

POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE



Sadržaj

Tema broja: Politička korupcija

Damir Grubiša: Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije	1
Donatella della Porta i Alberto Vanucci: Politička korupcija i loša uprava u Italiji	6
Enes Kulenović: Erozija američke demokracije pod pritiskom velikog novca	11
Tomislav Sunić: Korupcija – najstariji zanat	15
Ivan Grdešić: Indeks percepcije korupcije	19

U žarištu: Državljanstvo i biračko pravo u Hrvatskoj

Mirjana Kasapović: Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora	21
--	----

Profil politike: Kaznena politika u Hrvatskoj

Krešimir Petković: Politika i nasilje u tranziciji	25
--	----

Profil politike: Zdravstvena politika u SAD-u

Dagmar Radin: Reforma američkoga zdravstvenog sustava: nemoguća ili moguća misija?	31
--	----

Profil krize: Ukrajina

Davor Boban: Ukrajina između autoritarizma i demokracije	36
--	----

Profil državnika: Sajid Ali Hamenei

Vedran Obućina: Pravi vladar Irana pred teškim izazovima	39
--	----

Politološki pojmovnik: Harač

Branko Dubravica: Harač: kako je javna kampanja srušila krizni porez	43
--	----

Politološki pojmovnik: Politička urota

Nebojša Blanuša: Politička urota: od državnih udara do stranačkih spletkarenja	44
--	----

Politološka lektira: Što čitati

Tonči Kursar	
Albert O. Hirschman: <i>Izlazak, glas i lojalnost</i>	46

Politološka lektira: Što ne čitati

Enes Kulenović	
Ralf Dahrendorf, <i>Iskušenja neslobode</i>	48



Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu

Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije

Damir Grubiša

Najneuhvatljiviji je oblik koruptivne
transakcije *influence peddling* –
torbarenje utjecajem, odnosno
trgovina političkim utjecajem.

U Hrvatskoj je politička korupcija kao patološki fenomen politike prepoznata tek nakon 2000, premda su prva istraživanja o tome objavljena ranije (Grubiša, 1995, 1998; Kregar, 1999; Petričić, 2000; Derenčinović, 2001). Na prijedlog koalicijske vlade premijera Ivice Račana, Hrvatski sabor prihvatio je 2002. prvi Nacionalni program za suzbijanje korupcije, a prvo specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), osnovano je 2001. No, nakon 2003. rasprava o političkoj korupciji je stagnirala, da bi se obnovila 2006, kada je Hrvatska počela pregovore s Europskom Unijom o članstvu u toj organizaciji. Za razliku od Kopenhaških kriterija iz 1993. i dodatnoga Madridskog kriterija iz 1994. za zemlje Srednje i Istočne Europe te kriterija iz druge generacije iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za zemlje Jugoistočne Europe*, Hrvatska je dobila poseban skup kriterija za otvaranje pregovora o pridruživanju. Među njima je bila i izrada protukorupcijske strategije, jer je politička korupcija u Hrvatskoj ocijenjena kao ozbiljan problem koji može ugroziti harmonizaciju hrvatskoga pravnog i političkog sustava s europskom pravnom i političkom stečevinom. Hrvatska je to učinila u proljeće 2006, kad je Sabor usvojio Nacionalni program za borbu protiv korupcije.

Politička korupcija u Hrvatskoj

U svojem *Screening Reportu* Europsko je povjerenstvo 2007. konstatiralo da je korupcija još uvijek ozbiljan problem u Hrvatskoj. Opći je stav vlasti prema korupciji reaktivan umjesto da bude proaktivan. Opća je tolerancija prema "maloj korupciji", mitu, zabrinjavajuća, a korupciju potiču nedostatak dobre uprave, transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi, kao i nedostatak etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja u javnome i privatnom sektoru. Stoga je 2008. usvojena revidirana protukorupcijska strategija s pripadajućim akcijskim planovima. Europsko je povjerenstvo u svojem *Izvješću o napretku* iz 2008. konstatiralo da je zakonski okvir za borbu protiv korupcije dobar, ali da nedostaje kultura političke odgovornosti. Izvješće iz

2009. konstatira da je korupcija još sveprisutna, te ocjenjuje da "nedostaje ozbiljna provedba protukorupcijskih postupaka od strane državne administracije, dok mnoga (politička) tijela samo riječima podržavaju centralno koordinirana protukorupcijska nastojanja". Sve je to rezultiralo revidiranim *Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije* od 18. ožujka 2010. koji proklamira "nultu stopu tolerancije protiv korupcije". On se sastoji od 145 mjera za "cjelovit pristup u suzbijanju i borbi protiv korupcije". A "strateška vizija borbe protiv korupcije" očituje se na pet tematskih područja na koja je Vlada usmjerila svoje aktivnosti: pravni i institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodna suradnja i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije.

Što je politička korupcija?

Premda se proklamira "cjelovito zahvaćanje u borbi protiv korupcije", zašto ga onda nema? Djelomičan je odgovor na to pitanje fenomen "dvostruke svijesti" o korupciji, koja se očituje u poricanju političke korupcije kao "cjelovite pojave" i njezinu svodenju na neke elemente korupcije – na "malu korupciju" ili "uličnu korupciju", s jedne, i poslovnu korupciju, s druge strane (Heidenheimera, 1978; De Leon, 1993). No, je li poslovna korupcija u privatnim tvrtkama doista politička korupcija? Je li "mala" ili "ulična" korupcija doista politička korupcija? Kad je riječ o poslovnoj korupciji – pri čemu je koruptor korporacija, a korumpirani je menadžment ili pojedinačni menadžer druge tvrtke, koji zbog vlastitog probitka ili interesa donese odluku u prilog koruptora – nije posrijedi politička korupcija. U tom slučaju korumpirani nanosi štetu vlastitoj tvrtki odnosno njezinim vlasnicima ili dioničarima, pa je posrijedi korporacijski kriminal. Ako je "mala" korupcija transakcija između koruptora-privatnika i korumpiranoga-davatelja usluga koji je također privatnik, onda je riječ o privatnoj transakciji. No stvar se korjenito mijenja ako je jedan od sudionika koruptivnog procesa javna osoba ili predstavnik javne institucije, jer je onda doista riječ o političkoj korupciji.

Najčešći je oblik korupcije mito. Mito se ubraja u "malu" ili "uličnu" korupciju, premda može poprimiti velike novčane i materijalne razmjere.

Politička je korupcija pojava koji iziskuje složenu deskripciju, kategorizaciju i kompozitnu definiciju. Joseph S. Ney definira političku korupciju kao devijantno ponašanje nositelja javnih funkcija, skretanje s formalnih obveza zbog privatnih, pekunijarnih (osobnih, obiteljskih, rodbinskih, plemenskih, klasnih ili klikaških) i statusnih razloga ili kršenje propisa kojim se ostvaruje privatni probitak. John T. Noonan ne razlikuje "javnu" ili političku i "privatnu" ili poslovnu korupciju. Korupcija se, prema njegovu sudu, u povijesti odnosi ili na političko, ili na seksualno ponašanje. Poput latinske riječi *corruptio*, ona asocira na široku lepezu javnih oblika zla. Korupcija označuje ono što uništava cjelinu, nagriza i ugrožava ljudsku zajednicu. Donatella della Porta definira korupciju kao ponudu izravnoga ili neizravnog novčanog probitka, ili drugih nematerijalnih usluga koje nisu plod redovnog rada službene osobe, a koje ona koristi da bi zadovoljila osobne potrebe ili potreba drugih kako bi time bili potaknuti da djeluje suprotno

svojim ovlastima ili kako se ne bi ponašali onako kako bi morali. Susan Rose Ackerman razlikuje ekonomsku i političku korupciju, ali smatra da definicija korupcije ovisi o političkoj i korporativnoj kulturi i tradiciji neke zemlje, pa ono što se smatra korupcijom u jednoj zemlji u drugoj je prihvatljiv oblik društvenog ponašanja. No, i ona zaključuje da je korupcija, i ekonomska i politička, opasna za demokraciju i demokratsko funkcioniranje vlasti (v. u: Grubiša, 2005).

Kada je riječ o formalnoj skupini za čiji se probitak obavlja koruptivna transakcija, onda je posrijedi *klijentelizam*, to jest pribavljanje nezaslužene dobiti na temelju pripadnosti jednoj političkoj skupini – stranci, kliku, klanu, interesnoj skupini ili mreži.

Mnogo su pragmatičnije definicije međunarodnih institucija i organizacija. OECD određuje korupciju kao aktivnost koja uključuje davanje nedopuštenih novčanih ili drugih dobitaka javnom dužnosniku kako bi ga se navelo da krši svoje službene dužnosti. Vijeće Europe konstatira da je korupcija ozbiljnija prijetnja osnovnim načelima demokracije, da potkopava povjerenje građana u demokraciju, ugrožava vladavinu prava, negira ljudska prava i ugrožava socijalni i ekonomski napredak. Transparency International definira korupciju kao zlorabu javne ovlasti za privatne dobitke ili za dobitke neke političke skupine od strane nositelja javnih funkcija, političara i zaposlenika javne uprave. Jednostavnije rečeno, korupcija je zloraba političke moći radi ostvarenja privatnog probitka. Transparency International razlikuje političku, upravnu i poslovnu korupciju. Za Europsku Uniju korupcija je svaka zloraba vlasti ili nepravilnost u procesu donošenja odluka, koja je izvršena zbog neopravdane koristi ili nagovaranja.

Oblici političke korupcije

Najčešći je oblik korupcije mito. Mito je transakcija između najmanje dvaju sudionika u kojoj jedan daje, a drugi prima nešto. Sam akt davanja mita, podmičivanje, naziva se *aktivnim mitom*, koji uključuje davanje, obećavanje ili izravno i neizravno nuđenje bilo kakva nezaslužene dobitke javnom dužnosniku kako bi on ili netko drugi djelovao na određeni način ili se suzdržao od djelovanja u obavljanju svojih dužnosti. *Pasivni mito* definira se kao traženje ili primanje nezaslužene dobitke od strane javnog dužnosnika, prihvaćanje ponude ili obećanja probitka kako bi se djelovalo na određeni način ili suzdržalo od djelovanja u obavljanju dužnosti. Mito se ubraja u "malu" ili "uličnu" korupciju, premda može poprimiti velike novčane i materijalne razmjere. U istu se kategoriju ubraja i *poklon*. Za razliku od mita, koji uključuje namjeru da se utječe na nekoga kako bi se ostvario osobni ili skupni interes, poklon je jednostrana transakcija koja uključuje očekivanje protuusluge u okviru ovlasti primatelja ili je naknadna nagrada za obavljenu uslugu u okviru nečije službene dužnosti i posebnoga diskrecijskog prava. Poklon ili

nezaslužena dobit vidljiv je, primjerice, onda kada političar koristi svoje informacije o namjeravanoj prenamjeni zemljišta u građevinske svrhe i kada, prije no što ta informacija postane dostupna javnosti, kupi to zemljište ili omogući prodaju drugoj osobi. Takav se oblik korupcije naziva i *shirini*, prema perzijskoj riječi "slatkiš", što je u Perzijskom Carstvu bio eufemizam za mito.

Politička korupcija ima i druge, sofisticiranije oblike u kojima transakcija nije tako vidljiva i lako uočljiva, pa se čak ne može ni kvantificirati. Jedan je od vidljivijih oblika *nepotizam* – zapošljavanje ili posebno pogodovanje pri zapošljavanju rodbini, poznatima ili pripadnicima neke uže neformalne skupine. Simbolom nepotizma u nas postala je "afera barba Luka". Kada je riječ o formalnoj skupini za čiji se probitak obavlja koruptivna transakcija, onda je posrijedi *klijentelizam*, to jest pribavljanje nezasažene dobiti na temelju pripadnosti jednoj političkoj skupini – stranci, kliki, klanu, interesnoj skupini ili mreži. Primjer je povratnik Rade Buljubašić, kojega je bivši premijer Ivo Sanader zaposlio u HEP-u gdje je dobivao plaću, a stvarno je radio u središnjici HDZ-a. U tu se kategoriju ubraja i političko imenovanje dužnosnika prema *spoils systemu*, prema kojemu izborni pobjednik popunjava određen broj mjesta u javnoj upravi svojim pristašama, neovisno o njihovoj kvalificiranosti za poslove. Primjer je imenovanje HDZ-ovca Nevena Jurice na dužnost veleposlanika u SAD-u, premda formalno nije imao kvalifikacije za to mjesto. Klijentelizam, inače, potječe od latinskog izraza *cliens* kojim se označavao građanin koji je zbog svoga nepovoljnog položaja u društvu bio prisiljen pribjeći podršci *patronusa* u zamjenu za različite usluge, uključujući i davanje svojeg glasa na izborima. Stoga je i *patronat* poseban oblik političke korupcije u kojemu *patronus*, zaštitnik, podržava svoje "klijente" i gura ih na određene položaje na temelju lojalnosti stranci ili vodstvu stranke. Tako se stvaraju podržavatelji i pristaše vlasti i režima, neovisno o tome je li riječ o pojedincima ili kategorijama stanovnika, kakve su, primjerice, birači iz BiH ili "lažni branitelji".

