globalizacije, moralno i intelektualno nesposoban da traži bilo kakva rješenja.

Građanin izvan političke profesije ili menadžerstva trustova nema pristupa u *danse macabre* ispred danteovskog inferna. Njemu je još jedina ostala sloboština da svakih četiriju godina bira ovu ili onu stranku koje se malo po čemu razlikuju, a svima je zajedničko da ga pljačkaju i podmeću mu pakleni stroj. Ako se ta ljudska nemoć nastavi, što možemo očekivati? Zar ćemo pokorno čučati na stratištu u koje se pretvara ovaj svijet? Grčki su mudraci odvajkada dizali oči prema zvijezdama. Najpreče je i danas izvući ljude iz kratkovidne sebičnosti, taštine i gramzljivosti da bi sagledali zemaljsko obzorje sa svim grožnjama i nadama. Ako taj humanizam novog prosvjetiteljstva ne pokrene zavaravani, uspavani i apatični svijet, bojim se, ostat ćemo na ovom križanju bez putokaza, gdje i samo tapkanje na mjestu korača u smrt.

Nakon što je s nama harvardski profesor Henry Kissinger na Pagvaškoj konferenciji u Cambridgeu ljeta 1962. supotpisao deklaraciju o nužnosti općeg i potpu-

nog razoružanja, državni će sekretar provoditi politiku kako će oružana ravnoteža USA i SSSR-a očuvati stabilnost i svjetski mir, naravno uz širenje njihove sfere utjecaja. A pri tom je zaboravio pagvaški zaključak da je nemoguće obuzdati ratnu tehnologiju pa nikakve stabilnosti ne može biti. Nakon sloma sovjetskog bloka nas on i njegovi republikanci uvjeravaju da će nadmoć jedne supersile, američke, jamčiti svjetski mir, dapače opravdavaju invaziju Iraka unatoč povelji i zaključku Ujedinjenih naroda, s ciničnim dodatkom da je takva intervencija isključivo pravo USA.

Uvjereni da je nemoguće provesti nuklearno ili djelomično razoružanje, mirotvorci su nakon Drugog svjetskog rata predlagali opće i potpuno razoružanje pod svjetskim autoritetom kao jedino rješenje. Svjetonazor koji ne bi polazio od tog načela pomaže danas krvnicima. Međutim, ispunjenje mirotvornog ideala zahtijeva najveće promjene sadašnjeg svijeta. Valja zamisliti i stvarati posve drukčiju svjetsku privredu, političke ustroje i kulturne prioritete. Nećemo li u tome uspjeti, preostaje nam tek osluškivati pogrebna zvona u urnebesu ludosti.

Budući da se ova samoubilačka globalizacija osniva na efikasnosti u stjecanju profita, mora se svjetska zajednica preustrojiti na posve drugim načelima. Uvažavajući privredne, industrijske i civilizacijske razlike, zaustavit ćemo i spriječiti agresiju neobuzdanog, visoko tehniziranog kapitalizma u pojedine regije. Postići se to može zakonskim ograničenjima trgovine, zaštitnim carinama, globalnim porezom na bankovne transakcije ili drugim socijalnim mjerama. Naravno, promicatelji suvremene globalizacije ozakonili su slobodno svjetsko tržište na idol ili dogmu, dok njihove institucije kao Svjetska trgovinska organizacija, Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond djeluju na širenju financijskog kapitala, a na štetu tehnički manje razvijenih zemalja. Nije lako niti bezazleno dokazivati nasuprot 'neoliberalizmu' kako tobožnja sloboda i jednakost na svjetskom tržištu stvarno održava neravnopravnost zemalja i krnji ljudsku slobodu i jednakost.

Budući da kapitalistička jagma za profitom nepopravljivo uništava ljudski okoliš i iscrpljuje izvore energije i rudnike sirovine, hitno je zakonski obuzdati industriju i uskladiti proizvodnju s ekološkim zahtjevima, prvo bar s općim prihvaćanjem zaključaka iz Kiota. S obzirom na ograničene zalihe nafte i plina nije li vrijeme da se smanji interkontinentalna razmjena robe i ukine privatni i športski automobilizam, a svuda unaprijedi javni promet? Naravno, to će prouzročiti veliku promjenu života i gradova, ali bolje je prije nego kad 'preko noći' bane zastoj svih djelatnosti i prometa. Također bi se kuće morale tako graditi da troše manje goriva i klima uređaja, a krovovi koriste sunčanu energiju. Trebaju se sve više razvijati obnovljivi ili trajniji izvori energije. Velike naftne kompanije kočile su istraživanja u tom smjeru, brinući se jedino za trenutne profite. Vrlo korisna reciklaža otpada svakako usporava iscrpljivanje sirovina, ali u sadašnjoj globalizaciji ne pruža konačno rješenje.

Naš planet neće podnijeti eksploziju pučanstva, kakva je nastupila u dva posljednja stoljeća, teritorijalnim proširenjem životnih uvjeta i većom medicinskom skrbi. Međutim, usklađenju broja pučanstva s okolišem i gospodarstvom danas se najviše suprotstavljaju neravnopravnost žena, religijske predrasude i prosti muški nehaj u seksualnosti. U mnogim regijama tretiraju se žene poput stoke na koje se svaljuju ne samo kućni poslovi nego i težak rad na poljima. Najvažnije je u muslimanskim zemljama ukinuti seksualnu i sudsku privilegiranost muževa, a za katoličke svećenike celibat, dok treba u hinduizmu suzbijati tlapnju da očevi djecom umnožavaju svoju dušu. Patrijarhalno društvo je ženu stavilo u inferioran položaj, a to se i do danas rudimentarno zadržalo u proklamiranim demokratskim državama.

Takve radikalne preobrazbe uvriježene civilizacije neće uspjeti, ako se shodno ne promjene navike, interesi i potrebe ljudi. Od svih djelatnosti najmanje materijalnih sredstava troši kultura. Ako se poveća aktivno bavljenje glazbom, literaturom, slikarstvom i drugim umjetnostima, manje će se ljudi odavati luksuzu, kozmetici, modi, kiču. Potrošački će mentalitet ustupiti mjesto kulturnim interesima, a materijalna se proizvodnja i jako smanjiti, kao i trgovina. Naravno, kulturni se talenti trebaju od rana njegovati, tako da svatko već u školi nauči svirati koji instrument ili pjevati u zboru, slikati, čitati literaturu i sudjelovati u kazališnim predstavama. A simultano će se mladež sama baviti aktivno športom razvijajući svoja tijela i druženje. Tim amaterizmom stvorit će najveći otpor 'masovnoj zabavi' koja najviše kroz televiziju zaglupljuje gledaoce i raspaljuje primitivne nagone.

Sve se te preobrazbe mogu uspješno provesti na svjetskoj razini, s humanim svjetonazorom. Filozofija, znanost i umjetnost prelaze granice, a politička borba za mirotvorne i kulturne ciljeve počinje na lokalnoj razini da bi se preko država digla do Ujedinjenih naroda. Ta svjetska organizacija, utemeljena na slobodnoj odluci članica, neće steći potrebnu moć ako same države ne budu prigrlile zajedničke ciljeve, a države to opet neće ako to ne bude želja i uvjerenje građana. Filozofija se sjedinjuje sa znanošću i umjetnošću u ispunjenju te epohalne i jamačno najteže preobrazbe u svjetskoj povijesti. Rousseau-ova je bila zabluda, koju će preuzeti romantici, da je čovjek dobar od prirode, a kultura ga kvari. Naprotiv, u ljudskom su se stvaranju i druženju razvile sloboda i ljepota, sućut i solidarnost, pouzdajmo se, zipka boljeg svijeta. Bez slobode, ljepote i ljubavi ne bi nam bilo spasa ni smisla života. Zastupnici prirodnog prava su se od Huga Grotiusa s opravdanim ogorčenjem oborili na urođene privilegije aristokracije i feudalni poredak, ali će tek francuski enciklopedisti s Diderotom i d'Alembertom dolično vrednovati kulturu u svjetskoj povijesti.

Kad se svjetski građanin Goethe protiv nacionalne romantike zalagao za svjetsku literaturu, možda su mu se činile opreke prevelikima i ondje, gdje ih nije bilo.

Prosvjetiteljstvo je ideju naroda suprotstavilo aristokraciji, pa su i njemačke nacionalne težnje protiv feudalne rasparčanosti jačale demokratski pokret. Goetheov se kozmopolitizam i danas sukobljava s mnogo nesuglasica prije svega zato što sve zemlje nisu na istom prosvjetnom i znanstveno – tehničkom stupnju, što su velike razlike u imućnosti, što nemaju ista uvjerenja i navike. Informatička revolucija nametala je svuda neprimjerene interese, ukuse i prohtjeve, ali takav globalizam pokrivao je probitke industrijskih i financijskih imperija. Što da osim nepravde i bijesa osjeća afrički urođenik gledajući limuzine i raskoš? Kako to reklamiranje luksuzne robe okida u siromašnim sredinama eksploziju neispunjivih želja, ali i revolt starog vjerskog fundamentalizma, pakleni je stroj!

Ujedinjavanje svijeta mora poći posve drugim putom. Univerzalna deklaracija Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima jedan je od uspjelih podviga da se premoste civilizacijske razlike. Bio je to sretan trenutak još u prosinačkom sjećanju 1948. na fašističke zločine počinjene u ime nacije ili rase. Na žalost, ta je sloga država brzo iščezavala u nastavku njihove borbe za dominacijom regija i svijeta. Militantne ideologije će tako dugo uspijevati dok se čovječanstvo ne zgrozi njihovih ishoda.

Kako da u svoj toj civilizacijskoj raznolikosti pretegnu zajedničke kulturne ili mirotvorne težnje? Smrtni je grijeh nacionalnog, vjerskog i liberalno – kapitalističkog fundamentalizma da razbija univerzalnost i zatvara se u svoja okrutna mjerila i ciljeve. Kad je Giordano Bruno lomio granice Aristotelova svemira, nisu inkvizicija i lomače mogle zaustaviti pohod kozmopolitizma. Da, svaki čovjek mora prihvatiti odgovornost za sav život na Zemlji. Jedino će univerzalizam iskorijeniti egoizam koji tjera na grabež, nasilje i rat. Koliko god je ljudski um stvorio obmana i zla, u njemu ipak klijaju masline vječnog mira i blagostanja.

HOĆE LI SE *HOMO SAPIENS* UNIŠTITI?

Čovjek je stvaralac, i sve više istraživanja obraća se spram onoga što su ljudi sami napravili. Ta stvorena stvarnost širi se od laboratorija s različitim instrumentima do industrijalizacije s najraznovrsnijim proizvodima. Misaone su i emotivne niti utkane u ljudske odnose, postupke i gradnje; bez tih vezova srušilo bi se sve napravljeno u puku beznačajnost. Ljudska je zbilja složenija od pukih stvari ili čistih ideja. U njoj rukom dohvatne i napravljene stvari postoje drukčije od misli i djela mašte, ali poricati jednome ili drugome opstojnost je jednostrano. Shvativši sposobnost svog mišljenja da se zamisli nad samim sobom, možemo suditi svojim vlastitim djelima jesu li dobra ili zla. Time sloboda i istina dobivaju etički prizvuk, a dalji slijed tih misli vodi nas na put k ljudskoj dobroti, gdje leži naše najjače pouzdanje.