Klasični su oblici političke korupcije i pronevjere povjerenih javnih sredstava ili njihovo usmjeravanje u "twilight zone" (kao što su, primjerice, dužnosnik HNS-a Srećko Ferenčak i njegov partner zemljište koje im je bilo dano za humanitarne svrhe prodali na tržištu), provizije (primjerice, donacije za humanitarne ili edukativne svrhe koje se daju kao protuusluga za pogodavanje vlade ili pojedinog ministra na javnim natjecajima) i političko lobiranje općenito.

Najneuhvatljiviji je oblik koruptivne transakcije *influence peddling* – torbarenje utjecajem, odnosno trgovina političkim utjecajem. Torbarenje utjecajem je ilegalna praksa uporabe utjecaja u vladi ili veza s osobama iz vlasti da bi se dobile usluge ili povlašten tretman. OECD je "nezasaženo torbarenjem utjecajem" naveo kao istoznačnicu za nezakonite oblike političkog lobiranja (primjerice, kada gradski ili županijski dužnosnici lobiraju kod vladinih dužnosnika da trasa autoceste prođe kroz njihov kraj, imajući na umu porast cijena zemljišta i djelujući u dosluhu s mogućim investitorima koji su unaprijed otkupili taj teren, kao u slučaju Pelješkog mosta). Oblik političke korupcije je i iznuđivanje, to jest nezakonito i prisilno stjecanje neke materijalne ili nematerijalne prednosti prijetošću ili zastrašivanjem. Prisila može sadržavati fizičku povredu, nasilje, pa čak i životnu ugroženost treće strane ("slučaj Rađenović" u Zagrebačkom holdingu).

U političkim porecima s većinskim sustavom izbora postoji oblik političke korupcije koji se naziva *logrolling* ili "valjanje klada", pod čime se misli na trgovinu uslugama, pravi *quid pro quo*, kao što je prodaja odnosno kupovanje glasova za podršku vla-

stitom prijedlogu zakona ili mjere u zamjenu za sličnu uslugu. Taj oblik političke korupcije ima i svoju "akademsku" varijantu kad, primjerice, autori znanstvenih djela obilatno navode jedan drugoga kako bi povećali vlastitu citiranost u znanstvenim publikacijama.

Na kraju, klasičan je oblik političke korupcije sukob interesa, miješanje javnoga i privatnog interesa u obavljanju dužnosti ili posla. U nedostatku propisa o sprječavanju i rješavanju sukoba interesa događalo se i to da su državni dužnosnici, ministri, svoje upravljačke funkcije u vlastitim privatnim poduzećima ostavljali suprugama ili rodbini dok oni budu obavljali javne funkcije (primjeri su bivši ministri Fižulić i Čačić). U razvijenim demokratskim društvima sukobom interesa smatra se i svako angažiranje javnog dužnosnika, ministra ili državnog tajnika, u upravi javnog poduzeća, što je francuska Narodna skupština riješila još 1935. zabranom zastupnicima i ministrima da obavljaju takve poslove.

I dok Europsko povjerenstvo zahtijeva "cjelovito razumijevanje političke korupcije", hrvatska politička i zakonodavna praksa uporno je reducira na najvidljivije njezine oblike – na mito i, eventualno, poklon.

I dok Europsko povjerenstvo zahtijeva "cjelovito razumijevanje političke korupcije", hrvatska politička i zakonodavna praksa uporno je reducira na najvidljivije njezine oblike – na mito i, eventualno, poklon. U borbi protiv korupcije nije dostatno donijeti zakonske odredbe protiv zlorabe javne dužnosti, sukoba interesa, prava na javnost informacije, te učiniti transparentnim postupak javne nabave, nego treba navesti sve oblike političke korupcije i usvojiti mjere za njihovo suzbijanje i sprječavanje, uključujući i sankcije. Riječju, potrebno je donijeti doista pravo protukorupcijsko zakonodavstvo, čime bi se podigla javna svijest o političkoj korupciji i stvorile pretpostavke za učinkovitu i sveobuhvatnu političku akciju protiv nje.

Pravničko reduciranje pojma korupcije u Hrvatskoj

I prema pravnim propisima, u Hrvatskoj je politička korupcija reducirana na najvidljiviji oblik. Pogledajmo tri publikacije koje bi trebale izražavati *state of the arts* pravne misli: *Pravni leksikon* Marte Vidaković Mukić, *Pravni leksikon* Leksikografskog zavoda "Miroslav Krleža" koji je uredio Vladimir Pezo i *Kaznenopravni rječnik* Željka Horvatića. Nijedna od tih publikacija ne definira posebno pojam političke korupcije, nego se u sklopu općeg pojma "korupcija" određuju neki njezini elementi.

Horvatić navodi da je korupcija nepoželjna društvena pojava koja uzrokuje slabljenje povjerenja građana u upravu, zakone i vlast. Ističe da je korupcija stara kao i državno organiziranje ljudskih zajednica, te da je riječ o povijesnome, tradicionalnom, psihološkom, sociološkom, gospodarskom, političkom, pravnom, nacionalnom i međunarodnom fenomenu i problemu. Horvatić, dakle, izjednačuje sveobuhvatni pojam korupcije s

političkom korupcijom, jer su nesporne samo bitne odrednice pojma političke korupcije koje se uglavnom svode na nedopuštene oblike utjecaja u obavljanju državnih, javnih, gospodarskih i drugih dužnosti i poslova radi ostvarivanja materijalnih probitaka ili koristi. Kako se tim postupcima ugrožava vladavina prava, korupcija je usmjerena protiv zakonita postupanja na svim područjima društvene aktivnosti, te destruirati povjerenje u pravnu i socijalnu državu. Nadalje, Horvatić točno utvrđuje da je korupcija "usko povezana s pojmom sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti", a suprotstavljajući korupciju u suvremenoj politici suočeno je s brojnim teškoćama i otporima koji su rezultat tradicionalnog shvaćanja u nekim društvenim sredinama o tome što je kriminalna korupcija, a što nije. On korupciju nastoji pojmiti kao "kriminalnu aktivnost", pa mora priznati da osobite teškoće u djelotvornoj protukorupcijskoj politici potječu iz općih i posebnih, osobnih i društvenih, unutarnjih i vanjskih uzroka, kao i odatle što se u većini korupcijskih kaznenih djela teško identificira konkretni oštećenik, jer je vrlo često riječ o neimenovanim žrtvama čija su prava i slobode izravno ugroženi ili povrijeđeni nekim korupcijskim kaznenim djelom. Horvatićevo priznanje da postoje okultni aspekti korupcije, a da je istodobno potrebno identificirati korupcijsko kazneno djelo, najbolje govori o teškoći koja nastaje kada se politička korupcija nastoji svesti samo na koruptivno djelo u klasičnome kaznenom zakonodavstvu, primjerice u čl. 338, 343, 347. i 348 Kaznenog zakona Hrvatske. Osim toga, korupcija kao podmićivanje, odnosno kao drugi oblik nedopuštenog utjecaja radi ostvarivanja osobne koristi, pojavljuje se i u drugim kaznenim djelima, kao što su povreda slobode odlučivanja birača (čl. 116), povreda ravnopravnosti u obavljanju gospodarske djelatnosti (čl. 280), zloporaba u postupku stečaja (čl. 283), neloyalna konkurencija u vanjskotrgovinskom poslovanju (čl. 289), te izdavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne.

Trebalo bi oblikovati novi, jedinstveni, moderni, vremenu i društvu primjereniji *Zakon o sprječavanju i suzbijanju političke korupcije.*

Sličan je definicijski redukcionizam prisutan i kod Marte Vidaković Mukić. Za nju je korupcija podmitljivost, to jest primanje mita. Kad je korumpiranost državnog aparata proširena, mogu se spojiti državni aparat i kriminal, što je opasno za opstanak samog društva. Dok je Horvatić definirao korupciju 2002. godine, Vidaković Mukić piše o njoj 2006. kada je već bilo vidljivo da je politička korupcija, odnosno korupcija "na visokim političkim razinama", glavni problem. I ona svodi problem na odredbe čl. 347 Kaznenog zakona kojim se kažnjava pasivno podmićivanje, dok čl. 348 propisuju sankcije za aktivno podmićivanje. U kaznenopravnu prevenciju korupcije ubrajaju se, prema mišljenju autorice, i inkriminacije iz čl. 337 koje određuju zloporabu položaja i ovlasti, a korupcijom se smatra i zloporaba u obavljanju dužnosti državne vlasti iz čl. 338 Kaznenoga zakona kojom službena ili odgovorna osoba iskorišćuje položaj ili ovlasti radi pogodovanja u natječaju i davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova radi stjecanja osobne ili obiteljske koristi.

Korupcija je nešto šire određena u *Pravnom leksikonu* Leksikografskog zavoda, gdje se definira kao kršenje, pa čak i sama spremnost na kršenje, pravila javne službe radi ostvarivanja vlastitih interesa i probitaka. Konstatira se da korupcije, više ili

manje, ima u svim društvima i kulturama, ali se razlikuju njezini pojmovni oblici. Ondje gdje su izraženije slabosti u djelovanju institucija sustava, češća je individualna ili ulična korupcija kao "sredstvo za preživljavanje". U društvima u kojima institucije funkcioniraju zadovoljavajuće, potreba za individualnom korupcijom znatno je manja, ali time nisu uklonjeni uzroci drugih pojava oblika korupcije, kakva je posredna korupcija kao "fenomen blizak djelovanju političke elite kojima ona ostvaruje izravne ili neizravne osobne i/ili političke probitke". Nešto širom interpretacijom Pravni leksikon zahvaća korupciju kao općedruštveni problem, koji je tek *a posteriori* kaznenopravni fenomen, pa u sprječavanju i ograničavanju korupcije pravni mehanizmi moraju biti korišteni zajedno s drugim višedisciplinarnim instrumentima. Ni *Pravni leksikon* ne definira pojam političke korupcije, pa mu izmiču njezini okultni oblici koje je teže otkriti i kaznenopravno sankcionirati.

Zaključak

Iz navedenih je interpretacija očito da se miješaju pojmovi opće i političke korupcije, da se pojam "korupcija" rabi čas kao sinonim za poslovnu, čas kao sinonim za privatnu (uličnu), a čas kao istoznačnica za političku korupciju. Pojmovna se zbrka izražava i u pravnom redukcionizmu, kojemu izmiče kompleksna priroda tog fenomena. Hrvatska protukorupcijska politika posljedično je ograničena na kaznenopravno sankcioniranje zloporabe javne dužnosti i ne može zahvatiti "korupciju na visokoj političkoj razini". Za učinkovitiju borbu protiv političke korupcije, pa i korupcije uopće, nužno je objediniti postojeće i novostvorene pravne protukorupcijske instrumente, što bi *expressis verbis* obuhvatilo i sankcije protiv okultnih oblika korupcije.

Trebalo bi objediniti postojeće odredbe Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku, Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Zakona o javnoj nabavi, Zakona o financiranju političkih stranaka, neovisnih lista i kandidata, Zakona o pravu na pristup informacijama, te oblikovati novi, jedinstveni, moderni, vremenu i društvu primjereniji *Zakon o sprječavanju i suzbijanju političke korupcije*. On bi zahvatio sve oblike političke korupcije: nepotizam, klijentelizam, patronat, političko lobiranje itd. To bi moglo stvoriti drukčije ozračje i mobilizirati cijelo društvo ili makar njegove velike dijelove u sprječavanju i suzbijanju političke korupcije. U taj bi zakon trebale ući i posebne odredbe o zaštiti zviždača i svih drugih koji prokazuju političku korupciju, čime bi se zaštitili i mediji i novinari koji su zbog prokazivanja političke korupcije i organiziranoga kriminala izvrgnuti i životnoj opasnosti ili represiji (slučajevi Ive Pukanića, Dušana Miljuša, Jasne Bačić, Marka Rakara i dr.).

Dok se to ne učini, neće se moći izbjeći dojam da postoji veliki jaz između deklarativne spremnosti političara da se obračunaju s političkom korupcijom i stvarnog izbjegavanja cjelovitog zahvaćanja političke korupcije, te njezina svođenja na neke elemente kaznenopravnog progona. Problem političke korupcije ne može se riješiti samo na području ograničene pravne regulative, koju formuliraju uglavnom pravnici koji ne razumiju bit političke korupcije – u tom je pogledu iznimka Josip Kregar – nego u sinergiji s politologijom i politolozima. Dogmatske pravnike i tradicionalnu pravnu znanost zanimaju ovlasti i funkcioniranje političkih institucija, dok politologija zadire u bit moći političkih institucija i bolje razumije patologiju političkog sustava. Svođenjem političke korupcije na funkcioniranje institucija i zloporabu javne dužnosti ne mogu se razumjeti deformacije koje nastaju neformalnim i nevidljivim transakcijama političke

moći. Ne dođe li do takve sinergije u kojoj pravnu regulativu nadopunjuju istraživanja o političkoj korupciji – znanstveno istraživanje političke korupcije u Hrvatskoj ograničeno je na nekoliko pojedinaca, a "Komparativna politička korupcija" uvedena je prošle godine kao poseban nastavni kolegij na Fakultetu političkih znanosti – te do cjelovite odgojne i obrazovne akcije koja će obuhvatiti značajne segmente stanovništva, Hrvatska će opet biti ocjenjivana kao vrlo korumpirana zemlja, a njezina politička elita nastavit će se ponašati prema maksimi princa Saline iz Tommasijeveg *Geparda*: "Promijenit ćemo sve da bi sve ostalo isto".

Literatura

- Grubiša, D. (1995). Politička korupcija u društvima u tranziciji. *Erasmus*. 14.
- Grubiša, D. (1998). Korupcija, nepotizam i grijeh struktura. *Erasmus*. 24.
- Grubiša, D. (2005). Political Corruption in Transition Countries: the Case Study of Croatia. *Politička misao*. (42) 5.
- Grubiša, D. (2005a). State-building and Political Corruption. U: Bianchini, S. (ur.). *Beyond the Enlargement: the Wider Europe and the New Neighborhood*. Cervia: Istituto per l'Europa centro-orientale e balcanica.
- Harris, R. (2003). *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*. London i New York: Routledge.
- Heidenheimer, A. J. (ur.) (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transactions Books.
- Heidenheimer, A. J., Johnston M., LeVine, V. T. (ur.) (1990). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transactions Publ.
- Horvatić, Ž. (ur.) (2002). *Rječnik kaznenog prava*. Zagreb: Massmedia.
- Kregar, J. (1999). *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*. Zagreb: RIFIN.
- Leon, P. de (1993). *Thinking about Political Corruption*. New York: M.E. Sharpe.
- Petričić, D. (2000). *Kriminal u hrvatskoj pretvorbi*. Zagreb: Abakus.
- Pezo, V. (ur.) (2006). *Pravni leksikon*. Zagreb: Nakladni zavod Miroslav Krleža
- Vidaković Mukić, M. (2006). *Pravni leksikon*. Zagreb: Narodne novine.



Politička korupcija i loša uprava u Italiji

Donatella della Porta
Alberto Vanucci

Korumpirani politički *boss* odabiru ljude koje će postaviti na položaje u strankama i javnoj upravi, a prirodno preferiraju one koji zbog "pragmatizma" ili "nepostojanja predrasuda" nisu "rizični" za vrlo korumpirani sustav.

Kad je riječ o dinamici korupcije, neki istraživači sugeriraju različite mogućnosti širenja te pojave. Korupcija se, prvo, može širiti s vrha prema dolje (*top-down*). Budući da "politički vođe, po definiciji, imaju važnu ulogu u usmjeravanju javnog mnijenja i društvenog ponašanja, korupcija političkog vodstva smanjuje povjerenje, lojalnost i osobni integritet njihovih sljedbenika" (Werner, 1983: 150). Korumpirani politički *boss*vi odabiru ljude koje će postaviti na položaje u strankama i javnoj upravi, a prirodno preferiraju one koji zbog "pragmatizma" ili "nepostojanja predrasuda" nisu "rizični" za vrlo korumpirani sustav. Da bi pridobili saveznike, "korumpirani" često moraju uključiti u nezakonite radnje makar dio njihovih sljedbenika.

Začarani krugovi i dinamike loše uprave u Italiji

Korupcija se, drugo, reproducira od dna prema gore (*bottom-up*): "Čim postoje poticaji za korupciju na nižoj razini, ona se tendencijski razvija prema gore, stvarajući zainteresirane saveznike. Širenjem političkog imuniteta taj proces stvara pogodne uvjete za rast korupcije" (Cadot, 1987: 239). Ako stranački *boss*vi selekcioniraju svoje sljedbenike, oni su njihov proizvod: uspon im omogućuje sposobnost da izraze difuznu koncepciju politike i uprave, koristeći u tu svrhu i monetarne i fiducijarne resurse koje crpe iz okultnih transakcija. Čak i stalna migracija političara s izbornih funkcija u predstavničkim tijelima na imenovane stranačke funkcije pogoduje horizontalnoj difuziji korumpirane prakse iz jedne institucije u drugu. Širenje korupcije smanjuje njezin trošak, slabeći osjećaj krivnje što bi ga mogao donijeti gubitak ugleda i povećavajući izgleda da se pronađe pouzdan partner za koruptivnu razmjenu (Andvig, 1991). U ekonomskim pojmovima, tržište korupcije pokazuje osobine masovne ekonomije: troškovi ponude nedopustivih usluga rastu razmjerno sporije od cijele difuzije te pojave. Rizik sankcija – koji je, uz etička uvjerenja pojedinaca, glavni element odvratanja – u negativnoj je korelaciji sa širenjem ilegalnih praksi. Ondje gdje se korupcija široko prakticira, rizik prijavljivanja krajnje je nizak, jer kontrolna tijela moraju rasporediti raspoložive resurse na mnogo šire područje istrage. Oni nailaze na sve veće teškoće zbog zavjere šutnje među korumpiranima ili lakšeg prikrivanja dokaza. Kako su, naime, koruptivne aktivnosti isprepletene, sve je manji broj osoba pripravan svjedočiti i pružiti informacije (Lui, 1986). Upletenost i zainteresiranost viđenih eksponenata političkog života sprečava ili obeshrabruje kontrolu i prijavljivanje takvih slučajeva. U nedostatku poštenih administratora kojima se mogu obratiti, povećavaju se poticaji poduzetnicima da plate provizije u obliku mita (Rose Ackerman, 1978). Ti ekspanzivni mehanizmi rezultiraju nastankom sustavske korupcije: stvara se stanje u kojemu nedopušteno postaje norma, korupcija postaje regularizirana i institucionalizirana, a organizacija nagrađuje one koji djeluju na nedopušten način i stvarno kažnjava one koji se drže starih (deklariranih) normi i vrijednosti (Caide i Caiden, 1977).

Ti mehanizmi, koji su izraženi u talijanskom slučaju (Della Porta, 1992: 324-326; 2007: 212-220), omogućuju "reprodukciju korupcije na široj osnovi". Može se poduzeti još jedan korak u razumijevanju evolutivnih dinamika te pojave ako se ne ograničimo na analizu njezinih, takoreći, unutarnjih mehanizama,

Donatella della Porta, profesorica na Odsjeku za političku znanost i društvene znanosti European University Institute u Firenci. Glavna urednica časopisa *European Political Science Review*.
Alberto Vanucci je profesor političke znanosti na Sveučilištu u Pisi. Bavi se političkom ekonomijom, javnim politikama i stručnjak je za pitanja političke korupcije. E-mail: avannucci@dsp.unipi.it
Tekst je, uz dopuštenje autora, preveo Damir Grubiša.

nego se osvrnemo na interakciju političke korupcije i drugih fenomena ili, bolje rečeno, patologija, koje se često spominju u sociološkim i politološkim studijama o Italiji. Tijekom istraživanja doista smo uočili da postoje začarani krugovi između korupcije i drugih oblika patologije talijanskoga političkog sustava, a koji se često izjednačuju sa samom korupcijom. Mislimo posebice na klijentelizam, lošu upravu i abnormalan razvoj organiziranog kriminala koji karakteriziraju ukorijenjene veze s političkom klasom. Kao što ćemo pokušati objasniti u tekstu, u političkome i pravnom sustavu došlo je do detonacije spirala istodobne ekspanzije različitih elemenata disfunkcionalnosti sustava.

U dosadašnjim istraživanjima korupcije u Italiji otkrili smo brojne indicije o postojanju dvostruke korelacije između lošeg upravljanja i korupcije. Povijesne slabosti javne uprave – ponekad zbog djelovanja snaga inercije, a ponekad zato što su bile vješto izazvane – olakšale su širenje političke korupcije. Što se tiče naše zemlje, loša je uprava pogodovala širenju i etabliranju korupcije. Doduše, možemo konstatirati da postoji i obratan odnos. Premda bismo trebali imati veći broj podataka ili ekonometrijskih modela za mjerenje tog odnosa, sudske istrage i drugi izvori koje smo analizirali navode na prilično nedvosmislen zaključak da je korupcija proizvela lošu upravu. Istraživanja o političkoj korupciji omogućila su nam da utvrdimo da je loša uprava povećala diskrecijska prava i arbitrarnu moć administratora u svim etapama koje vode "plaćenim" javnim odlukama kroz provizije i mito, od umjetnog stvaranja potražnje do zagađenja sustava raspodjele resursa i slabljenja kontrole. S druge strane, arbitrarnim povećanjem cijena i distorzijom potražnje za javnim radovima, korupcija pridonosi jačanju loše uprave. Ona se stoga isprepleće s korupcijom, pokrećući tako začarani krug koji uzrokuje istodobno širenje obje pojave. Dinamike začaranog kruga mogu se sintetizirati na sljedeći način:

*loša uprava → nepovjerenje u uživanje prava građanstva
→ potraga za privilegiranim kanalima → spremnost na
plaćanje provizije/mita → potražnja za korupcijom → se-
lektivna inkluzija → povećana percepcija loše uprave*

Loša uprava pridonosi porastu nepovjerenja građana i po-duzetnika u javnu upravu, a posebice u mogućnost efektivnog uživanja prava koje propisuje zakon. Odatle proizlazi potraga za povlaštenim kanalima pristupa javnim odlukama, neovisno o tome je li riječ o uživanju usluga ili nadmetanju na javnim natječajima za dodjelu poslova, natječajima za radna mjesta itd. Nužnost povlaštenih kanala povećava spremnost da se "kupi" pristup plaćanjem provizije/mita – a to je potražnja za korupcijom. Kroz difuziju koruptivnih praksi tako se ostvaruje selektivna inkluzija onih koji plaćaju. Kako se vidi, korupcija povećava neučinkovitost administracije, opet pokrećući začarani krug. Nepovjerenje u nepristranost javne uprave može biti rezultat usvajanja strategija selektivne distribucije partikularističkih usluga od strane dužnosnika u javnoj upravi, pokrećući time proces u tijeku kojega se potražnja i ponuda međusobno alimentiraju. Ako se iza svakog čina ili javnog odabira prepoznaje partikularna usluga, privatne će osobe pokušati ući na istu frekvenciju s privatnim interesima onih koji imaju političku i upravnu moć (Vanucci, 1993: 31).

Ako loša uprava povećava potražnju za korupcijom, ponudu povećava drugi, s njome povezani fenomen, a to je klijentelizam. Tijekom prikupljanja empirijskih podataka za naša istraživanja pokazalo se da političari kompromitirani u koruptivnim skandalima, izgleda, imaju posebnu sposobnost *networkinga* – posebne sposobnosti za uspostavljanje i tkanje odnosa,

stvaranje odnosa povjerenja, uzajamnog obvezivanja i usluga, kojima se dodaje "partimonijalistička" koncepcija javnog dobra kao područja privatnog raspolaganja. Obje te osobine, svaka-kor korisne za organiziranje tkanja nedopustivih razmjena ili za uspješno stupanje u servilni odnos, pogoduju stvaranju mreže osobnih veza koju tvore *clientes*, jednako kao i "prijatelje" u lokalnim elitama. Istraživanja raznih slučajeva kaznenih progona ističu umijeća mnogih okrivljenika u raspodjeli usluga na velik broj pojedinaca, povlašćujući sektore i skupine čije se "protuu-sluge", u smislu podrške i sudionništva, mogu pokazati isplativijima. Sažeto, korumpirani političari uspijevaju ojačati vlastite feude izbornih podrški i sudionništva, razvijajući tradicionalne oblike ugledničkog klijentelizma s lokaliziranim odnosima patrona (zaštitnika) i klijenta, ili klijentelističke mreže vezane za šire institucionalne kontekste, ili *patron brokerage* i *organizational clientelistic brokerage*, u skladu s definicijom Eisenstadta i Ronigera (1984: 243-45). Težnja za ekspanzijom provizija/mita tjera korumpirane političare da umnogostruče troškove i aktivnosti upravnih tijela, a time i mogućnost da dijele više usluga. Da bi se prikupile provizije, oni moraju angažirati sve veće resurse i trošiti sve više javnog novca, makar u onim sektorima u kojima se nedopušteni probici pokazuju relativno probitačnijima i manje riskantnima. Reinvestirajući u politiku sredstva dobivena provizijom/mitom, korumpirani političari mogu, na sofisticiran način, organizirati svoje mreže *clientesa*. Dijelevći usluge i protekciju, korumpirani političar naposljetku stječe potrebne saveznike u javnoj upravi i uspostavlja s njom odnose savezništva s elementima međusobne ovisnosti.