Prosvjetiteljstvo s nepravom optužuju da je uvelo *racionalnost* kakva prevladava u kapitalističkoj privredi. Doduše nazvano je *dobom razuma*, ali to se mora ponajprije shvatiti u kritici feudalnih predrasuda i crkvene mistike. Uzveličani razum znači tu punu afirmaciju čovjekova dostojanstva, jednako racionalnoga i emotivnoga. Začetnici Francuske enciklopedije, tog prevrata u svjetonazoru, Diderot i D'Alembert su umjetnost sjedinjavali sa znanošću. D'Alembert, prvi matematičar i fizičar tog doba, osniva kazalište, a Diderot piše i izvrsne drame. Sam Voltaire ostat će u trajnijem pamćenju književnim djelima i ubojitom ironijom spram feudalizma, negoli znanstvenim i filozofskim esejima. Budući da se prosvjetiteljstvo jako raširilo među književnicima, najbolje pokazuje kako se ne može svesti na puku racionalnost. Afirmacija ljudskog ponosa i slobode vodila je s jedne strane u individualizam koji će poticati poduzetništvo, ali također romantizam u umjetnosti. S druge strane je prosvjetiteljstvo isticalo ljudsku jednakost, što će inspirirati socijaliste 19. stoljeća. Na socijaldemokraciji gradi se uopće ona bolja Europa koja se suprotstavlja globalizaciji pokretanoj neobuzdanim kapitalizmom.

Slobodno tržište je najveća zamka u koju su industrijski imperiji navukli manje tehnički razvijene zemlje, željne zapadnog standarda. Dok su mirotvorni pokreti nakon Drugog svjetskog rata zamišljali svjetsku zajednicu, tako da se počne s općim i potpunim razoružanjem, suvremenu globalizaciju tjera neobuzdani kapitalizam uz pomoć informatičke revolucije. Televizija ljudima u Los Angelesu i afričkoj varoši prikazuje istu zabavu, luksuz i industrijsko - vojne izume, iako se jedni gledaoci protežu siti u foteljama, a drugi se skiću bez posla, gladni, u dronjcima. Kakav može biti ishod takve 'univerzalnosti' negoli ravnodušje na jednoj strani, a svuda drugdje bijes? Što drugo da osjeća bijednik uoči sve te raskoši, rasipnosti i oholosti? Naravno, terorizam plamti iz političke i vjerske fanatičnosti, ali ga najviše loži ova globalizacija. Stoga je prosto licemjerje kad u ime čovječnosti današnji magnati osuđuju teroriste. Kapitalizam sadrži sjeme zla, nasilja i rata te se nikako ne slaže s idealima čovječanstva.

Prosvjetiteljstvo je promicalo ideju svjetskog mira koju su iznijeli humanisti od 15. stoljeća. Dok je najveći filozof iz tog doba razuma Kant slijedio to mirotvorstvo, njegov će odmetnik Hegel prezreti intervale mira i blagosti, kad za nj stvaralačka negacija miruje. Po njegovoj dijalektici mora povijest biti slijed osvajanja, tiranija, ratova, revolucija, mučenja i bijede da bi na kraju bio stvoren uredni poredak s kajzerom na vrhu pruske države – zaključak sličan Hobbesovu "Levijatanu". Ako i Karl Marx drži nasilje nužnim u razvoju svijeta, svršetak povijesti mu je ipak divna utopija. Za jednoga i drugoga dijalektičara ima svjetska historija svoj *happy end*, a hollywoodsko finale predviđaju također neoliberalni teoretičari i provoditelji globalizacije, od Fukuyame do Busha. John Rawls je još 1980-tih mogao maštati o divnom svijetu neoliberalizma, ali protagonisti globalizacije fućkaju na

njegovu teoriju pravde, nespojivu s kapitalizmom i konzumizmom. Svijet mi se čini suviše složenim, pokretan inercijama egoizma i taštine, a i slobodnim duhom, da bi ta militantna povijest mogla okončati u beskonfliktnom i danteovski dosadnom raju.

Nakon kolonijalne vladavine, čime se danas kršćanski zapad predstavlja islamskim zemljama? Ponajprije slobodnim tržištem koje uništava njihovo gospodarstvo pa jako nadmoćnom oružanom silom kojoj se ne mogu vojnički suprotstaviti. U takvom privrednom podčinjavanju i oružanom nerazmjeru čine im se krilatice o demokraciji, ljudskim pravima i znanstvenom napretku rafiniranim licemjerjem iza kojega se otkriva rugoba kapitalističkog imperijalizma. Stoga jača pučka odbojnost spram 'zapadne kulture' da bi se također mnogi muslimanski intelektualci uvukli u islamsku tradiciju. U takvoj obrambenoj dispoziciji izbijaju fanatične demonstracije na svako vrijeđanje njihovih svetinja, osobito proroka Muhameda. Dok na zapadu više ništa nije sveto niti nema tabua pa se sa svime može novinar u tisku našaliti, jedna Muhamedova karikatura izazvala je masovne prosvjede i demoliranje stranih ambasada, da bi nasuprot tome zastupnici slobode riječi stajali nemoćno. I kako da se zapadni državnici ispričaju islamskim zemljama kad se kunu (često i krivo) u neovisnost medija? Nakon što su se o takvim incidentima rasplamsale polemike i izmjenjivale diplomatske note, do sporazuma nije dolazilo, naprosto zato jer uzroci raskola leže puno dublje od nezgrapnih i slučajnih novinarskih *faux – pas*-a. Usprkos svim demokratskim frazama ova je globalizacija ostavila islamski i drugi tehnički nerazvijeni svijet u inferiornom položaju, a ljudski se ponos buni na poniženje, i u takvom mentalnom raspoloženju islamske civilizacije samo joj religija uspostavlja ravnopravnost pa i superiornost nad zapadom, što uzrokuje iracionalno zatvaranje pred znanstveno – umjetničkim napretkom.

Kad su 1950-tih godina nuklearne sile vidjele kako i mnoge druge države žele steći atomske bombe, pokrenule su zajedno s Ujedinjenim narodima pakt o nešinenju nuklearnog oružja. Doista članice UN potpisivale su redom lukavo sročeni pakt koji ostavlja monopol dotadašnjim posjednicima A – bombi. Naravno, to se nije održalo, pogotovo što je nuklearna tehnologija profitabilna na tržištu, i sve više potpisnika tog trulog sporazuma već imaju ili će skoro imati to oružje. Nuklearne supersile USA i SSSR su jedino tako mogle spriječiti širenje A – bombi da su same počele s razoružanjem. S kojim pravom brani USA islamskim i drugim zemljama vojni nuklearni program i čak prijeti Iranu kažnjavanjem s pomoću novih nuklearnih bomba? Kako može jedan bivši uživalac droge ili alkohola i *show - man*, najedanput božji misionar, tvrditi da ima veću dozu odgovornosti od kojeg arapskog državnika pa jedino on smije raspolagati superbombama? Naravno, takve su prijetnje ojačale iranske konzervativce s moćnim mulama, tako da su na izbori-

ma pobijedili i smijenili umjerenije i demokratičnije vodstvo. Doduše, USA će vojnički pobijediti svaku drugu državu. ali joj ne može nametnuti svoju vladavinu, kao što svjedoči sva strahota Iraka. Arogancija i himbenost ne pridonose svjetskoj sigurnosti, nego samo potpaljuju ionako eksplozivne arsenale mržnje.

Danas stoji čovjek nasuprot svojem vlastitom monstrumu s podignutom kosom smrti. Bilo je odvajkada strašnih masakra, zlodjela i bezumlja, ali nikad se čovječanstvo nije zateklo u stanju da se samo posve uništi u najkraće vrijeme. Da se usred džungle i pustinje nije osovio *homo sapiens*, čitav bi život i dalje tekao bez takve globalne opasnosti. A dokle je dovela čovjekova umna sposobnost? Da su zavladali faraoni, tirani, varalice i glupani koji su naposljetku u posjedu sredstava totalnog uništenja. Ako su se u borbi za opstanak prirodnim odabirom održavali najsposobniji, 'selekcija' u borbi za vlast imala je suprotan učinak.

Maštoviti genij stvara nepredvidivo. Dugo se to činilo bezazlenom igrom, štoviše poticalo je napredak društva i bivalo putokazom u vrludanju povijesti. Međutim, sva su se epohalna otkrića posljednjih stoljeća događala u anakroničnoj sredini, gdje i dalje vladaju prestiž, suparništva, taština, militarizam. nacionalna i vjerska fanatičnost, gramzljivost za profitom. I sve što je stvoreno također je zlorabljeno u podjarmljivanju i ubijanju drugih ljudi, uz nehaj, podaništvo ili nemoćne prosvjede stvaralaca. Kako su znanost i potkraj informatička revolucija upravo neslućeno ujedinjavali ovaj planet, tako je simultano financijski kapitalizam s multinacionalnim kompanijama prodirao u sve kutove zemlje, zatirući privrede tehnički zaostalijih zemalja i rušeći regionalne tradicije kao i državne granice. Uzveličanim slobodnim tržištem je već počela svjetska katastrofa da u toj agoniji još samo političari dižu čaše šampanjca u slavu progresa i prosperiteta.

Vide li se u ovoj globalizaciji ikakve snage koje bi preokrenule taj opći sprovod? Kad su nakon Hirošime mirotvorni pokreti uvjerili javnost kako je jedini spas u općem i potpunom razoružanju, Ujedinjeni narodi su jednodušno zaključili da je to i njihov najhitniji i najvažniji cilj - da bi otada velesile ubrzale trku u naoružanju, a svijet se priviknuo živjeti s nuklearnim bombama. Građanstvo je opet zadrijemalo u svojoj privatnosti, predavši svu brigu za budućnost izabranima zastupnicima. A ta sprega neobuzdanog kapitalizma i političke profesije upravlja današnjom globalizacijom. Budući da industrijska produktivnost raste eksponencijalno, tržište biva neprestano premalim, tako da industrijski imperiji poput USA srljaju u privredna i vojna osvajanja. A odgovor nemoćnih i siromašnih protiv moćnih i bogatih postaje terorizam, jednako nerazuman i suicidalan kao i ovaj neobuzdani kapitalizam. I to se produljuje, zar do pogrebnog zvona?

Današnja demokracija počiva na doktrini partijskog parlamentarizma u državama, dok je politička i financijska moć već drugdje, ako je ikada bila u rukama 'narodnih predstavnika'. Ideolozi ove globalizacije uvjeravaju javnost da je to

unatoč interesnim grupama, monopolima, korupciji, bijedi većine i nehaju za budućnost ipak najbolji politički sistem od svih mogućih, a škole, fakulteti, instituti i mediji neumorno dokazuju neophodnost i nezamjenjivost te partitokracije i kapitalističke ili tržišne globalizacije. Ako su stranke u 19. stoljeću bile labave grupacije s uvažavanjem individualnosti i savješću pojedinaca, boljševizam je, kao i fašizam, partiju učinio ideološkim i organizacijskim nosiocima totalitarne vlasti. I zapad preuzima taj model partije s čvrstim vodstvom i poslušnim članstvom gušeći slobodu mišljenja, a ta partitokracija još će ojačati nakon sloma Sovjetskog saveza i njegovih satelita. A pruža li nam politička profesija ikakvu nadu da će ukloniti prijetnje opstojnosti čovječanstva?

Bez sumnje je u navali boraca za vlast bilo razumnih i dobrohotnih političara. U poratnom antifašističkom raspoloženju su tvorci Ujedinjenih naroda napisali Povelju kao svoj statut da spriječe buduće agresije. A jednako je tako njihova Univerzalna deklaracija ljudskih prava izrazila težnju za jednakošću svih ljudi, uzajamnom solidarnošću i sigurnošću. Danas je međunarodno pravo nezamislivo bez autoriteta te najviše međunarodne organizacije.

Pri dugom nastajanju Europske unije bilo je također puno razuma i dobre volje, a uvažavala su se i socijalna prava koja je radništvo steklo u stoljetnoj borbi protiv kapitalističke eksploatacije. Međutim u takmičenju na svjetskom, tobože slobodnom tržištu pobjeđuju oni koji efikasnije eksploatiraju 'radnu snagu'. Hoće li se idealno zamišljena Europa održati u surovoj konkurenciji globalizma? Može li Europska unija postati nosilac svjetskog mira, kad je i u nju prodro globalni financijski kapital i u njoj samoj kipe suprotnosti? Kad se danas postavlja pitanje: "Zašto Europska unija", najbolji je odgovor upravo u suprotstavljanju kapitalističkoj globalizaciji. EU 'inficira' i druge regije da se ujedine kako bi uspostavile svoju privrednu i političku samostalnost.

Takav se regionalizam treba uskladiti s načelima Ujedinjenih naroda. Ako pojedine regije zadrže u korisnoj mjeri tržišnu privredu, neće se to pretvoriti u globalno 'slobodno tržište'. Dok budu postojale tako velike razlike u tehničkom stupnju, slobodna razmjena proizvoda samo bi ugrožavala skupine zemalja i rušila pravdu. Doduše, predložene se restrikcije neće sviđati zastupnicima ekonomskog liberalizma, ali taj je liberalizam već dugo suprotnost prvobitnih ideala Johna Stuarta Milla.

Bez obzira na dalekovidnost ili dobrohotnost pojedinaca, totalitarni kapitalizam ruši sve dobre namjere. Budući da silan rast produktivnosti ne prati jednako povećanje kupovne moći domaćeg stanovništva, mora se povećavati izvoz, a time svaka privreda stupa u nesmiljenu utakmicu na svjetskom tržištu. Nastao je apsurd da rad više ne služi ljudima nego izvozu. Kad bi koja tvrtka bila jače oporezovana i odgadala dobit na dulji rok, konkurencija bi je prije pomela. Da bi izbjeg-

la bankrotu, poduzeća moraju stalno povećavati profit, stvarno ili fingirano, kako bi zadržali ili privukli dioničare. Nakon što su najveći trustovi prelazili u dioničarska društva, na burzama se lansiraju fiktivna povećanja vrijednosti dionica, što je već dovelo do sloma velikih multinacionalnih kompanija, a to varanje prijeti krizom većom nego što je bila 1929-33. Kad je u eri industrijske revolucije Adam Smith pisao da tržište uspostavlja *fair play*, ravnotežu ponude i potražnje te jednake kriterije, previdio je kako će funkcionirati financijski kapital u drastičnoj nejednakosti. Ako je on također pripisivao važnost moralnim načelima, kapitalizam ostaje nemoralan i 'kratkovidan', nesposoban da planira na dugi rok. Lenjin je slikovito primijetio da će kapitalist prodati i uže na koje će ga proletarijat objesiti. Međutim, kapitalizam bi sam skočio u raku koju je njegova lakomost iskopala.

A kako spriječiti taj *salto mortale?* Boljševička diktatura tako je kompromitirala načela socijalizma ili komunizma da su narodi nakon sloma istočnoeuropskog bloka pohrlili u kapitalizam kao u svoju palestinu. A namjesto obećavanog prosperiteta nastupaju otimačina državnog ili društvenog imanja, invazija multinacionalnih kompanija, korupcija ionako već prije partijski kontroliranog pravosuđa, osiromašenje većine, neviđene klasne razlike.

Čim je u općem propadanju položaj 'narodnog zastupnika' postao unosan i ugledan, gotovo jedina sigurnost usred stečaja poduzeća i bujice nezaposlenih, pretežno se u politiku i parlament guraju gramzljivci za novcem i vlašću. Doduše, bilo je intelektualaca koji su željeli raditi za opće dobro, ali je većina imala zanimljivije i manje riskantne, a ipak prilično plaćene poslove u kulturi. Negativnom selekcijom gubili su se političkoj profesiji pamet i moral, dok su znanstvenici ostali daleko od državne uprave. Taj je razlaz rapidno rastao u borbi za političke položaje, kad je poštenijima bivalo odvratno upuštati se u suparništva, podmetanja, svađe, prijevare i korupcije koje krase političku pozornicu. Budući da se u partijskom parlamentarizmu stiče ili zadržava mandat svake četvrte godine na izborima, kandidati obećavaju glasačima popravke onoga što ih trenutno najviše žulja. Takvi četverogodišnji ciklusi priječe da se rješavaju dalekosežni problemi, kao što su razoružanje, zaštita prirode, drastične klasne razlike, svjetski gospodarski poredak, obrazovanje, bijeda, glad i epidemije.

Sve su te teme postavljali međunarodne konferencije na zeleni stol, a i Ujedinjeni narodi s većinom u Generalnoj skupštini, ali bez uspjeha. Kratkovidnost leži jednako u političkoj profesiji kao i u kapitalizmu. Najmoćnija gospodarska i vojna sila, USA, odbila je potpisati ekološki sporazum u Kyotu kako ne bi svojoj industriji umanjila profite. A jednako tako ne priznaje Međunarodni kazneni sud, kako ne bi svoje vojne pohode podvrgla internacionalnom pravu. Već je Busheva Amerika izvršila agresiju na Irak pod lažnim optužbama, mimoilazeći Ujedinjene narode koji, kako god moraju ugađati velesilama, svojim glavnim financijerima,

ipak nisu kršili Povelju. Tako je svijet dospio u sudbinsku dilemu: Hoće li zavladati *pax americana* vojno – industrijskog kompleksa ili će pobijediti pravda s ojačanim autoritetom Ujedinjenih naroda?

Stostruka sprega financijskog kapitala i političke profesije održava ovu globalizaciju s neizbježnim ishodom. Kako bi se taj *danse macabre* zaustavio, svijet se mora stubokom izmijeniti. Budući da ovaj naš planet nema dovoljno energije i sirovine da bi svi imali 'zapadni' standard, a uz to ima zapad golemu industrijsku prednost, smije li se nametati globalizacija sa slobodnim tržištem? Ne služi li ta globalna ideologija održanju privilegija industrijskih imperija nasuprot tehnički manje razvijenim zemljama? Ako se ta nepravda nastavi, uzaludni su pozivi protiv vjerskog fundamentalizma i terorizma.

Ako demokracija znači vladavinu naroda, onda to današnja partitokracija nikako nije. Politička profesija ostavlja građanima jedinu mogućnost da biraju između partija, a da sami ni o čemu ne odlučuju. Svakako je suvremena civilizacija suviše zamršena za političare, a kad oni biraju znanstvene savjetnike, pretežno im se ti žele dodvoriti pa pogrešno savjetuju. Drastična je primjer s E. Tellerom koji je ljubitelja *science-fictiona* predsjednika Reagana fascinirao antiraketnim štitom, unatoč većini vrhunskih znanstvenika i Američkoj akademiji. Jednodušno smo već zaključili na Pagvaškoj konferenciji ljeti 1963. u Dubrovniku da bi gradnja takvog štita samo povećala trku u naoružanju i opću nesigurnost. A mišljenje znanstvenika nije se jedino ignoriralo u tom sudbinskom pitanju. Kako da znanost uopće pomogne ako hara kapitalistički fundamentalizam? Sve dok god budu profit i svjetsko tržište dogma ove globalizacije, užurbano ćemo galopirati nizbrdicom u vječnu pustoš.

Današnji partijski parlamentarizam zajedno s financijskim kapitalom neće i ne može promijeniti ovu zapadnu, tobože kršćansku civilizaciju koja je sebi, već sama u agoniji, navukla još teroriste iz drugih civilizacija. Kad i prihvatimo parlamente kao demokratske ustanove svake države, očito ti parlamenti pod dominacijom partija ne djeluju na dobrobit naroda. Ne samo da partitokracija ukida volju građana, nego im također mrači svaku perspektivu. Naravno, državni parlamenti ne odlučuju o svemu, niti o svim djelatnostima na razini cijele zemlje. To bi bio posve neefikasan centralizam, ali i lokalnu upravu izopačuju partije. Parlamenti bi se trebali baviti regulacijom razgranatih djelatnosti i postavljanjem dalekosežnih smjernica razvoja. No, može li to skupina od stotinjak narodnih predstavnika?

U Periklovoj Ateni su svi građani birali svoju gradsku upravu. No takav izravan izbor nije više bio moguć u državama s milijunskim pučanstvom. Kad bi se to danas i ostvarilo s pomoću interneta, ostaje sumnja bi li milijuni građana izabrali poštene i sposobne predstavnike, pogotovo kad televizija preko noći zabliješti svojim zvijezdama. Ako bi se zaustavile partije da nameću na izborima svoje članove,

kako da se pred birače postave kandidati? To je krucijalno pitanje demokracije. Protivnici općeg prava glasa i zagovarači autoritarnih režima su obično navodili da milijuni građana ne poznaju kandidate pa pretežno glasuju po njihovoj fotogeničnosti ili demagoškoj vještini, svakako po svojem ukusu i trenutnom hiru. No protiv zastupnika 'čvrste ruke' vrijedi isti prigovor, a pojava populističkih tirana od antike do danas nimalo ne svjedoči o boljem izboru.

Demokracija se temelji na općem pravu glasa, ali mora pred građane postaviti kandidate po razboritim i općeprihvatljivim principima. Društvo nije tek skup individua, nego je i sustav organizacija u kojima ljudi rade i vrednuju se. Stoga je blisko da se iz tih poduzeća, ustanova i društava postave kandidati za izbore na državnoj i lokalnoj razini. Time bi se osiguravala kompetentnost zastupnika za glavne djelatnosti, a pri tom bi također odlučivale karakterne osobine. Takvo kandidiranje može se provesti na više načina, a eliminira izbor danguba, varalica i blebetala, kakvih je danas na pretek u političkoj areni.