Političari kompromitirani u koruptivnim skandalima, izgleda, imaju posebnu sposobnost *networkinga* – posebne sposobnosti za uspostavljanje i tkanje odnosa, stvaranje odnosa povjerenja, uzajamnog obvezivanja i usluga.

Može se pretpostaviti da uočena usporedna nazočnost korupcije i klijentelizma nije slučajna, nego je vezana za "komplementarnost" dviju pojava i sličnost njihovih uzročnih dinamika. Premda nije isključeno da neki oblici korupcije postoje u "ideologiziranim" politički sustavima, pragmatična koncepcija (neideološka i beskrupulozna) političke aktivnosti, a koju opisuju sami korumpirani političari, pogoduje konstrukciji brojnih mreža *clientesa*. Klijentelizam i korupcija isprepleću se u spiralnoj dinamici u kojoj difuzija jednoga pogoduje difuziji drugoga u sljedećemu začaranom krugu:

*klijentelizam → difuzija glasa za zamjenu → potreba za
novcem od strane administratora → ponuda korupcije →
korupcija → raspoloživost novca → poticaj za kupnju gla-
sova → klijentelizam*

Na prvome mjestu, difuzija glasa za razmjenu, povezana s klijentelizmom, povećava troškove politike, tjerajući političare da traže materijalne resurse koje će investirati u potrazi za moći. Klijentelizam i glas za razmjenu potiču potragu za novcem na nedopušten način – riječju, korumpiranošću. Nadalje,

oni povećavaju kompetitivnost korumpiranih političara, koji mogu reinvestirati proviziju/mito u više ili manje izravnu kupovinu glasova na izborima. Tako se povećava broj političara koji su spremni "kupovati" glasove i konsenzus, posebice kroz strategije "individualističke mobilizacije" (Pizzorno, 1980).

Politička korupcija i obični kriminal uzajamno se pothranjuju, slabeći ne samo tržište, nego i državu i civilno društvo.

Tim začaranim krugovima, posebice na jugu zemlje, valja pribrojiti i druge. Nazočnost organiziranog kriminala jača stabilnost nedopuštenih sporazuma, koji su u osnovi političke korupcije, povećavajući tako i razinu loše uprave. Na nekim zemljopisnim područjima politička korupcija i obični kriminal uzajamno se pothranjuju, slabeći ne samo tržište, nego i državu i civilno društvo. Nazočnost resursa nasilja konsolidirala je korumpirane transakcije, a one su sa svoje strane omogućile širenje općih uvjeta nelegalnosti koji zaštićuju mafijaški kriminal. Paketima kontroliranih glasova birača i svojim resursima nasilja kriminalne su skupine pridonijele jačanju korumpiranih političara koji su, sa svoje strane, iskoristili svoju moć da ponude usluge koje povećavaju snagu i reputaciju organiziranog kriminala koji ih je podržao. Uvođenjem jamstva nekažnjivosti i kontrolom teritorija, često zajamčena upravljanjem javnim natječajima, korumpirani su političari povećali moć mafijaša. Začarani krug koji je uspostavljen između korupcije i moći organiziranog kriminala može se prikazati na sljedeći način:

politička zaštita organiziranog kriminala → paketi glasova i zaštita korumpiranih političara → veća moć korumpiranih političara → javni natječaji i nekažnjivost organiziranog kriminala → povećana efikasnost mafijaške zaštite korumpiranih političara

Postojeća loša uprava omogućuje odnose između organiziranog kriminala i korumpiranih političara i pogoduje im. Loša uprava povećava i ovisnost građana o kriminalu. Kao što je svjedobno upozorilo protumafijsko povjerenstvo talijanskog parlamenta "ondje gdje je javna uprava inertna ili nepromišljena, ondje gdje administrativna kontrola ne funkcionira, gotovo se na automatski način stvara ozračje koje pogoduje isprepletanju mafije i politike. Često nije više riječ samo o isprepletanju, nego o okupaciji javnih institucija od strane emisara mafijaških skupina, a koje obavljaju vlast za račun (mafijaške) obitelji kojoj pripadaju, protiv interesa građana i često s prešutnom podrškom kontrolnih tijela, bilo administrativnih bilo pravosudnih. Na tim područjima, a riječ je ponajprije o malim općinama, razvio se mafijaški mikrosustav, koji kondicionira svakodnevni život građana na posebno ponižavajući način. Degradacija je duboka i ne postoji nikakvo građansko pravo koje se može primijeniti bez mafijaškog posredništva."

Vodeći računa o postojećoj vezi između političke korupcije i loše uprave, moguće je prikazati i začarani krug koji se uspostavlja između potonje i jačanja kriminalnih organizacija:

loša uprava → nepovjerenje građana u državu i institucije → rastuća potražnja za uslugama mafijaške protekcije → jačanje organiziranog kriminala → učinkovitija zaštita političke korupcije → pojačana administrativna neučinkovitost

Sporazumi o korupciji postaju čvršći kada ih sankcioniraju mafijaške skupine koje su sposobne "uvjeriti" sve strane da poštuju preuzete obveze. Smanjivanjem troškova prikrivenih transakcija, *Cosa Nostra* pridonosi ekspanziji i jačanju tržišta provizija/mita. To objašnjava i ozbiljne teškoće s kojima se suočava pravosuđe u istragama o korupciji na jugu zemlje i prigodom rušenja zidova zavjere šutnje – *omerta* – koji okružuju koruptivne razmjene. Unakrsna priznanja poduzetnika i političara, koja su 1993. u aferi "čistih ruku" dala pravosuđu golemu propulzivnu snagu u preostalom dijelu Italije, dosad su ostala prilično ograničena i suzdržana na teritorijima na kojima je bio nazočan mafijaški kriminal. Kapilarna difuzija političke korupcije pothranila je i nepovjerenje u procedure i javne odluke kod građana, stvarajući pesimistička očekivanja o sposobnosti države da distribuirati autentičnu i nepristranu javnu zaštitu. U takvim su se uvjetima neki poduzetnici obratili davateljima njezine najučinkovitije supstitucije, potičući sve veću potražnju za uslugama privatne zaštite koju su nudili mafijaši. Stvoreni su novi uvjeti u kojima su se mafija i politička korupcija međusobno pothranjivali.

Od "krize režima" do perspektive reforme i natrag

Prijelaz s običnih uzročnih objašnjenja na analizu interakcija među različitim pojavama omogućuje i malo bolje razumijevanje dinamike onoga što je nazvano "krizom režima", a koju su izazvale sudske istrage od vremena afere "čistih ruku" do danas. Ondašnji kolaps koruptivnog sustava nije, zapravo, izazvala pobuna njegovih neposrednih "žrtava": riječju, nisu ga napali oni koji su plaćali provizije/mito. Režim podmićivanja nije uzdrman ni sukobom korumpiranih i koruptora, kao ni sukobom korumpiranih i "poštenih" poduzetnika. Taj je režim kolabirao više zbog legitimacijske krize koju je proizvelo isprepletanje korupcije, klijentelizma, loše uprave i političke protekcije organiziranog kriminala.

Korupcija, klijentelizam i loša uprava zapravo su obilježili talijanskoj razvoj u drugom poraću, dovodeći do začaranog kruga koji je tendencijski umanjio području koju je širio sustav i povećao potrebu za specifičnom političkom podrškom. U tijeku rekonstrukcije pedesetih godina 20. stoljeća polarizirana politička kultura, ozračje Hladnog rata i svjesni odabir modaliteta ekonomskog razvoja nisu dopustili širenje difuznog konsenzusa, to jest konsenzusa usmjerenog protiv režima i njegovih institucija. Slijedom toga difuzna je podrška zamijenjena "specifičnom podrškom", okrenutom onome koji je trenutačno imao vlast. Odabir ustavotvoraca da nijedno tijelo ne zauzme jaču poziciju u odnosu prema drugoj instituciji – to jest, da se stvore slab parlament, slaba vlada i slab državni poglavar – uzrokovao je političku fragmentaciju i prakse koalicijskih vlada da da pribjegavaju stranačkoj podjeli plijena (Pasquino, 1991), šireći prostor za nastanak klase političkih profesionalaca koja je u upravljanju javnim ustanovama nalazila čak veću marginu preživljavanja nego na izbornim funkcijama. Ta progresivna okupacija društva i ekonomskog sustava nije se pretvorila u sposobnost djelovanja; naprotiv, upravni je sustav izgubio na učinkovitosti i, slijedom toga, smanjena je mogućnost stvaranja difuznog konsenzusa. Stvorena je spirala u kojoj je nedostatak difuznog konsenzusa povećao kolonizaciju civilnog društva od strane političkih stranaka, a kolonizacija je, sa svoje strane, proizvela korupciju i lošu upravu, smanjujući kapacitet sustava da oblikuje difuzni konsezus.

Tri su fenomena intervenirala u tu dinamiku krize, djelujući kao ubrzavajući čimbenici. Prvo, troškovi korupcije postali su neizdrživi kada je teška ekonomska konjunktura pridonijela zbroju inflatornih dinamika, inherentnih samoj korupciji. Drugo, sporazum iz Maastrichta pridonio je povećanju očekivanja građana i poduzetnika, a kod potonjih se povećao i strah da neće izdržati međunarodnu konkurenciju. Naposljetku, kronični nedostatak konsenzusa proizveo je najdramatičnije efekte u trenutku u kojemu je, s rušenjem istočnoeuropskih socijalističkih sustava, izostala legitimacijska osnova stranačkih sustava koji su bili zasnovani, ne samo u Italiji, na podjeli svijeta na dva bloka. Tradicionalne političke stranke zapale su u teškoće u raznim europskim zemljama, a u Italiji je upravo zbog slaboga difuznog konsenzusa kriza tradicionalnih stranaka poprimila najeklatantnije oblike. Pokrenuta je neka vrsta novog kruga, koji je trebao biti "circulus virtuosus" (krug vrlina) umjesto "circulus vitiosus" (začaranog kruga). Nezadovoljstvo zbog sve veće neefikasnosti javnih službi uzrokovalo je pad konsenzusa, koji je vidljiv u značajnim izbornim gubicima političkih stranaka koje su dotad imale hegemonijsku poziciju. Delegitimiranje političke klase proizvelo je poticaj istragama političke korupcije, a rezultati istraga proizveli su daljnje delegitimiranje političke klase. Sve je to pridonijelo da se sudske istrage o kaznenim djelima protiv javne uprave i organskih odnosa između nekih političara i organiziranog kriminala šire poput naftne mrlje. Sudske istrage ugrozile su pozicije stranačkih šefova i najutjecajnijih središta moći, smanjujući njihovu sposobnost kažnjavanja onih koji su prekršili sporazume o zavjeri šutnje koji su dotad važili. Smanjeno djelovanje političkih protekcija potom je počelo djelovati na slabljenje nekih skupina organiziranog kriminala. A posljedica njihovih teškoća izrazila se u novom gubitku moći političara koje su podržavali.

Takav je stjecaj okolnosti olakšao zadaću sudaca koji su vodili istrage. Koristeći pogodnosti i mogućnosti koje su im bile na raspolaganju, suci koji su pripadali "poolu čistih ruku" uspjeli su nagovoriti na suradnju pojedince koji su bili sve upleteniji u istrage i sve su manje mogli očekivati prijete zbog kompromitirajućih otkrića ili nagrade za njihovu šutnju od drugih kompromitiranih aktera. Suci "poola čistih ruku" pridonijeli su jačanju poticaja za suradnju. Pokazalo se da su potpuno svjesni potrebe da se djeluje na kontekst u kojemu su osumnjičeni pravili svoje odabire, potičući i nagrađujući njihova priznanja. Istražna strategija kojom su se od početka vodili ti magistrati dovela je osumnjičeničke pred tijesnu alternativu da priznaju ili poreknu, pri čemu im je suptilno insinuirano da su drugi već priznali, sugerirajući im perspektivu dugog zatočeništva dok traju istrage u slučaju šutnje ili trenutačno oslobađanje ako priznaju.