Povrh toga, vjerodostojno konstituirani parlament neće efikasno funkcionirati ako se ne osloni na stručna tijela u kojima će uz zastupnike odlučivati predstavnici važnih djelatnosti. Jedino bi tako razgranana uprava udovoljila sve složenijim zahtjevima našeg vremena. Uz tako izabrane državne zastupnike i lokalne vijećnike izravno bi se birali predsjednik države i gradonačelnici. Umjesto da se forsira jedan centar treba uspostavljati zemlju gradova, tako da se ukloni diferenciranje na prijestolnicu i provinciju. Jedna je od dobrobiti informatičke revolucije da stari politički i gospodarski centralizam gura u zapećak.

Zacijelo, promjena izbornog sistema neće sama za se izvesti preobrazbu države. Nužne su duboke promjene u mentalitetu, potrebama i nazorima današnjih civilizacija. Sve dok će prevladavati gramzljivost za materijalnim dobrima, vjerska ili nacionalna netrpeljivost, ksenofobija, pokornost mase vođama, svijet neće naći izlaz iz planetarne barutane. Najpreče je ukrotiti neobuzdani kapitalizam koji sa svjetskim tržištem stvara globalnu i lokalnu nejednakost i ukida sigurnost i druga ljudska prava. Kad se bude očuvale tržišna ekonomija i slobodna trgovina u razumnoj mjeri, pojedine će regije razvijati vlastito gospodarstvo. Naravno, time se koči zahuktana proizvodnja industrijskih velesila, njihov izvoz i interkontinentalni promet, glavni uništavači prirode, a i smanjuju se prihodi 'zapada', sticani eksploatacijom neokolonijalnih zemalja. Kad cilj ne bude više stjecanje profita, nego kulturni život za sve, i ovo će potrošačko društvo s izopačenim potrebama i ukusom ostati jedna zaglupljena, šminkerska prošlost. U ovom kobnom trenutku svjetske povijesti sukobljavaju se razum, pravda i dobrota s bjesovima smrti, a u toj borbi za opstanak svega života može združeni napor filozofije, znanosti i umjetnosti dati prevagu.

KAKAV UJEDINJENI SVIJET?

Kapitalistička globalizacija ne ujedinjuje svijet nego stvara sve ljuće suprotnosti. Jer u samom kapitalizmu leže gramzljivost, eksploatacija drugog čovjeka, uništavanje prirode. Danas već ima katastrofičnih dijagnoza svijeta napretek, a nasuprot takvim egzaktnim analizama nasukaše se rijetke splavi za spašavanje u podsmješljivu naivnost. Da, treba doista djetinje bezazlenosti da se mališan odvaži nasrnuti na postrojene robote. Svi bi takvi juriši svršavali beznadno kad taj sam globalni stroj ne bi sam sebi pripremao poraz. A to će dalje hrabriti osamljenike, nemoćnike i sanjare na mesijanske pohode. Isus Krist je ostao nadobudni primjer kako može jedan propovjednik promijeniti svijet, bez obzira na to što su crkve poslije napravile.

Narod i nije posve svjestan kako mu demokratski izbori pružaju jako sredstvo da uzme stvari u svoje ruke. Budući da su partije blokirale volju birača, najpreče je zbaciti njihovo tutorstvo koje građane pravi slaboumnicima. Ako je liberalizam i proklamirao individualizam, političko je djelovanje razvio kroz partije, vlastitu negaciju. Feudalni parlamenti nisu bili demokratski, a niti je to partijski parlamentarizam. Građanka ili građanin bira političke stranke, i to prema varavim obećanjima, anakroničnim ideološkim podjelama, plaćenoj agitaciji, demagogiji ili naprosto fotogeničnosti kandidata, a kakva odatle rezultira vlast, dovoljno je poznato. S obzirom na epohalni promašaj partitokracije neophodne su promjene koje će uspostaviti odlučivanje građana. Današnja država uvela je razliku između dviju vrsti društvenih udruživanja, partijskih i civilnih. Prvi se na izborima bore za vlast, a drugi promiču ljudska prava, stručnjačku solidarnost ili humanitarnu pomoć, međutim dnevni se rad obavlja s poslovnim tvrtkama i kulturnim ustanovama. Uvođenjem te diobe je državna vlast oduzela 'amaterima' političko djelovanje, štoviše njihovo zabadanje u njezinu sferu ocjenjuje se nepriličnim ili protuzakonitim. Ipak u civilnim udrugama češće djeluju građani boljih karaktera i namjera negoli u političkim strankama. Suvremeni se svijet sastoji od isprepletene mreže proizvodnih, prometnih, financijskih, odgojnih i kulturnih organizacija, gdje ljudi rade i vrednuju se. Stoga bi u organizaciji uprave na državnoj i lokalnoj razini trebalo sudjelovati 'civilno društvo', a pogotovo radne organizacije.

Odlučno je za demokraciju kako se postavljaju kandidati za zastupnike na državnoj i lokalnoj razini. Partitokracija je svuda uvela izborni zakon koji u tom postupku monopolizira ili bar jako privilegira političke stranke. Ako se negdje i prihvati načelo da građani biraju poimenično zastupnike, ipak su partije jedine tako organizirane da postavljaju i propagiraju kandidate. Kako bi se izbjegao taj monopol i uspostavila stručnost, neophodno je uvesti u izborni zakon još drugu vrstu društvene organizacije, i to radnu – poduzeća ili institute.

Nasuprot industrijskoj revoluciji 19. stoljeća koja je afirmirala osobno vlasništvo i kapitalističko poduzetništvo, radništvo je sa sindikatima i lijevom inteligencijom izvojevalo socijalna prava, najviše u sjeverozapadnoj Europi. Manje je ta borba bila uspješna u nerazvijenim zemljama, ali ni u Sjedinjenim američkim državama. U 'novom svijetu' je neobuzdani kapitalizam njegovan 'američkim snom', kako svatko poduzetan može postati milijunaš. Ako su se banke i korporacija nazivale čuvarima interesa pojedinog čovjeka, štediše ili investitora, njihov je nagli rast od početka XX. stoljeća bio baza *kapitalističkog fundamentalizma* koji je divinizirao tobože slobodno svjetsko tržište i profit. Ekonomska efikasnost ili manija poslovne uspješnosti potiskuje sve druge društvene vrijednosti.

Raznovrsne organizacije imaju različite interese, dok se osnovna suprotnost između rada i kapitala provlači kroz sve djelatnosti. Proizvođači hrane i lijekova žele mir, kao i univerziteti i druge kulturne ustanove, a tvornice oružja potiču ratove ili bar održavaju stanje ratne napetosti, jednako profitabilno. Slijedeći Proudhona, radnici su u industrijskim poduzećima zahtijevali sudioništvo u upravljanju, također u diobi dobitka, i ponegdje donekle u tome uspijevali. Svakako kulturne zasade gaje druge vrijednosti od kapitalističkih trustova, a ta različitost igra veliku ulogu pri formiranju države. Budući da se u radnim organizacijama najbolje ljudi poznaju, najbliže je da one također postavljaju kandidate na izborima. Naravno, izborni zakoni mogu u tome varirati, ali glavno je da uvažavaju načelo sudioništva institucija u kandidiranju, time da se očuva načelo općeg prava glasa.

Neosporno bi pojava predstavnika iz privrede, znanosti i svekolike kulture stubokom promijenila izbore. Prije svega bi stručnost i znanje dobivali prioritet. Po svoj prilici ne bi partije isticale dangube i hohštaplere, bez obzira na njihovu televizijsku fotogeničnost i demagoški dar. Ljudi će se, naravno, udruživati u stranke, među kojima će ih također biti s dalekosežnijim programima ili vizijama. Najvažnije je da u izborima prevladaju vijećnici i zastupnici humanistički orijentirani. Kakvi će biti lokalna i državna uprava, takvi će naposljetku biti i Ujedinjeni narodi kao nosilac međunarodnog prava, politike i mira. Borba za združeni svijet mora se razviti lokalno da bi uspješna bila globalno.

Kad je Einstein nasuprot Ujedinjenim narodima, koji su uistinu dobrovoljni savez suverenih država, zastupao ideju svjetske države, ponukala ga je na to nedovoljna efikasnost te svjetske organizacije, gdje bi veto koje stalne članice Vijeća sigurnosti opstruirao bilo kakvu odluku, a uz to nisu zaključci bili obvezni za države. Veliki znanstvenik je smatrao da apsolutna suverenost država nije više održiva. Njegova svjetska država ne bi u osnovnim principima bila ovisna o dobroj volji država, često nedemokratskih ustroja; stoga bi članove njegova parlamenta birali svi građani svijeta, bez obzira na državne granice, vjeru i rasu. Kad je on glasovitim memorandumom podupro osnutak mirotvorne organizacije, posli-

je nazvane Pagvaškom konferencijom, nažalost je umro te iste godine 1955., a njegov se koautor Bertrand Russell još neko vrijeme zanosio idejom svjetske države. Poznati filozof je to također obrazlagao s nemoći Ujedinjenih naroda koje paraliziraju veto pet velesila i apsolutna suverenost država - članica. Treba se samo podsjetiti da je Generalna skupština UN jednoglasno zaključila, s mnogo patetičnih besjeda, da je opće i potpuno razoružanje njihov glavni i hitni cilj, a upravo su otada SSSR i USA jurnuli u natjecanje s raketama na nuklearne glave da bi tome slijedilo širenje atomskog oružja u drugim državama.

Einstein je bio u pravu da je neograničena suverenost država nespojiva sa sigurnošću svijeta, gdje vlast zauzimaju napoleoni, staljini, hitleri, bushi. No s druge strane čini se nerealnim osnivati svjetsku državu mimo današnjih država, bez obzira na njihov partitokratski, autokratski ili feudalni ustroj u raznim geografskim predjelima. Pa i Sjedinjene američke države, koje se postavljaju za čuvara svjetskog mira i demokracije, nisu bile voljne žrtvovati svoju potpunu suverenost, štoviše ne prihvaćaju opće mjere zaštite okoliša iz Kyota, a također s Rusijom i Kinom ne pristupaju Međunarodnom kaznenom sudu za ratni zločin, jamačno iz opreza da ne budu same pozvane pred taj tribunal. Protiv otvorenih i podmuklih osvajačkih pretenzija ostaju Ujedinjeni narodi ipak glavnim uporištem mirotvornog i socijalnog uređenja svijeta. Kada najveće države izvrše istinsku demokratsku preobrazbu, i međunarodno pravo bit će jače. Inače će koja nuklearna velesila rušiti mostove prema sjedinjenom svijetu.