Valja se opet osvrnuti na toliko kritizirani institut preventivnog zatvora, ili brzog oslobađanja onih koji su pristali surađivati s pravdom, ili namjernog širenja informacija o lančanim priznanjima do kojih je dolazilo u diskreciji pravosudnih ureda. Našavši se u zatvoru, pojedincu priznanje može izgledati najisplativiji odabir kada su drugi potencijalni krivci već priznali, što otvara mogućnost da se nađe u neprilici, pa mu je u interesu da anticipira ponašanje drugih. Izolacija u zatvoru određena je kako bi se spriječilo da osumnjičenički saznaju za eventualno priznanje drugih. Tako više nije moguće postići sporazum između prijedloga tipa "neću priznati ako ti ne priznaš". Svijest o sve većoj masi kompromitiranih vijesti što su ih imali istražni suci i državni odvjetnici brzo se proširila, uzrokujući pravi utrk u tome da se prizna prije drugih. Zahvaljujući i tim istragama, u međuvremenu su oslabjela središta političke moći vezana za tajništva nekih političkih stranaka ili za značajne milanske po-

litičke prvake koji su do tog trenutka sankcionirali takve prikrivene razmjene, dok je podrška javnog mnijenja uspjela ukloniti prepreke takvoj akciji pravosuđa od strane političkih vrhova. Sustav unakrsnih suučesništava tako se srušio kao kula od karata, impresivno ubrzavajući istrage.

Delegitimiranje političke klase proizvelo je poticaj istragama političke korupcije. Sudske istrage ugrozile su pozicije stranačkih šefova i najutjecajnijih središta moći, smanjujući njihovu sposobnost kažnjavanja onih koji su prekršili sporazume o zavjeri šutnje.

Pokretanje "circulus virtuosus" (kruga vrlina) učinilo je izglednim pokretanje političkih reformi koje je politička klasa dugo odgađala (Della Porta i Vanucci, 1997). Dugo se raspravljalo o zakonodavnim promjenama koje su nužne za smanjenje korupcije. Razmatrajući, eksplicitno ili implicitno, varijabile koje utječu na izračun pojedinaca o troškovima i pogodnostima vezanim sa sudjelovanjem u koruptivnoj razmjeni, mnogi su recepti predloženi u Italiji, kao i u drugim zemljama, težili transformaciji funkcije korisnosti od korupcije. Troškovi korupcije mogu porasti povećavanjem kazni i strožom kontrolom administracije. Porast primanja lokalnih administratora mogao bi utjecati na rast razine "profesionalne kompetencije" aspirirane, poboljšati njihov socijalni status i istodobno povećati troškove korupcije. U rizike upadanja u pravosudni žrvanj trebalo bi uračunati i gubitak većeg prihoda i prestižnijega socijalnog položaja. Zauzdavanje troškova politike, posebice kontrola izbornih troškova, moglo bi smanjiti sklonost političara da trče za novcem, uključujući i prljavi novac. Uvođenje oblika nadmetanja među raznim birokratskim strukturama omogućilo bi obuzdavanje monopolističke moći koju javni agenti gotovo uvijek iskazuju (Rose Ackerman, 1986).

Ne ulazeći u složenu raspravu, podsjećamo na praktičnu korist razmišljanja koje ne bi zahvatilo samo pojedine uzroke ili neke čimbenike koji pogoduju korupciji, nego i složeno isprepletanje korupcije s drugim pojavama. Iz onoga što smo dosad rekli proizlazi da, uz mjere koje interveniraju u troškove i individualne pogodnosti, treba djelovati i na makrofenomene koji pogoduju širenju oblika korumpirane prakse. Kontrola korupcije bit će teža ako se istodobno ne suočimo s problemima vezanima za neefikasnost administracije i izborni sustav koji omogućuje razmjenu glasa za političku zaštitu organiziranog kriminala. Kompletiranje "kruga vrlina", koje bi dovelo do prevladavanja sustava uopćene korupcije, zahtijeva, dakle, ne samo specifične mjere i lijekove, nego i duboke institucionalne reforme. Među promjenama demokratskih "pravila igre", koje bi mogle pogodovati konkurenciji unutar raznih središta moći i između njih, nalaze se i one koje se odnose na podjelu zadataka s preciznom odgovornošću izbornih pobjednika u obnašanju vlasti i odgovornošću opozicije za kontrolu vlasti, te još strožije odvajanje funkcije političkog usmjeravanja od funkcije upravljanja, koju treba delegirati administrativnoj strukturi. Nužna je i korjenita reforma javne uprave koja bi povećala odgovornost javne

birokracije, utvrdila stroge rokove za izvršenje administrativnih zadaća, povećala tehnički i profesionalni kapacitet dužnosnika i uvela strogu kontrolu njihove učinkovitosti.

U takvu kontekstu sudska istraga, koja je svojedobno prekinula perverznu spiralu korupcije i neefikasnosti, može završiti pozitivnim ishodom. No to se nije dogodilo, nego se umjesto toga politička klasa "pregrupirala" i popunila novim akvizicijama iz svijeta *businessa*, a političke stranke su se pretvorile u blijedu kopiju modernih korporacija s plaćenim menadžerima i "gazdinskom strukturom odlučivanja", kao što se dogodilo s novim političkim tvorevinama koje su zamijenile stare političke stranke i njihova vodstva (Della Porta i Vannucci, 2007). Sudske istrage političke korupcije početkom devedesetih završile su preslagivanjem političke klase. Prekinuta je samo jedna ili dvije karike lanca političke korupcije, te su se nakon smirivanja potresa izazvana prvim šokom opet uspostavili klijentelistički odnosi, ali sada bez ikakve potrebe za jačom političkom legitimacijom prividnih općih interesa za koje su se pripadnici političke klase makar deklarativno zauzimali. Javna je uprava popunjena novom generacijom koja se samo prividno poziva na korporativnu efikasnost modernog menadžmenta, a opet se pojavila i opća neučinkovitost, ali sada u obliku jaza između javnih interesa građana, koje administracija zadovoljava poslovičnom i klasičnom sporošću i selektivnošću, i nove, hinjene efikasnosti u odnosu prema novoj poduzetničkoj klasi koja se, također, rekonstituirala nakon velikog šoka s početka devedesetih godina. Strukturna neefikasnost javne uprave još je prisutna, unatoč novim tehnologijama koje su djelomično kompenzirale ljudsku neefikasnost i stvorile privid bržeg reagiranja na neke potrebe građana. Unatoč očekivanjima drastične obnove administrativnih potencijala, nisu korjenito obnovljene javne procedure i nije se odustalo od stila ponašanja koji je upravu činio servilnom prema političkoj klasi, a indiferentnom prema građanima. Na žalost se ostvarila konkretna opasnost, koju su neki predvidjeli, da će se "nakon nevremena" opet uspostaviti tržište korupcije.

Prvi korak kojim je trebalo reformirati i, nakon sudskih istraga, dokrajčiti sustav organizirane korupcije bilo je donošenje zakona o javnim natječajima i javnim nabavama. Zakon o javnim natječajima i nabavama iz veljače 1994. potpuno je uvažio zahtjeve za transparentnošću: diskrecijski su postupci bitno ograničeni, dok su formulacija projekata, vođenje radova i aktivnosti nadzora povjerene unutarnjim tehničkim strukturama javne uprave kako bi se onemogućile manipulacije i trenutačne izmjene podnesenih projekata, što je dotad znatno povećavalo mogućnost intervencije i samovolje tijekom natječaja. No nespособnost i nepripremljenost javne uprave da obavlja kontrolne funkcije zbog neprovedene reforme, s jedne, i zbog oportunizma drugog dijela javne uprave koja je sabotirala tu mjeru, s druge strane, uzrokovali su blokadu javnih natječaja i suspenziju zakona. Vraćene su stare norme, čija je izloženost korupciji i eksponencijalnom rastu troškova povijesno potvrđena. I tako se ponovno uspostavio, u novome povijesnom ciklusu, s novim protagonistima i u novim legitimacijskim interpretacijama, sustav "začaranih krugova" koji traje do danas.

Literatura

- Andvig, J.C. (1991). The Economics of Corruption. *Studi economici*. (46).
- Cadot, O. (1987). Corruption as Gamble. *Journal of Public Economics*. (33)
- Caiden, G. E. i Caiden, N. J. (1977) Administrative Corruption. *Public Administration Review*. (37)
- Della Porta, D. (1992). *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (1994). *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*. Bologna: Il Mulino.
- Della Porta, D. i Mény, Y. (ur.) (1997). *Democracy and Corruption in Europe*. London and Washington: Pinter.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (1999). *Un paese anormale: come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*. Bari: Laterza.
- Della Porta, D. i Rose-Ackerman, S. (ur.) (2002). *Corrupt Exchanges*. Baden-Baden: Nomos.
- Della Porta, D. i Vannucci, A. (2007). *Mani Impunite. Vecchia e nova corruzione in Italia*. Roma-Bari: Laterza.
- Eisenstadt, S. N. i Roniger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lui, F. T. (1986). A Dynamic Model of Corruption Deterrence. *Journal of Political Economy* (31).
- Paquino, G.. (1991). *La repubblica dei cittadini ombra*. Milano: Garzanti.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (1986). Reforming Public Bureaucracies through Economic Incentives. *Journal of Law, Economics and Organization*. (2).
- Werner, S. B. (1983). New Directions in the Study of Administrative Corruption. *Public Administration Review*. (3).

Erozijska američke demokracije pod pritiskom velikog novca

Enes Kulenović

S obzirom na dominantnu ulogu novca i krupnog kapitala u američkoj politici, teško se oteti dojmu da je tamna sjena oligarhije potpuno prekrila samoprogllašeni svjetionik demokracije. Dva su područja gdje je to najvidljivije: financiranje političkih kampanja i institucionalizirani položaj lobista interesnih skupina u Washingtonu.

“Nijedan grad ne izgleda jasnije od onoga u kojemu najbogatije smatraju najboljima”, upozoravao je Marko Tulije Ciceron u svojem spisu *De Res Publica* (2001: 52). Na glasu ne samo kao vodeći mislilac svoga doba, nego i kao “otac republike” koji je uspio za vrijeme svoga konzulata razotkriti urotu senatora Katiline i time spriječiti da Rim postane tiranija, Ciceron je želio upozoriti svoje sugrađane da se najveća opasnost za opstanak republike krije u izravnom prevođenju ekonomske moći u politiku. To se upozorenje pokazalo proročkim: upravo će rastući utjecaj oligarha rezultirati ne samo brutalnim ubojstvom Cicerona, nego i propašću Rimske Republike.

Američki demokratski pluralizam: stvarnost ili iluzija?

U prvoj modernoj republici – Sjedinjenim Američkim Državama – čini se kao da je to Ciceronovo upozorenje uglavnom zaboravljeno. S obzirom na dominantnu ulogu novca i krupnog kapitala u američkoj politici, teško se oteti dojmu da je tamna sjena oligarhije potpuno prekrila samoprogllašeni svjetionik demokracije. Dva su područja gdje je to najvidljivije: financiranje političkih kampanja i institucionalizirani položaj lobista interesnih skupina u Washingtonu. Kako su se troškovi političkih kampanja iz godine u godinu dramatično povećavali, tako je rasla i ovisnost izabраниh kandidata o tvrtkama, organizacijama i pojedincima koji su bili spremni izdvojiti velike iznose za njihovo financiranje. Time se povećavao i pritisak na kandidate da ispune očekivanja svojih najvećih donatora, koja su nerijetko bila suprotna zahtjevima većine biračkog tijela. Trajniji opstanak političkih profesionalaca sve je više vezan za osiguravanje du-

goročne podrške određenog broja utjecajnih lobističkih skupina (većinom korporacija i profesionalnih udruga nauštrb organizacija koje se bave promoviranjem općeg interesa (poput zaštite ljudskih prava ili očuvanja okoliša) i dosljedno promoviranje njihovih interesa u zakonodavnoj ili izvršnoj grani vlasti.

Tablica 1. Donacije i troškovi predsjedničkih kampanja u SAD-u 1976-2000.

Godina	Ukupne donacije predsjedničkim kampanjama (\$)	Ukupni troškovi predsjedničkih kampanji (\$)
2008.	1,748.8	1,324.7
2004.	880.5	717.9
2000.	528.9	343.1
1996.	425.7	239.9
1992.	331.1	192.2
1988.	324.4	210.7
1984.	202.0	103.6
1980.	161.9	92.3
1976.	171.0	66.9

Iznosi u milijunima dolara.

Izvor: OpenSecrets.org (<http://www.opensecrets.org/pres08/totals.php?cycle=2008>)

Mantra američke političke znanosti od sredine prošlog stoljeća i pojave utjecajnih studija Roberta Dahla (1956, 1961) model je *demokratskog pluralizma*. Prema tom modelu, koji vuče korijene iz promišljanja o prirodi demokracije jednoga od utemeljitelja američke republike, Jamesa Madisona (Hamilton, Madison i Jay, 1961), teško je ograničiti utjecaj različitih interesnih skupina na demokratski proces a da se ne žrtvuju neke temeljne slobode na kojima se zasniva Ustav SAD-a. Rješenje je da se osigura prostor u kojemu će pojedinci i skupine suprotstavljenih interesa imati podjednak utjecaj na političke odluke, ishode izbora, kreiranje javnih politika i zakonodavni proces. Time bi

interesi naftnih kompanija bili neutralizirani interesima zelenih aktivista, interesi krupnoga kapitala interesima sindikata, interesi vojno-industrijskog sektora interesima organizacija za zaštitu ljudskih prava, zahtjevi protivnika pobačaja zahtjevima zagovornika slobode izbora žena o pobačaju, a interesi pobornika kontrole oružja interesima *National Rifle Association*. Rezultat je ravnoteža moći različitih interesnih skupina kojom se izbjegava dominacija jedne od njih i postiže demokratski kompromis u kojemu suprotstavljeni ekonomski, politički i društveni zahtjevi mogu biti realizirani. Da bi model *demokratskoga pluralizma* bio održiv, pretpostavlja se da u svakom od tih slučajeva suprotstavljene strane imaju više-manje jednaku moć utjecati na zakone i politike koje se donose u Kongresu, saveznoj vladi ili u pojedinim državama. No ta pretpostavka postaje sve iluzornijom kako se od kraja 1970-ih ekonomska nejednakost u SAD-u radikal-

no povećavala, a s njome i politički utjecaj kaste najbogatijih. Velik broj iznimno važnih odluka u vanjskoj i unutarnjoj politici u nedavnoj američkoj povijesti – odustajanje od ratifikacije sporazuma iz Kyota, bezrezervna potpora Izraelu, odluka o invaziji na Irak, odbacivanje inicijative o uvođenju općega zdravstvenog osiguranja, održavanje skupoga i neefikasnog zatvorskog sustava, neadekvatne regulacije prava na nošenje oružja – nije donesen u interesu većine američkih građana ili promoviranja vrijednosti liberalne demokracije, nego u skladu s uskim interesima jednog broja financijski dobro potkovanih grupacija.

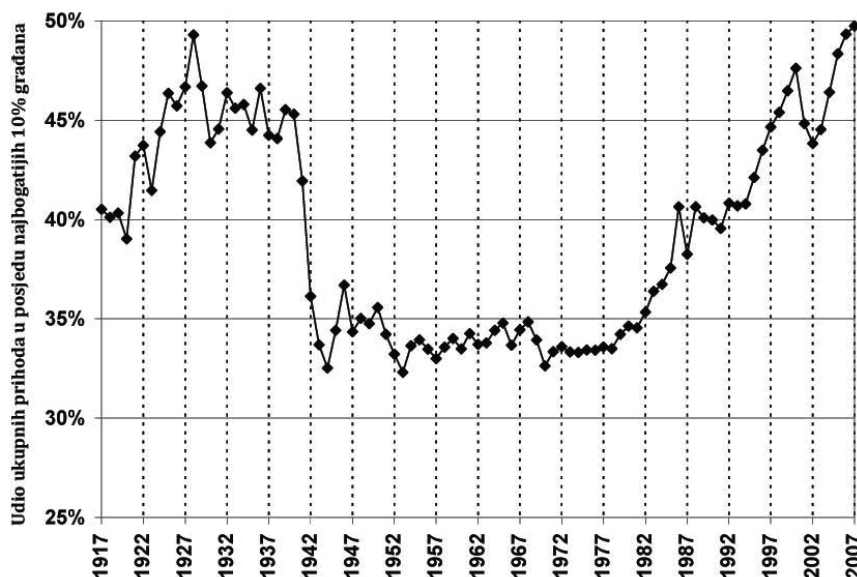
Ozbiljan pokušaj da se stane na kraj tom trendu došao je od sadašnjeg predsjednika SAD-a Baracka Obame. Prvo, kao kandidat u predsjedničkoj utrci Obama i njegov tim odlučili su promijeniti pravila igre primarno se oslanjajući na golem broj manjih donacija pojedinih građana nasuprot dotadašnjoj praksi manjeg broja donacija nekoliko velikih donatora, uglavnom korporacija i drugih financijski utjecajnih organizacija. Drugo, jedan od prvih poteza Obamine administracije nakon osvajanja Bijele kuće bio je značajno smanjenje broja lobista kojima je dopu-

šteno sudjelovati u radu vašingtonskih savjetodavnih odbora s velikim utjecajem na kreiranje politika različitih agencija federalne vlade.

Slučaj Citizen United v. Federal Election Commission

U siječnju ove godine Vrhovni sud SAD-a donio je odluku koja predstavlja pljusku inicijativama koje nastoje ograničiti koruptivni utjecaj novca na demokratski proces. Presudom u slu-

Grafikon 1. Udio prihoda najbogatijih 10% građana SAD-a, 1917.-2007.



Izvor: Saez (2009:6)

čaju *Citizen United v Federal Election Commission* neustavnim je proglašen McCain – Feingoldov zakon kojim se zabranjuje svaki oblik političkog oglašavanja od strane profitnih i neprofitnih korporacija ili sindikata. Pet od devet sudaca Vrhovnoga suda ocijenilo je kako zabrana korporativnoga ili sindikalnog financiranja "izbornoga komuniciranja" putem kablovskih, satelitskih i drugih elektroničkih medija predstavlja povredu prava na slobodu govora zaštićenog prvim amandmanom američkoga Ustava. "Ova presuda", izjavio je predsjednik Obama, "udarac je našoj demokraciji", jer se njome dopušta korporacijama da izravno "utječu na izbore oglašavajući za ili protiv kandidata" (*The Economist*, 2010).

Je li ta presuda uistinu toliko poražavajuća za američku demokraciju? Naime, njome nije ukinuta zabrana izravnih donacija političkim kandidatima i strankama od strane korporacija i sindikata. Također, oglasi moraju jasno dati do znanja građanima tko financijski stoji iza njih. Uz to, McCain – Feingoldov zakon regulirao je pitanje "izbornog komuniciranja" isključivo na saveznoj razini, dok je veliki broj američkih država i do sada dopuštao određenu razinu političkog oglašavanja od strane privatnog sektora. Naposljetku, odluka Vrhovnoga suda ne isključuje mogućnost da Kongres uvede strožu regulaciju ili čak potpuno zabrani izbornu oglašavanje stranim korporacijama i tvrtkama.

Iako su svi ti argumenti točni, brojni su kritičari suglasni s Obaminom ocjenom, smatrajući kako je riječ o zabrinjavajućoj presudi na nekoliko razina. Na prvu teškoću upozorio je jedan od vodećih američkih teoretičara prava Ronald Dworkin (2010), ali i utjecajni dnevni list *New York Times*, sugerirajući kako su konzervativni suci Vrhovnog suda motivirani stranačkim interesima, a ne očuvanjem ustavne i demokratske tradicije SAD-a. To je razlog zbog kojega su, kao i u slučaju iznimno kontroverzne presude *Bush v. Gore* iz 2000, pogodovali republikancima kojima ukidanje McCain – Feingoldova zakona ide više na ruku, s obzirom na to da u znatnijoj mjeri od svojih demokratskih suparnika ovise o donacijama krupnoga kapitala. Ta je optužba uvjerljivija ako uzmemo u obzir pozadinu samoga slučaja *Citizen United v. Federal Election Commission*. Konzervativna neprofitna tvrtka *Citizen United* snimila je dokumentarni film *Hillary: The Movie* u kojemu se demokratska kandidatkinja za predsjednika Hillary Clinton prikazuje u vrlo negativnom svjetlu. Nakon što je federalna izborna komisija zabranila distribuciju tog filma, uslijedila je tužba u kojoj je *Citizen United* tvrdio kako način na koji je film distribuiran (slanjem poštom nakon narudžbe) nije reguliran McCain – Feingoldovim zakonom. Spor je, dakle, bio u tome je li slanje videa narudžbom na privatne adrese oblik "javne distribucije" političkoga oglašavanja ili ne. Pet sudaca Vrhovnoga suda na vlastitu je inicijativu odlučilo da nije potrebno samo utvrditi je li takva vrsta distribucije povreda spomenutog zakona, nego je li i sam zakon ustavan. Teško se stoga oteti dojmu da je dio sudaca Vrhovnoga suda iskoristio tužbu korporacije *Citizen United* protiv federalne izborne komisije kao opravdanje da stanu na kraj zabrani korporativnoga i sindikalnog političkog oglašavanja.

Drugi je prigovor još ozbiljniji i odnosi se na korištenje prava na slobodu govora kako bi se ograničilo reguliranje političke participacije građana. Kako bi prava bila više od mrtva slova na papiru potrebno ih je interpretirati u danom kontekstu. Logika te interpretacije trebala bi biti vođena logikom zaštite one vrijednosti zbog koje pravo i postoji. U kontekstu ustavnih demokracija, pravo na slobodu govora temelji se na demokratskom načelu prema kojemu svim građanima treba osigurati jednaku mogućnost izražavanja mišljenja, čak i kada veliki broj ljudi neka

o tih mišljenja smatra neutemeljenima, uvredljivim ili neprihvatljivim. No, do pervertiranja tog načela dolazi u onom trenutku kada pojedinci ili organizacije koje su financijski superiornije od većine građana koriste tu superiornost kako bi izravno utjecale na izbore, a kasnije i na politike koje će izabrani zastupnici provoditi. Teško je govoriti o jednakom pravu na slobodu govora kada jedni šapuću, a drugi govore kroz megafon.

Nije potrebno biti veliki politički strateg kako bi se shvatilo da je zakon koji regulira donacije, ali ne i troškove političkih kampanja, više-manje bezvrijedan. Veliki donatori mogu u izbornoj kampanji registrirati veći broj manjih tvrtki, kroz njih usmjeriti svoje donacije željenom kandidatu i tako zaobići propise kojima se ograničava iznos koji jedna korporacija ili tvrtka smije uplatiti.

Mogući je odgovor tom prigovoru da se u svojoj interpretaciji prvog amandmana Vrhovni sud vodio libertarijskim, a ne demokratskim shvaćanjem prava na slobodu govora. Libertarijski pristup, kako pojašnjava profesor prava sa Sveučilišta Yale Owen Fiss, daje prednost zaštiti interesa pojedinca na samozražavanje, a to uključuje i žrtvovanje određenih vrijednosti, poput jednake mogućnosti pristupa javnom forumu i podjednake distribucije političkoga utjecaja. Nasuprot tome, demokratski pristup teži "proširenju okvira javne rasprave kao načina kojim bi se osiguralo običnom građaninu da se upozna s politikama o kojima se raspravlja i argumentima s više strana kako bi mogao ostvariti svoje ciljeve slobodno i u potpunosti" (Fiss, 1996:3).

Povijest sličnih slučajeva

Uvid u povijest sličnih presuda sugerira kako je Vrhovni sud SAD-a bio skloniji libertarijskom shvaćanju uloge prava na slobodu govora. Kontroverzna presuda iz 1976. u slučaju *Buckley v. Valeo* proglasila je neustavnim zakon donesen pod javnim pritiskom izazvanim skandalom Watergate. Senat je, zaobišavši veto ondašnjeg predsjednika Geralda Forda, izglasovao zakon kojim se reguliraju donacije i troškovi izbornih kampanja. Dio zakona kojim se znatno ograničava količina novca koju je moguće donirati kampanjama političkih kandidata ostao je na snazi, ali Vrhovni sud je, pozivajući se na povredu prvog amandmana i prava na slobodu govora, nevažećim proglasio dio zakona kojim je utvrđen troškovni prag izborne kampanje koji kandidati ne smiju prijeći. Ostavimo li po strani upitnu i naveli kritiziranu interpretaciju prema kojoj je svako zakonsko ograničenje novca koji je kandidatima na raspolaganju tijekom izbora udar na slobodu govora, još uvijek smo suočeni s ozbiljnim problemom: nije potrebno biti veliki politički strateg kako

bi se shvatilo da je zakon koji regulira donacije, ali ne i troškove političkih kampanja, više-manje bezvrijedan. Veliki donatori mogu u izbornoj kampanji registrirati veći broj manjih tvrtki, kroz njih usmjeriti svoje donacije željenom kandidatu i tako zaobići propise kojima se ograničava iznos koji jedna korporacija ili tvrtka smije uplatiti. Drugi primjer u kojemu nalazimo pozivanje na povredu prava na slobodu govora u kontekstu financijskog reguliranja izbornih kampanja jest obrazloženje presude u slučaju *Randall v. Sorrell* 2006, kada je šest sudaca Vrhovnoga suda procijenilo da je država Vermont djelovala protuustavno određivši nizak prag donacija izbornim kampanjama i dopustivši samo jednu uplatu privatnih građana ili organizacija, te limitirajući stranačku novčanu potporu na 400 dolara.