U preuređenju svijeta neće se uspjeti polazeći od stanovitih idealnih principa, kao što je poduzeo John Rawls da bi svršio u porazu svojeg nacrta pravde. Ishodište mora biti spoznaja kakav je svijet danas da bi se uopće snovalo što da se radi. Liberalna doktrina kao i vjerski fundamentalizam stvaraju iluzije spasa. Namjesto svih tih fikcija ili tlapnji moraju se ponavljati osnovne činjenice današnjice:

1. *Jedna petina na našem planetu, heuristički nazovimo to zapad, živi komforno s visokim prosječnim godišnjim prihodom, dok ostale zemlje žive znatno lošije, čak u bijedi, ponegdje s dnevnim prihodom od 1 dolara.*
2. *Naš planet nema dovoljno sirovina i energije da bi svi ljudi imali zapadni standard niti da se održi trajan porast proizvodnje, a nagli porast pučanstva u Africi i Južnoj Americi prijeti još većim razlikama.*
3. *Primjene znanosti su toliko povećale produktivnost rada da taj industrijski potencijal ne može tržište apsorbirati.*
4. *Kapitalizmu, koji proizvodi za profit, nedovoljna je potrošnja u vlastitoj zemlji pa sve više forsira izvoz, a kako tržište biva neprestano premalim, nastoji se svim sredstvima pa i vojnim proširiti.*

5. *Suvremena globalizacija, vođena visokoindustrijaliziranim i financijski upravljanim kapitalizmom nastavlja produkcijom i trgovinom oružja, uništavanjem okoliša, ukidanjem socijalnih prava, sve to radi veće konkurentnosti na svjetskom tržištu.*
6. *Industrijski manje razvijene regije bore se za svjetsko tržište snižavanjem radničkih nadnica i zanemarivanjem osnovnih mjera zaštite ljudskih života i prirode.*
7. *Političko vodstvo USA počelo je već vojnim okupiranjem država radi osiguranja važnih sirovima i strateških položaja kako bi održalo i proširilo vladavinu kapitalizma.*
8. *Kao jak integracijski faktor, Europska unija je raskidana dvjema suprotnim tendencijama, ili da očuva socijalnu državu ili da se prikloni neobuzdanom kapitalizmu, svakako uspješnijem na svjetskom tržištu.*
9. *Kapitalistički fundamentalizam se maskira neoliberalnom ideologijom, a globalni mediji zavode mase na plitke zabave, tako da odvrate narode od shvaćanja svojeg ili svjetskog položaja i priječe pobune.*
10. *Vjerska ili nacionalna fanatičnost i akti terora ne samo da nisu efikasna obrana od kapitalističkog imperijalizma, nego čak jačaju konzervativne sile i ubrzavaju globalizaciju prema općoj katastrofi.*

Jedva će tko osporiti te činjenice. A nitko iole pravedan neće se pomiriti s takvim stanjem svijeta. Uzrok svem tom zlu je neobuzdani kapitalizam koji razvija gramzljivost, zaslijepljen profitom pred posljedicama svojeg gospodarstva. Da nas ova globalizacija ne uništi, najprije je stvaranje novog svjetskog poretka, i to od lokalnih zajednica do Ujedinjenih naroda.

Privredne i civilizacijske su razlike na planetu suviše velike da bi se postigla posvudašnja jednakost, a to po svoj prilici nije ni poželjno. Ali glavni tvorac drastične nejednakosti – neumjereno rastuća proizvodnja i globalno slobodno tržište – mora se ukloniti. Time će simultano zapad, prvenstveno USA, Kanada, Europska unija i Japan, smanjivati potrošak sirovina i energije, dok će se na drugoj strani dizati zemlje iz zaostalosti, ipak tako da u svemu ukupna potrošnja opada i usklađuje se s *održivim razvojem*. Naravno, to traži korjenitu promjenu sadašnjih civilizacija. Države se više neće takmičiti u izvozu, nego će se okrenuti samima sebi kako bi njihovi narodi što bolje i sigurnije živjeli. Općim i potpunim razoružanjem oslobodila bi se golema sredstva koja bi omogućila takvu gospodarsku preobrazbu. Sjeverna Amerika će izvršiti golem pothvat da osigura svoj jug od uragana, a ne manje napora zahtijevat će podizanje obojenog pučanstva na jednaku razinu s bijelcima. Neophodan je prijelaz od privatnog automobilskog prometa na javni saobraćaj, što će mnogima biti neudobno i jako će promijeniti urbanu strukturu, ali to će ionako prije ili poslije nastupiti zbog iscrpljenih zaliha nafte i plina. Uranski reaktori stvaraju suviše radioaktivnog otpada koji ugrožava sav život na planetu, tako da se ne smije ta vrsta energije širiti. A zasad nema izgleda da bi fuzija postala novi energijski izvor.

Tržišno gospodarstvo očuvat će se u skučenim razmjerima. Što su privatna poduzeća efikasnije poslovala od općedruštvenih, uzrokovano je bilo uglavnom partijskom selekcijom direktora i menadžera. No partije će se morati povući od upravljanja privredom, a i kulturom. Država će dalje regulirati gospodarske odnose i financirati kulturne djelatnosti, a da sama ne nastupa nigdje kao gospodar, nego uvažava samostalnost privrednih, znanstvenih i umjetničkih subjekata.

Očito je neodrživa autarkija malih država, kao što nije ni globalizacija. Europska unije je to već shvatila, a slična se integracija zemalja zbiva u Južnoj Americi koja se zatvara spram prodora američkog i drugog kapitala. Kina i Indija su same za se dovoljno velike privredne i civilizacijske cjeline. Islam bi mogao pomoći da se udruže arapske zemlje u demokratsku uniju. Umjesto da se svijet uniformizira, stvaraju se geounije od više srodnih država, tako da prihvaćaju temeljne principe Ujedinjenih naroda. Svaka od tih geounija gaji kulturu na svojoj vjekovnoj tradiciji, ali i kulturnoj univerzalnosti. Naravno, organizacije Ujedinjenih naroda kao WHO i UNESCO brinut će se da se promiče zdravstvo, prosvjeta, umjetnost i znanost na cijelom planetu te da se uklanjaju drastične razlike u standardu. Međunarodni će se promet zadržati tek u robi koja se proizvodi jedino u stanovitoj regiji, a potrebna je drugdje. U tom će prijelazu svjetske ekonomije svrsishodno djelovati globalni porezi, carine i drugi limiti. Različite će regije, danas u stanju neokolonija, u primjeni znanosti postići napredak koji će im osigurati neovisnost i blagostanje. U toj različitosti geounija svijet biva bogatiji i zanimljiviji. Ta podjela na geounije, neophodna u prijelazno doba, pomalo će gubiti zakonska ograničenja i političke granice, a da ne iščezne civilizacijska raznolikost.

Svakako, razmjena znanstvenih i umjetničkih stečevina ničim se ne ograničuje. A globalna kulturna suradnja neće trebati onakve goleme energije i materijale kakve troše brodarstvo i zrakoplovstvo. Naravno, diferencijacija privrede i političke uprave pogodovat će i raznolikosti duha. Univerzalnost znanosti i umjetnosti ne znači uniformnost ili jednoobraznost. Svijet će i dalje biti vrlo raznorodan i različit, samo što to više neće biti odnos bogatog zapada i siromašnog juga, gospodara i kolonija, nego ravnopravnih građana svijeta.

Suvremena globalizacija se temelji na kapitalističkom fundamentalizmu i vodi u totalni bankrot. Premda je nemoguće pretkazati budućnost, ipak mi se čine neophodnima u svjetskoj preobrazbi načela koja su zastupali mirotvorni pokreti nakon Drugog svjetskog rata i čine srž suvremeno humanizma:

1. *Opće i potpuno razoružanje ispunjava se pod autoritetom Ujedinjenih naroda koji će provoditi nadzor svojim Silama mira.*
2. *Sve su države obavezne držati se Povelje Ujedinjenih naroda i njihove Deklaracije o ljudskim pravima te zaštite okoliša. Svako kršenje tog međunarodnog prava podleže sankcijama.*

3. *Uvodi se globalni porez na trgovačke transakcije kojim će se financirati Ujedinjeni narodi i pomagati razvoj siromašnih regija.*
4. *Isključuje se eksploatacija radnika, tako da većim tvrtkama upravljaju zaposlenici, dok mala, obrtnička ili obiteljska poduzeća zadržavaju privatno vlasništvo.*
5. *Države se mogu ujedinjavati u geounije s vlastitim ustrojem i civilizacijskim posebnostima, a svi se regionalni ustavi usklađuju s principima Ujedinjenih naroda.*
6. *Industrijski i tehnički manje razvijene geounije štite primjerenim carinama i drugim mjerama vlastitu privredu.*
7. *Novčanim se kaznama i bojkotom priječi tržišni dumping jeftinije robe proizvedene snižavanjem radničkih nadnica i kršenjem ekoloških zahtjeva.*
8. *Pri preobrazbi gospodarstva više nije temeljno ili isključivo načelo ekonomske efikasnosti, već se uvažavaju sve društvene vrijednosti. A rad se tako organizira da ljudima pribavlja zadovoljstvo i radost invencije.*
9. *Znanost i umjetnost su slobodna stvaralaštva koja najviše unapređuju svjetsko zajedništvo, a njihova primjena služi općoj dobrobiti.*
10. *Sloboda, jednakost, istina, pravda i pravo na rad i sigurnost najveće su društvene vrednote koje se ni u jednoj geounijii ne smiju kršiti, a za njihovo očuvanju brinu se države i Ujedinjeni narodi.*

Naravno, ta se načela mogu i nešto drukčije formulirati, ali pokazuju smjer reforma prema općem miru, blagostanju i kulturnom životu. Najpreče je da se ljudski rad uskladi s međunarodnom i socijalnom pravdom te zaštitom prirode, a također da potiče radost stvaranja. Kozmopolitski humanizam ujedinjuje ljude u rušenju kapitalističke globalizacije i podizanju istinske svjetske zajednice.

HOĆE LI DOBRO NADVLADATI?

I najbolje zacrtane političke reforme neće uspjeti ako nad nacionalnom ili vjerskom isključivošću i državničkom bahatošću ne prevlada duh zajedništva i odgovornost prema zajedničkoj budućnosti. Naravno, vijek je pojedinca kratak, a u tom ga intervalu, on računa, neće zadesiti globalna katastrofa. Pa zašto da se brine što će nastupiti poslije njega? *Apres moi le deluge*, uskliknula je kraljeva kurtizana Madame de Pompadour uoči francuske revolucije. A mnogi su intelektualci pokazali još manje brige za bijedu oko sebe. Ta je markiza ipak cijenila enciklopediste i branila ih protiv napada konzervativaca, tako da je Voltaire pisao njezinu i svojem prijatelju d'Alembertu povodom njezine smrti: "Jeste li žalili za gospođom Pompadour? Da, bez sumnje, jeste, jer je u dubini srca ona bila naša; zaštićivala je književnost, koliko je god mogla." Tada su monarhisti optužili filozofe da kvare puk. Danas su već zubi intelektualaca toliko otupjeli da više ne predstavljaju opasnost pa se niti ne progone – zar je to napredak?