Ne upućuju li te presude na to kako je riječ o konzistentnoj politici Vrhovnoga suda u davanju prioriteta pravima pojedinaca nad ostvarivanjem demokratskog ideala pravedne izborne utakmice? Ako odgovorimo pozitivno na to pitanje i prihvatimo libertarijanski pristup tumačenju Prvog amandmana, ostaje, kako upozorava Fiss, pitanje definiranja korporacija kao osoba čija prava trebaju biti zaštićena u jednakoj mjeri kao i prava pojedinaca. Takva definicija ima korijene u Četrnaestom amandmanu Ustava, izglasovanome 1868, čija je primarna svrha bila da osigura jednaka građanska prava crnim robovima kroz zaštitu "života, slobode i vlasništva... svake osobe". Korporacije su iskoristile taj amandman kako bi osigurale svoja vlasnička prava, inzistirajući da sintagma osobe ne uključuje samo fizičke nego i pravne osobe. Time su i korporacije kao pravne osobe zaštićene Četrnaestim amandmanom u jednakoj mjeri kao i svi građani SAD-a. U kontekstu kapitalističkog sustava i tržišne ekonomije može postojati opravdan interes da se pravo vlasništva korporacija izjednači s pravom vlasništva pojedinaca. Ali, ista logika ne vrijedi i za pravo na slobodu govora, posebice ako uzmemo u obzir da, nakon spomenute presude u slučaju *Buckley v. Valeo*, trošenje i doniranje novca izbornim kampanjama, pravno gledano, potpada pod tu slobodu.

Riječ je o zloupotrebi pravne retorike i autoriteta Vrhovnoga suda kao zadnje instancije u interpretaciji Ustava u cilju pogodovanja krupnom kapitalu. Cijena toga nije samo žrtvovanje interesa većine građana, nego i temeljnih vrijednosti liberalne demokracije. Naime, u ustavnim demokracijama pozivanje na povredu prava funkcionira kao bacanje ručnika u ring političke utakmice. Kada se ustvrdi da određena politička odluka, zakonsko rješenje ili javna politika predstavlja povredu prava, njezina je legitimnost, ali i legalnost, odmah dovedena u pitanje. Prava nisu podložna ni volji većine ni demokratskom kompromisu, jer je njihov cilj upravo da spriječe ostvarenje onih interesa većine građana koji zahtijevaju žrtvovanje dobrobiti i dostojanstva pojedinaca. Dworkin (1984, 1985) je, ilustrirajući taj argument, iskoristio metaforu *prava kao aduta*: kao što je u kartaškim igrama adut karta koja je jača od svih ostalih karata, tako i prava neutraliziraju političko odlučivanje i političko djelovanje koje uključuje povredu nečijih prava. Stoga se odluka prema kojoj sloboda govora ne smije biti ograničena radi ostvarivanja drugih političkih vrijednosti, poput podjednakoga pristupa svih građana demokratskom procesu izbora zastupnika, čini opravdanom. No kad se jednom dopusti da korporacije budu nositelji jednakih prava kao pojedinci, kada definiramo doniranje i trošenje novca u izbornim kampanjama kao slobodu govora i kada iskoristimo povlašteni položaj koji prava imaju u političkom diskursu kako bi promovirali interese suprotne samim vrijednostima koje prava trebaju zaštititi, opravdanost tog argumenta vrlo brzo pada u vodu.

Naposlijetku, stavimo presudu u slučaju *Citizen United v. Federal Election Commission* u širi kontekst. Tradicionalna politička znanost, čiji je istaknuti zagovornik bio i Ciceron, temeljila se na dva temelja. Prvi je bio moralni odgoj pojedinaca koji je trebao osigurati dovoljan broj involviranih i predanih građana, a time i pravednu državu. Taj pristup temeljio se na pretpostavci da dobra politička zajednica zahtijeva dobre građane. Drugi temelj uključivao je umijeće institucionalnog inženjeringa – kroz zakone, tradiciju i javnu diskusiju – čija je primarna svrha bila ograničiti mogućnost zloupotrebe političke i ekonomske moći radi ostvarenja privatnih interesa pojedinaca nauštrb ostalih građana. Odluka Vrhovnoga suda SAD-a u spomenutom slučaju ide upravo u suprotnome smjeru od onoga što logika tradicionalne političke znanosti nalaže: riječ je o institucionalnom rješenju koje široko otvara vrata korupcijskom utjecaju ekonomskih interesa pojedinih skupina na političku sferu. Taj je utjecaj postao u toj mjeri prevladavajući da je danas sasvim primjereno razmišljati o SAD-u ne više kao o svjetioniku demokracije, nego kao o defektnoj ili krnjoj demokraciji.

Literatura

- Ciceron, M. T. (2001). *Država*. Zagreb: Demetra.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dworkin, R. (1984). Rights as Trumps. U: Waldron, str. 153-168.
- Dworkin, R. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dworkin, R. (2010). The "Devastating" Decision. *The New York Review of Books*. 57 (3). <http://www.nybooks.com/articles/23678>
- The Economist* (2010). Unbound. The Supreme Court undermines convoluted campaign-finance rules, 28. siječnja 2010.
- Fiss, O. M. (1996). *The Irony of Free Speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1961). *The Federalist Papers*. New York: Penguin Books.
- Saez, E. (2009). Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States. <http://elsa.berkeley.edu/~saez/>
- Waldon, J. (ur.) (1984). *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press.

Korupcija: najstariji zanat

Tomislav Sunić

Najveći je problem samo definiranje korupcije. Svaki građanin, svaki politički sustav i svaka politička nomenklatura u nekome povijesnom razdoblju definiraju korupciju na svoj način.

Možda je korupcija obična društvena mimikrija? Što ako je korupcija izraz medijske želje da se stvori privid hiperrealnoga političkog stanja? A možda je korupcija endem kod Hrvata, njihova genetska i biološka crta, koju nijedan pravni lijek i nijedna politička klasa ne mogu iskorijeniti? U postmodernoj Hrvatskoj korupcija je nalik na modni trend u državnoj galeriji sa sve većim brojem stranačkih i izvanstranačkih likova. Već time što s guštom čitaju crnu ili bijelu kroniku o korumpiranim političarima i poduzetnicima, građani pokazuju da nisu potencijalno manje moralno korumpirani od osumnjičenika za korupciju. Slobodno se može kazati da su varijacije o korupciji građanska, plemenska i rodbinska odlika većine Hrvata.

Korupcija kao problem, spektakl ili moda?

“Spektakl korupcije jest vitalna strana demokracije: korupcija ima zabavlačku funkciju, pedagošku funkciju, funkciju katarze. Ona ne izaziva duboku gorčinu, jer bi inače revolt stalno bjesnio...” Tako ironično piše glasoviti Jean Baudrillard (1996), teoretičar postmoderne, spominjući pritom ono što svi znaju, ali što nitko ne želi javno izustiti – naime, da “dobro znamo kako je legalni lopovluk mnogo izraženiji nego ilegalni lopovluk..., što u biti relativizira i, na neki način, ismijava protukorupcijske mjere koje, u biti, služe samo kao pokriće i diverzija za stvarnu korupciju”. Moderna liberalna demokracija u Hrvatskoj ili, bolje rečeno, njezina korumpirana mimikrija vješto je umotana u lov na korumpirane pojedince kako bi se popunila krivično-pravna kvota osumnjičenika i istaknuo rad takozvane pravne države. Jer, nema boljeg pokrića za državu, ali ni za velikog tajkuna, nego umotati svoj kriminogeni ili kriminalni rad u dobrotvorne akcije i plačljive riječi o potrebi za pravnom državom i borbom protiv korupcije.

Najveći je problem samo definiranje korupcije. Svaki građanin, svaki politički sustav i svaka politička nomenklatura u ne-

kome povijesnom razdoblju definiraju korupciju na svoj način. Danas se riječju "korupcija" opisuju financijske otimačine i pronevjere, premda se nekad za opis pljačkaških ekonomsko-političkih elita koristila riječ plutokracija. Za ozakonjeni državni banditizam lijepe su i slikovite riječi "kleptokracija" i "mafiozacija", ali su posve prikladne i hrvatske riječi "prevaranti" i "pronevjeritelji". U načelu, najveći borci protiv korupcije nikad neće reći za sebe da su korumpirani, nego su to uvijek "oni", "neki", "drugi". Danas, u potpuno medijaliziranoj Hrvatskoj, kao istoznačnice za korupciju koriste se osobne imenice Kutle, Protega i Polančec, premda bi se moglo nabrojati još tuce poznatih imena koja su vezana uz mutne gospodarske i još sumnjivije političke poslove. Javni pisoari u Francuskoj nazivaju se *les vespasiennes* prema rimskom caru Vespazijanu. Možda će danas ili sutra u Hrvatskoj semantičkim pomicanjem "Dugobabe" dobiti čast da postanu metafora za hrvatsku korupciju.

U Europskoj Uniji, za Europsku Uniju
i putem Europske Unije, posredno ili
neposredno, radi 170.000 birokrata,
dakle vojska ljudi od kojih mnogi imaju
naglašene novčane apetite.

Kada je riječ o korupciji u Hrvatskoj, bilo bi bolje rabiti jednostavnije izraze kakvi su "opći lopovluk" ili "ozakonjeni banditizam", jer se izravno odnose na otimanje i otuđivanje društvenog novca. Zašto se u Hrvatskoj toliko koristi albansko-ilirska riječ *pljačka*, kao da su Albanci izmislili lopovluk i krađu? Korupcija nije odlika samo jednog naroda, nego svih ljudi, premda u različitim povijesnim i društvenim oblicima. Crkva je stoljećima koristila latinsku riječ *corruptere* da bi označila nečiju moralnu nakaznost, a ne krađu tuđeg novca, premda je i sama zbog svoje raskoši i blagostanja često zauzimala zavidno visoko mjesto na ljestvici korupcije.

Korupcija se može metodološki analizirati s lingvističkoga, literarnog, sociološkog, politološkog, pravnog i moralnog gledišta. S političkog gledišta, korupcija je vjerojatno najozbiljniji problem, jer se tiče pitanja legitimnosti i legalnosti države. Prema pisanju brojnih nacionalističkih, fašističkih, profašističkih i desničarskih teoretičara, liberalna parlamentarna demokracija oduvijek je bila istoznačnica za opći lopovluk, to jest za opću korupciju. Glavni ideološki ciljevi fašizma bili su nesmiljena oružana i fizička borba protiv liberalne korupcije. "Vladajući sustav u Engleskoj može se opisati kao plutokracija koja je zamaskirana riječju demokracija. To znači da se pokušava ostaviti dojam da narod vlada, dočim u biti vlada novac. I to novac u najširem smislu" (Goebbels, 1941: 356). Tako piše njemački nacionalsocijalistički ministar za promidžbu Joseph Goebbels, u čijim brojnim knjigama i govorima o korupciji napadno susrećemo riječ *plutokratisch* – termin koji je bio u modi za opis liberalne korupcije u Njemačkoj dvadesetih godina prošlog stoljeća. Kada se tom pridjevu doda *jüdisch* (židovski), dobiva se složenica *jüdisch-plutokratisch*, koja je ekspresno cijeli jedan narod stavila izvan državnopravnih okvira. Brojna literatura u nacionalsocijalističkoj Njemačkoj prepuna je složenice *jüdisch-plutokratisch*, upravo kao i stalnog isticanja njezine suprotnosti u jezičnoj složenici "opće dobro" (*Gemeinnutz*), koja je bila rabljena u borbi protiv korupcije. Nakon Drugoga svjetskog rata riječ *Gemeinnutz* briše se iz javnoga i političkog govora u Njemačkoj. Neurotska sjećanja na izgubljeni rat uvijek

se izražavaju u političkom rječniku. U svjetskoj protusemitskoj beletristici prednjači vrlo čitana knjiga Theodora Fritscha kao neka vrsta nacionalsocijalističkog vjeronauka u borbi protiv korupcije i Židova. U poglavlju "Židovska korupcija" Fritsch (1944: 192-192) piše da je "gospodarska povijest naroda prepuna židovskih lopovluka (*Raubzüge*)".