Ako možeš ti proživjeti u veselju i raskoši, što da te muči bijeda drugih? Na Platonovo pitanje: "Zašto biti pravedan?", egoist će odvratiti slijeganjem ramena. Doista, ako sama pravda ne ispunja i uznosi čovjeka, Platon bi ostao bez odgovora. No i on je najviše dobro poput svojeg genijalnog učenika Aristotela vidio u pravednom životu ili ispunjenju ideja vrline. Naravno, egoizam ima korijenje u čovjekovoj duši i njegovoj borbi za opstanak. Briga za sebe je nužnost svačije egzistencije, ali, budući da je zajedništvo jednako tako nužno za opstanak svakoga, ta se dva iskonska životna poriva sukobljavaju i spajaju. Gdje nagoni sebičnosti uzmu maha, zajedništvo degenerira u eksploataciju jednih po drugima i zlostavljanje, a gdje zavlada kolektivizam, gubi se osobno dostojanstvo i poduzetnost. Snažni individui pokreću napredak, ali se veliki pothvati ispunjavaju tek u sudioništvu mnogih. Uzajamnost i pomaganje drugima ukorijenjeno je u zajednici, i bez te solidarnosti, kako god bila iskrivljena u klasnom društvu, ne bi bilo proizvodnog rada ni društva. Ta potreba zajedništva najjače suzbija egoizam ili ograničava slobodu pojedinca u opće prihvatljivim okvirima. Združeni svijet će uspostaviti ravnotežu između individualnoga i kolektivnoga uvažavajući stečevine liberalizma i socijalizma, ali u svijetlu znanstveno – tehničke revolucije.

Iskustvo od davnine do danas, koliko silnika, varalica i lopova ugodno proživi svoj vijek, ostavlja dvojbu na Platonovo pitanje. Demokracija je nalazila rješenje u neovisnom i nepristranom pravosuđu. Svaki će zločin od mita do razbojstva efikasna policija pronaći, a sud kazniti. Međutim, takvo je pravosuđe tek ideal od kojega su neke države dalje, a neke još daleko, pogotovo gdje mafija ima moć. Vlade nastoje ojačati svoj utjecaj na sudove, a izbor najvažnijih sudaca pretežno je u nadležnosti predsjednika države i parlamenta, dakle pod kontrolom najjačih političkih stranaka. Primjerice su redom konzervativni predsjednici USA uspjeli stvoriti svoju većinu u Vrhovnom sudu koji je u sumnjivim izbornim rezultatima odlučio u korist republikanskog kandidata (Georgea Busha juniora). Jean Paul Sartre je u buržujskoj Francuskoj iznosio još jedan bitan prigovor: "Zašto da pristanemo uz ustav koji štiti eksploataciju radničke klase?" I on je sa studentima i maoistima pokrenuo gerilske akcije u središtu Pariza, na zgražanje građana koji su čavrljali na bulevarskim kavanama. Takva je revolucionarnost više odbila narod nego što bi rušila kapitalizam.

Suvremeni svijet je suviše složen, a da bi trpio nagli i grubi prekid životnih djelatnosti. Nasilni prepadi tu samo jačaju reakciju i militarizam. Bez obzira na to tko su bili začetnici, napad muslimanskih terorista u New Yorku 11. septembra 2001. jako je iskoristila republikanska vlada da proširi osjećaje nesigurnosti i rasplamsa 'patriotizam', kako bi pripremila agresiju na Afganistan i Irak. A pri tom su se zataškavali izvorni razlozi terorizma, najprije oduzimanje zemlje Palestincima pa kapitalistički imperijalizam na tehnički manje razvijene regije. Svakako je

terorizam jedno od najgorih zala današnjice, a omogućio je upravo globalnoj oligarhiji da ujedini države u njegovu suzbijanju kako bi 'usput' promicao američku dominaciju.

Ujedinjeni narodi moraju se osloboditi podložnosti velesilama i svakojakim interesima da bi uspješno održavali međunarodno pravo i priječili vojne invazije i ekonomske pljačke. Načela u njihovoj Povelji i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima svrsishodno su polazište za stvaranje združenog svijeta. No sve potrebne političke reforme i usavršavanje prava neće se provesti niti će imati učinka ako se radikalno ne promijeni raspoloženje, uvjerenja i osjećanja svih naroda. Ljudi su uglavnom ravnodušni prema zlu u daljini, i teško im je shvatiti da to pogađa i njih naposljetku. Stoga je najpreče uvjeriti ih da je opstojnost i budućnost svijeta njihova zajednička briga. Nasuprot tome fanatične vjere i jednako anakronični nacionalizmi dijele ljude u antagonističke tabore, dok kapitalistička globalizacija zaposjeda cijeli planet.

Arapske zemlje doživljavaju prije svega zapad kao prodor zapadnog imperijalizma u njihovo gospodarstvo i tradicionalne oblike života. Protiv tog naleta hvataju se Kurana koji je stoljećima učvršćivao islamsku civilizaciju i vodio muslimane u obrambene ili osvajačke ratove s kršćanskim državama. Sukob između neobuzdanog kapitalizma i tehnički zaostalih zemalja pretvarao se u vjerski rat tim lakše što su se osvajači predstavljali s križem na prsima kao u doba križarskih pohoda. Pa i sam George Bush javno je izjavljivao kako je od Boga poslan da širi slobodu (tržišta) po cijelom svijetu. Kapitalistički fundamentalizam dobivao je time i vjersko obilježje, a suprotstavljao mu se muslimanski fundamentalizam koji je sve novotarije sa zapada prokleo kao djelo šejtana, da bi na objema stranama bili umjerenjaci i humanisti potiskivani na političku periferiju. Dok kapitalistički fundamentalizam pokreće vojne intervencije protiv puno slabije naoružanih zemalja, muslimanski se fundamentalisti bacaju u terorističke i gerilske akcije. I jedni i drugi su jednako opasne i razorne krajnosti.

U svim je religijama, od budizma do islama, dovoljno uporišta za svjetski sporazum i mir. Doduše, iz svetih knjiga mogu i pacifisti i ratnici izvući citate za svoju politiku, ali pretegnu ipak, na sreću, načela prijateljstva među ljudima. Važno je da se utjecajni vjernici založe protiv fanatika koji potiču nasilje. Doduše, povijest crkava nije baš knjiga tolerantnosti, nego često huškanja na krivovjerce i bezbožnike, ali globalna ugroženost danas nameće sporazumijevanje među nekoć zaraćenim crkvama. I u tom je smjeru bilo dosta napora, a trebat će ih još mnogo više.

Sporazum najviše koči što svaka crkva naučava kako samo ona posjeduje pravu i potpunu spoznaju Boga. Naravno, dok se teolozi ne odreknu pretenzije da posjeduju apsolutnu istinu, teško će uspostaviti iskrenu slogu među raznim reli-

gijama. Osim toga, u tim se njihovim pretenzijama krije zametak totalitarizma koji je tako izbio u papinskoj državi i inkviziciji, a da nije manje prijetio od muslimanskog fundamentalizma. Svaki totalitarizam sadrži vjersku fanatičnost, iako je ateistički. Hitlerove jurišnike grizla je savjest ako nisu ispunjavali zapovijedi Fuehera, dok su mirne duše zlostavljali i ubijali političke protivnike ili ožigosane rase. Kantova deontologija, da čovjek ispunja moralne imperative, u nacistima se izopačila u bezuvjetnu poslušnost vođama pa će se poslije i time braniti pred sudom za nečovječne postupke. A obični, mali podanik je sklon da moralnu odgovornost prebaci na vladare, pretvarajući se u oruđe monstruoznih zločinaca.

Suvremena znanost je potvrdila Protagorino stajalište da su sve istine tek ljudske spoznaje, a čovjek je mjera stvari. Time je moral iz nebeskih visina vraćen životu na zemlji, kao što je to učila Epikurova etika. Ako taj filozofski spor stavimo zasad *ad acta*, i ubuduće će se shvaćati univerzalnost na različite načine, ili pod pojmom boga, zakonitosti ili humaniteta, ali to ne čini ničiju spoznaju ili objavu apsolutnom. Apsurdno je što je Pio IX. uoči propasti crkvene države u ujedinjavanju Italije proglasio sebe i pape uopće nepogrešivima, a bilo je među njima varalica, lopova, razvratnika i čak ubojica. Važno je da crkve prihvate ljudsku skromnost, tako da se nitko ne predstavlja glasom ili zamjenikom boga na zemlji. Nakon što su Ujedinjeni narodi jednoglasno donijeli Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, zašto se crkve prema tome ne reformiraju? Islam bi u tom smislu dosljedno prihvatio ravnopravnost žena s muškima te odvajanje crkve od države, Vatikan odbacio centralistički ustroj i rekvizite iz doba feudalizma, dok bi judaizam napustio aroganciju o izabranom narodu. Propovijedi su Kristu donijele trnov vijenac, a nimalo mu ne pristaju zlatna kruna i titula kralja nebeskog, što obezvrjeđuju njegovu moralnu poruku. Biblija također ne daje nikakvo uporište za celibat, i nerazumno je jedan od najjačih bioloških nagona proglašavati grješnim i uskraćivati ga, sa skandaloznim posljedicama. Kad budu crkvene reforme poput međunarodnog prava afirmirale slobodu i jednakost, čovječansku uzajamnost i harmoniju s prirodom, njihovo će moralno djelovanje odlučno pridonijeti uspostavi trajnog mira i općeg blagostanja.

U svakom se razdoblju stvarao karakteristični *duh vremena*. Grčko je društvo težilo *najvišem dobru*, nikada jasno određenome; danas je to pitanje općeg opstanka. Doduše dijagnoze su već postavljene na svršetku Drugog svjetskog rata, ali je terapija izostala. Neosporna je nužnost općeg i potpunog razoružanja, zaštite okoliša i socijalne pravde, no kako dospjeti do toga? Očito mora ljude ispuniti duh svjetskog zajedništva koji će raskinuti okove navika, podložnosti i egoizama. Ako filozofija, znanost i umjetnost ne rasplamsaju taj duh, zakapaju se na periferiji, gdje ih neće mimoići vatreni orkan. Njihova je posljednja prilika da pokažu izlaze iz ćor-sokaka, gdje na kraju stoji smrt.

Radoznali razum se poigrao silama prirode da bi pod retardiranom i nasilnom vlašću podmetnuo svijetu pakleni stroj. Kobna ura otkucava posljednje sate. Ako se sve tako nastavi, blizu je veliki prasak, ne onaj iz kojega je nastao svemir, nego prasak dovoljno jak da u njemu okonča život na Zemlji. Međutim, ljudska pamet je također dovoljno inventivna da zaustavi pakleni stroj i da zacrta budućnost mira i općeg blagostanja. No potrebna je politička snaga da se poraze bjesovi razora, a tu moć može jedino dati zajednička volja svih naroda.

Kako bi se građani zanijeli tom epohalnom zadaćom, filozofija, znanost i umjetnost moraju svoju poruku napisati razumljivim jezikom i širiti je onako, i još dosljednije, kao što su prosvjetitelji pokrenuli narode protiv feudalnog poretka i crkvenih dogmi. Kapitalistički fundamentalizam krije iza parola slobode i globalnog sela one iste povlastice, eksploataciju i nasilja kao i aristokratski režim. Ideolozi globalizacije su uvjerili građane kako je njihov neoliberalizam najbolji od svih društvenih sistema zastirući im oči pred porastom klasnih razlika, naoružanja i pustošenja. Hoće li nasuprot tim pomoćnicima Smrti pružiti inteligencija druga viđenja? Ako ljudski razum ne uspije u tome, samo će napisati što stoji na ulazu u Danteov pakao: odrecite se svake nade!

Kapitalističko ili potrošačko društvo biva sve apsurdnijim što je veća stvarna i potencijalna uloga znanosti i njihovih primjena. Otkrića koja iniciraju nove industrijske grane ne mogu se pripisati jednom istraživaču, a najmanje 'vlasniku'. Čime se može moralno opravdati da pojedinci, često neodgovorni i lakoumni, posjeduju golema poduzeća i bogatstva? Kao što su prosvjetitelji osporavali aristokraciji privilegije 'po plavoj krvi', jednako je tako nepravedno i štetno vlasništvo nad tvornicama, kulturnim ustanovama i medijima. Najveće je bogatstvo zapada stvoreno znanstveno – tehničkom revolucijom, međutim sami su znanstvenici imali najmanje udjela u toj dobiti. I budući će razvoj pokretati ljudska inteligencija, a misao ne može (ili ne smije) biti privatnim vlasništvom. Proudhon je proniknuo u jezgru kapitalizma da bi ga odbacio iz moralnih razloga. Njegov prijedlog da poduzeća pripadaju onima koji u njima rade ili ih stvaraju ostao je trajno nadahnuće istinskog komunizma. Uvođenjem uzajamnosti francuski je protagonist pravde ukidao vlast kapitala i usklađivao individualno s kolektivnom, što je i bio ideal liberalizma Johna Stuarta Milla, nimalo podržan kasnijim liberalnim partijama.

Prosvjetiteljske težnje objavila je Deklaracija o neovisnosti 4. srpnja 1776. u Philadelphiji raskidajući kolonijalnu podložnost Velikoj Britaniji. U tom se privremenom američkom ustavu utvrđuju prirođena prava čovjeka na slobodu, jednakost i sreću u životu. Svakako bile su to Rousseauove ideje kojoj je preteča bio začetnik prirodnog prava Hugo Grotius, suvremenik jednako znamenitog osnivača građanskog prava Thomasa Hobbesa. Kako god su Nizozemčevi nazori bili hu-

maniji od Britanca koji je branio feudalnog monarha, načela slobode i jednakosti razvijaju se tek kulturom, tako da se *prirodno pravo* dolično evoluira tek u pobuni na 'prirođena prava aristokracije'. Bez obzira na taj prigovor, Deklaracija o neovisnosti bila je temelj osnivanja i ustava Sjedinjenih američkih država. Prigodom njezine dvijestote obljetnice željela je Pennsylvania dopuniti povijesnu deklaraciju analizom aktualnog stanja i viđenjem budućnosti. Stoga su se u Dubrovniku (na moj poziv) okupili mirotvorci Philip Noel – Baker, Linus i Eva Pauling, prva dvojica nosioci Nobelove nagrade za mir, također indijska nobelovka Sophia Wadia i Aurelio Peccei, predsjednik Rimskog kluba, osobito zaslužnog za shvaćanje ekološke pogibelji. Nakon jednog tjedna dugih rasprava složili smo se na tekstu koji je bio bez izmjena prihvaćen na Kongresu svjetskog jedinstva ljeti 1996. u Philadelphiji pa je nazvan Dubrovačko – filadelfijskom deklaracijom, jamačno najdosljednijim i najobuhvatnijim proglasom mirotvornih pokreta. U okviru te naše deklaracije napisah humanistička načela kojima se trebamo povoditi u provođenju globalnih gospodarskih i socijalnih reformi, polazeći od općeg i potpunog razoružanja pod autoritetom Ujedinjenih naroda.

1. *Očuvati život i uvažavati dosadašnja postignuća*
2. Zaštiti prirodu od uništenja
3. Afirmirati ljudsku jednakost i slobodu
4. Proširiti sućut i solidarnost na sve ljude
5. Tražiti istinu
6. Primjenjivati istraživanja na opću blagodat
7. Gajiti ljepotu i umjetnost
8. Prenositi humanistička načela u legalne norme
9. Promicati svjetski sporazum, suradnju i mir
10. *Biti dobar*

Tek malo su ta načela prestilizirana prema prvobitnima u Dubrovačko – filadelfijskoj deklaraciji, a upućuju na moralno ponašanje, neophodno za ispunjenje formuliranih mirotvornih, gospodarskih, socijalnih i kulturnih ciljeva. Naravno, svi iznijeti principi razumiju se tek u čitavom tekstu, i jedino su kompas u kojem bismo se smjeru kretali.

Engleski profesor Gray cinično je odvratio mirotvorcima: "Što jadikujete da će se ljudi zatrti!? Pa to bi samo uspostavilo ekološku ravnotežu koju je ljudska inteligencija narušila." Za tog zoologa ne razlikuje se čovjek prema životinjama, čak ni prema bakterijama. Ako se život definira razmnožavanjem u kojem se zbiva evolucija selekcijom mutacija, tad i *homo sapiens* ne bi bio ništa posebno, štoviše bi s više aspekata bio inferioran komarcima koji bi jamačno preživjeli nuklearni rat, dok bi ljudska vrsta nestala. Međutim, može li se čovjek izjednačiti s životinjom?

Nakon što su se prije 6 milijuna godina naši pretci odvojili od čimpanza, otpočeli su posve novi razvoj, ne samo upotrebom oruđa nego i misaonih simbola, a nasljeđivanjem materijalnih i jezičnih tvorevina rasla je civilizacija. Dok je naša genetska osnovica pretežno ostala ista kao i u čimpanza, kulturni napredak sve više određuju rad i govor ili mišljenje ljudi da bi u tih 6 milijuna godina također proizveo velike nasljedne promjene u korteksu. Kad je čovjekova biološka evolucija bila uglavnom završena prije dva ili tri deset tisućljeća, nastavio se razvoj tehnike, društvene organizacije, znanosti i umjetnosti. Napredak nije bio samo u baratanju oruđem i iskazivanju rada i međusobnih odnosa. Ljudi su počeli razmišljati o sebi i svijetu oko sebe, o svojim postupcima i budućnosti, čime su se potpuno odvojili od životinjskog carstva. Stvarali su se moral, savjest, pravo, mitovi, religija, umjetnost, filozofija. Je li engleski zoolog, izjednačivši čovjeka s majmunima, ikada slušao Bacha, Mozarta i Beethovena ili prisustvovao izvedbi Sofoklovih i Shakespeareovih drama? Ne bi li ipak bio strašan gubitak da s ljudima propadne sva ta ljepota, mudrost i stvaralački genij?

Ukopati se u zoologiju i cinični nihilizam znači izgubiti sve ono po čemu naš život ima smisao. Da, čovjek je nešto posebno u svemiru pa je ljudski opstanak prvi imperativ humanista. To uključuje da uklonimo sve prijetnje životu, ne samo sebi nego i svim bićima. Nakon što je izopačeno gospodarstvo narušilo prirodnu ravnotežu i približilo ekološku katastrofu, naša je moralna dužnost da uspostavimo skladan suživot sa životinjama i biljkama te da ne iscrpimo sirovine ili rude potrebne za opće održanje. Najviše tu pustoše kapitalistička gramzljivost za profitom i bezosjećajnost spram drugih ljudi i živih bića. Kad je kapitalizam digao slobodno tržište i profit na apsolutno božanstvo, izrekao je smrtnu osudu svem životu.

Čest je prigovor da bi se ukidanjem slobodnog tržišta ukinula osobna ili korporacijska poduzetnost, a time i gospodarski napredak. Međutim, predložene reforme ne uklanjaju tržište, nego to ograničavaju na pojedine geounije, gdje se privreda usklađuje s drugim djelatnostima. Kakva bi to bila civilizacija koja bi uvela tržišno natjecanje između klasične glazbe i estradnog kiča, uništivši dobar ukus? A to upravo čini današnja globalizacija. Masovna tu zabava odvraća ljude od razmišljanja o društvenim prilikama i njeguje primitivne nagone. Znanost je napravila epohalni napredak u posljednja nekoliko stoljeća razvivši suradnju među istraživačima i brigu za podmladak. Naravno, među znanstvenicima također postoji natjecanje za prioritet otkrića, ali to do nedavna i nije donosilo više novca, nego tek više vlastitog zadovoljstva i ugleda u svijetu. Nažalost, duh tržišta je poremetio tradicionalno ponašanje znanstvenika. Gdje profit odlučuje, milijunski posjetioci grnu na reklamirane zabave da s nazovi-umjetnicima urlaju, skaču. tresu se, divljaju ili da budu pasivni promatrači profesionalnih športskih natje-

canja. Umjesto da škola i amaterizam razvijaju druženje i dobar ukus u glazbi, književnosti ili slikarstvu, ova kapitalistička globalizacija proizvodi primitivce i mediokritete da se želi svatko postaviti ispred TV-kamera i postati efemerna zvijezda te zaglupljivane javnosti.

Johann Sebastian Bach nije stvarao zbog mizerne plaće kantora sv. Tome u Leipzigu. Bio je to plamen genija koji ga je tjerao na komponiranje. Jednako tako, ako strast potrage za istinom ne vodi istraživača, honorar na kraju neće mu pribaviti zadovoljstvo. Za Kanta bi sam moralni čin ispunjavao čovjeka, a ne bi od toga kakva korist, prestiž, položaj. Njegova *deontologija* stavlja čovjeku u dužnost da postupa prema moralnim imperativima uma. Međutim dužnost i nije umna kategorija, nego jako emotivna pa i Kantova etika i nije čisto racionalna. A i prosvjetiteljstvo nije bilo samo 'doba razuma'. Mnogi su se prosvjetitelji sami bavili umjetnošću kada su svijetom oko njih vladala svakojaka čudovišta, od vještica i sablasti do bogova i vragova. Stoga je i Voltaire pisao udžbenik Newtonove mehanike, a Diderot i d'Alembert objavljuju Enciklopediju kako bi praznovjerja suzbijali znanstvenim spoznajama.

Kulturom se čovjek odvaja od životinja, a i izbavljuje od pada u barbarstvo. Ako u ljepoti, ljubavi, traženju istine i dobroti ne steknemo smisao svojeg života, gdje da se drugdje traži? Nihilizam je poraz te potrage, a religija jednako porazna iluzija. Nije se lako pomiriti s osobnom smrću. Užasava pomisao da ćemo jednog dana posve nestati, bez ostatka. Doduše, mašta je stvorila simbolički ili virtualni svijet koji izmiče zemnom maču. I tako bi proširena zbilja trebala čovjeku pružiti kakvu - takvu utjehu. Leonardo da Vinci pobjeđuje smrt djelima koja će ga nadživjeti. Dostojevski se pouzdao da će mnogi drugi suosjećati s njim i svime onim što je on zapisivao. I ta se nada umjetnika ispunila. To nije malo, ali neće smrtnika umiriti. Smrt ostaje pred svakim čovjekom strašna i neminovna sudbina. Jedina je donekle utjeha da se u zdravlju pomalo gase biološke funkcije pa time trne i želja za životom. Najjadnija je smrt egoista komu nastavak ili opstojnost djece i drugih ljudi ništa ne znači.

Uoči totalne pogibije najvažnije je prevladati ravnodušje ili nehaj prema svem drugom životu, sada i ubuduće. Čovjek je, kao potomak vjekovnog biološkog i kulturnog života, roditelj i brižnik potomstva. Kad se čovjek udomi u tu vječnost, njegova će zasebnost prerasti u opstojnost cijelog svijeta. Taj su kozmopolitizam gajili otpočetka mitovi da bi to dalje pokretalo filozofiju, znanost i umjetnost. U mitskim kozmogonijama nalazili su Egipćani, Mezopotamijci ili Indijci svoju kolijevku. Uistinu, bez te svemirske geneze ne bi ni naši davni pretci znali odakle su, što su i čemu da smjeraju. Kad su već antički mislioci bili kozmopoliti, danas bismo to trebali biti više nego ikada. Kozmopolitizam ne ukida ljubav za zavičaj. Naprotiv! Ta je lokalna pripadnost organski rasla u čovječnost koja odbacuje gra-

nice među ljudima i sebičnost. Osjećati se danas svjetskim građaninom najviše doprinosi užim zajednicama. Bernard Shaw je oštroumno primijetio da čovjek koji uzdiže svoju naciju iznad svih drugih uistinu veliča sama sebe. Nacionalizam se najjače iskazuje u državnom egoizmu, s onom poznatom izrekom: *"My country, right or wrong!"* (To je moja domovina, bila u pravu ili krivu.) Školstvo i mediji u nacionalnim državama gaje taj 'sveti egoizam', toliko puta blagoslovljen crkvom. Jedni su ljudi lojalni samo svojoj državi, drugi se lome između lojalnosti državi i čovječnosti. Naravno taj bi se konflikt razriješio kad bi države ili savezi država usvojili humanistička načela.

Sadašnja globalizacija sve više krnji i briše manje države kao zapreke svjetskom tržištu i financijskom kapitalu, uspostavljajući dominaciju supersila, osobito USA. Neoliberali, uistinu kapitalistički fundamentalisti, ostavljaju državi tek brigu za folklor. Međutim, odlučna se politička bitka u sadašnjem političkom ustroju mora upravo izvojevati u državama kako bi svjetske vizije dobile snagu. Nakon svih negativnih evaluacija kao instrumenta klasne vladavine mogu se danas države afirmirati novom misijom: da se humanom vizijom svijeta suprotstave neobuzdanom globalnom kapitalizmu.

Partitokracija i financijski kapital izvršili su sadašnju razdvojenost na političku elitu i puk. Premda građanstvo svuda osjeća odbojnost pa i prezir spram političara i tajkuna, ljudi se još nisu uspravili u dostojanstvu, tako da skinu s leđa taj parazitski soj i budu tvorci svoje budućnosti. Ako su glasači ponegdje, kao u Francuskoj i Nizozemskoj, odbacili predloženi ustav Europske zajednice, bilo je to uglavnom motivirano neslaganjem sa svojom vladom i strahom da im se nameće *pax americana*. Svakako su bruxelleski birokrati pretjerali u uniformiranju detalja, a da nisu riješili osnovni sukob kapitalističkog fundamentalizma s europskim socijalnim i kulturnim stečevinama. Kako da javnost napokon ne shvati da znanstveno – tehnička revolucija toliko povećava produktivnost da to kapitalističko tržište više ne može prihvatiti!? Pa industrijski imperiji traže izlaz u izvozu i agresiji!? Tobožnji neoliberali uvjeravaju birače da su partije nosioci demokracije i progresa, međutim njihov partijski parlamentarizam uistinu zataškava podjelu na vladajuću elitu i podložan puk. Kako bude svijet prihvaćao humanistički svjetonazor, tako će napredovati demokratska preobrazba.

Unatoč tome, a možda i zbog toga što je 'stari kontinent' bio ognjište dvaju svjetskih ratova, Europska unija zadobiva posebnu važnost u pretvorbi globalnog gospodarstva i osiguranju mira. Doduše, europskom privredom s jedne strane vladaju multinacionalne kompanije i nazovizakoni svjetskog tržišta, ali su s druge strane demokratske europske države prilično očuvale stečenu socijalnu uzajamnost, brigu za okoliš, prosvjetu i kulturu. Apsurdno je da koja druga proizvodnja s nemoralnom eksploatacijom radne snage i dumpingom jeftine robu sili Europ-

sku Uniju na društvenu degradaciju kako bi ostala konkurentna na 'svjetskom slobodnom tržištu' – glavnom uzroku općeg propadanja. Obrana nije u tehnološkom usavršavanju nego u ukidanju globalne kapitalističke trgovine. Ujedinjeni narodi trebaju pri tom osiguravati poštenu proizvodnju i trgovinu u skladu sa svojom Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Dogovorom država je Europska unija već stvorila važne institucije kao ministarski savjet, parlament i zajedničku monetu, a prihvaćeni zajednički zakoni štite ljudska prava i reguliraju temeljne gospodarske odnose. Nužne će još biti promjene u napuštanju kapitalizma. Dok se birokracija u Bruxellesu širi sa sve većim ovlastima, najpreče je odrediti zašto se uopće europske države udružuju. Očito je da se narodi ne žele stopiti u jednu europsku naciju, kao što su to učinili raznorodni doseljenici u Sjevernoj Americi. Za nosioca europskog ujedinjenja, kao ni svijeta, nije potrebna jedna nacija, a stare pravne diskusije o suverenosti su ionako anakronične. Zacijelo se trebaju uz Ujedinjene narode stvarati velike geografske regije, geounije, sa svojim posebnostima. A unatoč različitoj povijesti, gospodarstvu i kulturi imaju europske države mnogo zajedničkoga. Opći pristanak uz mirotvornu, ekološku, socijalnu i kulturnu politiku može Europskoj Uniji dati snagu i identitet, tako da će glas euroskeptika zamuknuti.

Za takav preokret treba mnogo moralne i intelektualne hrabrosti. Mnogo je i previše bojažljivaca spram svih promjena, malodušnih u svojoj nemoći ili zadovoljnih mrvicama s velikaškog stola. Kratkovidni i potkupljeni političari rušili bi socijalnu državu, samo da se prilagode kapitalističkoj ekonomskoj efikasnosti. Doduše, to je često probitačno na kratku stazu, ali lakoumno i suicidalno u perspektivi. Najveća je žilavost kapitalizma u tome što se brine samo za skori profit, dok oči prekriva svima pred padom u ponor. A uz to sa stadiona i estradnih pozornica ori cika i bijes da zaguši upozorenja razuma.

Čovjek bi već klonuo pred tim globalnim mahnitanjem kad bi imao drugi život osim ovoga na Zemlji. Približavanje totalne smrti uspravlja sve nas bez moći na krajnji napor. Obrata neće biti ako prosvjeta ne razvije čovječansko osjećanje, ako filozofija, znanost i umjetnost ne budu luč u prolazima preko minskih polja i kroz guštike predrasuda, ne obznane svjetonazor ovoga kobnog vremena. Još nikada se ljudski um nije zatekao u takvom podvigu: da uništi strahovita čudovišta koja je sam stvorio. Ishod te borbe nije unaprijed određen. To je prokletstvo i divota slobode. Sami stvaramo svoju budućnost. Pa ako se uništimo, onda je to bila pogreška na lutriji evolucije da je održavala inteligentne mutacije s tako glupom vladavinom. Pa će onaj cinični engleski zoolog slegnuti ramenima, čemu toliko vike, ekološka će ravnoteža biti bez ljudi bolje uspostavljena.

Ali ne! Još nije borba završena. Kakva će biti odluka, to pitanje upravljamo samima sebi. Jesu li egoizam i glupost jači od dobrote i pameti? Nije to metafizi-

čka dilema, već se mi sami stavljamo na dvije suprotne plitice vage. Da, duboko smo u sebi podijeljeni. Ali možemo se samo sami spasiti.

Pogled je uronio u crnu naoblaku. Obrisi tek naslućuju stvari. Događaji se mute i preklapaju, a sva ta magluština zastire svjetionik građen proročkom maštom. Oluje na pučini zameće plovne linije. Koliko se već sanjara nasukalo!? I kolike će ih još potopiti havarija!? U ovom sutonu blješte sviječe. Začudo, ne pali ih korota za poginulima. Kroz pomrčinu svjetluca nada. To je naša sloboda i pouzdanje da ćemo se probiti pregazivši zlo, silu i ravnodušje.

SUMMARY

GLOBALIZATION OR WORLD COMMUNITY?

History created drastic differences in economy, culture and power. If the world would persevere in this injustice, the conflicts, the hatred and even the wars would continue to plague mankind. Hiroshima has announced the new moment when the whole life could be destroyed by nuclear bombs. In the face of this danger the peace movements demanded the complete and general disarmament as the beginning of a secure and just world and the United Nations under the pressure from all sides concluded unanimously that CGD is their main important and urgent goal – just to induce SSSR and USA to start the race with nuclear rockets.

The break down of the Soviet bloc brought about the domination of the globalisation based on capitalist 'free market' and the single superpower (USA). In spite of the prophecy of the neoliberal protagonists the present globalisation is deepening the gap between the rich and the poor, between the industrial imperia and technologically underdeveloped regions. The so called free market is a trap enabling the mighty multinational corporations to destroy the weaker economies and reduce big regions to a colonial state. The scientific – technical revolution has so increased the productivity of the industry that the market is becoming two small and has to be enlarged by all means, even military. Instead to promote their wellbeing of the own population the States are more and more involved in the struggle for export diminishing social and human rights. The capitalism relying on the world market cannot be reconciled with the immense potentials of the science and rapid increase of the productivity. The final result of capitalist market economy will be a inundation by commodities, unemployment and complete debacle.

To restrict and even eliminate the import from the industrial imperia, the geographically and traditionally isolated countries have to be united in unions like EU with their own constitution in accordance with the tradition and the principles of United Nations. Each of these georegions, selfsustaining as much as possible, would develop its own economy respecting social justice, protection of nature, the advance of science and art. The factories and the other big undertakings belong to all workers and labour has to be transformed to bring to all people satisfaction, even creative joy. The rule of capitalism will be prevented by the respect of all human and social values.

This global transition could be achieved only by a new consciousnes. We have to be first the citizens of the whole world responsible for the future of our planet. Reason and compassion has to gain in the battle over the shortsightedness and the personal or national egoism. If we remain submissive to the capitalist globalisation, our would be the destruction of responsibility life. Humans must accept their freedom which enables them to rise the secure and higher level of existence.

Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, knj. 495

Nakladnik
HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI

Za nakladnika
akademik Slavko Cvetnić, glavni tajnik

Tehnički urednik
Ranko Muhek

Korektor
Nena Bogdanić

Naklada
450 primjeraka

Tisak
Z i B mladost