Za razliku od današnje Njemačke, izraz "opće dobro" jako je moderan u cijeloj Europskoj Uniji, osobito kada se ističe potreba suzbijanja korupcije i jačanja pravne države. "Opće dobro" u modernoj Francuskoj (*le bien commun*) i SAD-u (*common good ili public good*) vrlo je živ pojam, koji se smatra temeljem demokratskoga i građanskog društva. Ni ljevičari, a još manje brojni marksistički teoretičari, ne zaostaju u kritici korupcije i kapitalizma kao njezina liberalnog pokretača. Tone knjiga najpoznatijih marksističkih i neomarksističkih teoretičara prepune su oštrih napada na korupciju u liberalizmu. Vrijedi spomenuti zapaženu knjigu *Schwarzbuch des Kapitalismus* (1999) bivšeg člana Komunističkoga radničkog saveza Njemačke i novinara Roberta Kurza, koja je dobila dobre kritike u njemačkim medijima i akademijama. U njoj autor ruši fikciju o "nevidljivoj ruci" kapitalističkog tržišta i tvrdi da je korupcija urođena liberalizmu. U poglavlju "Totalitarno tržište" Kurz piše da "globalna tržišna demokracija nije ni nadilaženje ni suprotnost totalitarnoj vlasti nego njezin završni čin". Možda Kurz ima pravo. Nakon pada svoga dijalektičkog protivnika, komunizma, pitanje je kako će danas liberalno-kapitalistički sustav sakriti svoju prikrivenu (legaliziranu) korupciju i kriminal. Lako je bilo skrivati korupciju i financijske malverzacije tijekom Hladnog rata stalnim demoniziranjem komunističkih sustava. No komunizam je nestao, a ni komunističke korupcije više nema, pa je liberalnim teoretičarima teško naći novoga ideološkog negativca. Utvara "slobodne ruke" i religija "slobodnog tržišta" pokazuju danas svoje korumpirano lice koje će se, slično komunizmu, ubrzo urušiti samo od sebe (Sunić, 1988).

Simbioza korupcije: Europska Unija i Hrvatska

Eh, lako je mahati tuđim novcem! Tako bi se mogla protumačiti servilno-promiskuitetna veza hrvatske političke klase s naredbodavcima iz Bruxellesa, od kojih Hrvatska očekuje diplomu za protukorupcijsko ponašanje. A kako bi bilo da se najprije sastavi rang lista korumpiranih političara u Europskoj Uniji? S ulaskom u Uniju realno je očekivati da će službena Hrvatska dobiti nešto novca. A čiji je to novac i kako će se on koristiti, posve je druga priča. Jer, gdje ima novca, ima i korupcije. Europska Unija raspolaže godišnje s velikim iznosom od, otprilike, 140 milijardi eura. U institucijama s mnogo birokrata rađa se napast da se nešto zgrabi i pronevjeri, o čemu stalno pišu relativno ozbiljne europske novine. U Europskoj Uniji, za Europsku Uniju i putem Europske Unije, posredno ili neposredno, radi 170.000 birokrata, dakle vojska ljudi od kojih mnogi imaju naglašene novčane apetite. U konačnici, novac koji koristi Unija nije njezin novac, nego novac koji se slijeva iz proračuna 27 zemalja članica (Hope, 2008). Već se zaboravilo na veliku policijsku raciju 2007. diljem Europe protiv službenika Unije osumnjičenih za korupciju. Upada u oči da su to uvijek niži službenici, koje se progoni i medijski optužuje, jer visoki političari Unije misteriozno izbjegavaju zatvorske kazne (Blefsky, 2007). Kad je Unija 1999. teatralno otvorila veliku verbalnu kampanju protiv korupcije, ondašnji šef Europskog povjerenstva Jacques Santer morao je dati ostavku zajedno s cijelim Povjerenstvom zbog

sumnje i medijskih optužaba za korupciju. Povjerenica, Santerova kolegica i bivša francuska ministrica Edith Cresson, također je odstupila s položaja, jer su je mediji osumnjičili da u aparatu Unije zapošljava svoje kolege i izmišlja fiktivna radna mjesta. S mnogo pompe Santer je, kako je pisao belgijski dnevnik *Le Soir*, "ušao u dvostruki rizik: naime, u sukob s tiskom kako bi objasnio 'afere', ali i umanjio činjenice." I njemu su bili krivi drugi, a ne on i njegova povjerenica Cresson.

Zbog prokazivanja korupcije, bilo da je riječ o Banskim dvorima u Zagrebu ili Europskom parlamentu u Bruxellesu, prvi stradaju službenici visoka građanskog duha i moralne odgovornosti koji se ne boje obavijestiti javnost o državnome ili paradržavnom lopovluku. U briselskom slučaju to se dogodilo članu Revizorskog odbora za financije Paulu van Buitenenu, koji je bio "ogorčen inercijom i nerazvidnošću koje vladaju u Povjerenstvu" i koji je, prema riječima svog šefa Santera, "na vlastitu inicijativu, mimo statutarnih odredaba, dijelio povjerljive dokumente koje je dobio od hijerarhijski nadređenih osoba". Osjećaj za građansku dužnost, kako je pokazao slučaj Van Buitenen, lako može postati kazneno djelo, dok štice koje korupcije pretpostavljenih izaziva pohvale i promocije (Riche i Vandermeir, 1999). Marta Andreasen, visoka službenica Revizorske službe u Uniji, dobila je otkaz 2005. zato što je uočila nepravilnosti u dvostrukom knjigovodstvu Unije, koje je rezultiralo gubicima stotina milijuna eura. Evo što piše o korupciji, to jest o malverzaciji, lažiranim dnevnicama i fiktivnim službenim putovanjima europskih zastupnika i činovnika, medijski vrlo eksponirani književnik i konzervativni britanski zastupnik u Europskom parlamentu Daniel Hannan (2007) u utjecajnome njemačkom tjedniku *Der Spiegel*: "Bilo je vrijeme kad nas je cijeli taj 'Euro-filz' (eurometež, europovluk, prim. T. S.) ljutio. Sredinom devedesetih godina godišnji izvještaj o proračunu bio je prava senzacija, ponajprije u Velikoj Britaniji i Skandinaviji. No sljedećih godina došlo je do toga da na korupciju gledamo kao na normalnu stvar u Bruxellesu. U biti, cijela je stvar čudnovata. Kad bi neko poduzeće u privatnom gospodarstvu postupalo onako kako to čini Europska Unija, njegovi bi direktori odavno bili u zatvoru".

Možda politička klasa u Hrvatskoj ne želi da Hrvatska što prije uđe u Europsku Uniju samo zbog opravdane težnje da to pridonese gospodarskom oporavku zemlje i jačanju građanske svijesti. Vrlo je vjerojatno da će ulazak u Uniju dodatno osnažiti korupciju i legalizirati kriminal u Hrvatskoj. Neće u Europskom parlamentu u Bruxellesu sjediti samo nekolicina hrvatskih zastupnika, nego će s njima u Belgiju otići stotine anonimnih ljudi na fiktivna radna mjesta. Hannan piše: "Točno je da u Bruxellesu ne postoji 'moj novac'. Suprotno bilo kojoj vladi, u Europskoj Uniji ne postoji nikakva veza između oporezivanja, političkog zastupništva i planova troškova. Doduše, Europsko povjerenstvo očekuje pohvale kada dijeli novac, ali nipošto i ukore kada utjeruje novce. Za njega 'doprinosi' kasiraju države članice – od svojih građana".

Bakšiš Balkan

Korupcija je iznimno rastezljiv pojam koji može značiti sve i svašta. U nekim kulturama korupcijsko ponašanje može čak biti simbol borbe za opće dobro. Korupcija se očituje drukčije u patrijarhalnoj Hrvatskoj i na Balkanu nego u visoko atomiziranoj (i visoko korumpiranoj) Americi, i to neovisno o političkom sustavu. O korupciji, koja je kao riječ tek nedavno ušla u modu u Hrvatskoj, svjedoči brojna literatura hrvatskih klasika koja najbolje povijesno oslikava sitni i krupni lopovluk o hrvatskom

društvu. Ulistinu, više ćemo saznati o korupciji iz djela književnika Josipa Kozarca, nego iz suhoparnih socioloških i politoloških analiza. U svom klasiku *Mrtvi kapitali* Kozarac, prije više od stotinjak godina, kroz monolog glavnog lika Matkovića daje sliku i priliku i današnje korumpirane Hrvatske: "...Tko je ulio taj duh u naš narod, tko je donio tu pošast luksusa k nama, tu laž, tu opsenu, kojom sami sebe varamo, jedan drugog trujemo?... Zar su to zaslužili oni kojima polovina zemlje stoji neobrađena, gdje najplodnije tlo gnijje pod vodom, gdje se duševna snaga samo dotle napinje dok ne dođe do kore kruha...? (1964: 94-95). Eto slike Hrvatske jučer, danas, a sigurno i sutra, što govori da korupcija mijenja oblike i jezične predznake, ali je uvijek tu. Treba li u kategoriju korupcije u Hrvatskoj ubrojiti klijentelizam, nepotizam i fingirani, dobro plaćeni rad? Podrazumijevaju li se danas pod korupcijom u Hrvatskoj nepotrebna državna raskoš, glomazna državna birokracija i poštenu pojedinac koji radi za sustav i u sustavu u kojemu vlada korupcija? Nije li i taj pojedinac kriv zbog suradnje s kriminalnim sustavom, bez obzira na osobno poštenje?

Užasava to što kriminalno, polukriminalno i kriminogeno ponašanje u obliku nepotizma, fingiranog rada i izmišljenih radnih mjesta velik broj Hrvata smatra posve normalnim.

U kojem razdoblju analizirati i osuditi korupciju u Hrvatskoj? Od 1991. ili od 1945. godine? Po uzročno-posljedičnom rodoslavlju mogli bismo krenuti od paleozoika da bismo ustanovili uzroke korupcije u Hrvatskoj. Ako prihvatimo pretpostavku da nije kriv samo onaj tko krade ili tko prima mito, nego i društvena i politička sredina koja stvara povoljno ozračje za krađu i mito, onda vrlo malo Hrvata može izbjeći optužbe i klevete da su korumpirani. Prema statistikama *Transparency International* iz 2009. Hrvatska je na 67. mjestu na rang ljestvici korumpiranih zemalja, što i nije tako dramatično, uzevši u obzir da se nalazi u susjedstvu Italije i Češke. No čudni su načini sastavljanja lista o korupciji međunarodnih organizacija poput *Transparency International* i raznih nevladinih udruga, jer one obično koriste varijable koje njima odgovaraju. U analizama nema ni riječi o mentalitetu, političkoj kulturi ili običaju naroda unutar kojega se provode ankete o korupciji. Nacionalni mitovi, mitologije i vladajuće ideologije često presudno utječu na rast ili pad korupcije, ali ih je nemoguće empirijski i tabelarno vrednovati. Jedini način spoznaje korupcije jesu interdisciplinarne analize.

Naposlijetku moramo postaviti i krajnje osjetljivo pitanje: jesu li diktature ili autoritarni sustavi skloniji korupciji nego demokratski sustavi? Zašto je u vojnim diktaturama Latinske Amerike tradicionalno bilo mnogo više korupcije nego u fašističkim i profašističkim diktaturama srednje, sjeverne i južne Europe tridesetih i četrdesetih godina 20. stoljeća? Prema mišljenjima poznatih "reakcionarnih" i protoliberalnih autora, upravo su diktatura i "čvrsta ruka" potrebni da se prekine lanac korupcije koji prijete suverenosti zemlje (Bainville, 1935; usp. i Schmitt, 1928). Tu zalazimo u posve drugu problematiku, koja iziskuje drukčiji i osjetljiviji pristup. Zašto kod nordijskih naroda, primjerice kod Danaca, Švedana, Škota ili Nijemaca, tradicionalno ima manje mita i korupcije nego kod naroda Prednje Azije? Utječe li genetika ili kvocijent inteligencije na razinu korupcije? Fenomen

korupcije može se analizirati ne samo s pravnoga i sociološkog stajališta, nego i iz perspektive sociobiologije i rasnih studija. O povezanosti rase i kriminala postoji opsežna literatura, koja je bila vrlo popularna u prvoj polovici prošlog stoljeća, pogotovo u nacionalsocijalističkoj Njemačkoj, ali koja se danas ne smatra znanstvenom, a još manje "politički korektnom" (Clauss, 1933, 1938; Baur, Fischer i Lenz, 1936).

Današnja službena borba protiv korupcije u Hrvatskoj prilično je nalik na režiranu predstavu koja je više namijenjena Europskoj Uniji nego što je izraz stvarne želje da se uklone uzroci korupcije. A uzroci su spoj i sraz nasljeđa klanskog mentaliteta, balkanizma, komunizma i liberalizma. Najviše, međutim, užasava to što kriminalno, polukriminalno i kriminogeno ponašanje u obliku nepotizma, fingiranog rada i izmišljenih radnih mjesta velik broj Hrvata smatra posve normalnim. Za nekoga danskog političara primanje sitnog mita u obliku bakšiša ili traženje da se bliži rod zaposli u državnoj službi oblici su primitivizma. No u očima brojnih Hrvata ti su postupci izrazi "našega" političkog mentaliteta i političke kulture koji se, manje ili više, tradicionalno toleriraju. Potrebno je sociološki analizirati tu pojavu, jer ono što se u atomiziranoj Americi smatra građanski prihvatljivim, često je neprihvatljivo u tradicionalnoj i patrijarhalnoj južnoj Hrvatskoj, gdje su obitelj i svojta svetinje (Tomašić, 1937). Nema veće obiteljske sramote od toga da ambiciozni Hrvat, koji se dokopa važne pozicije u državnom aparatu, ministarstvu, velikoj tvrtki ili kakvu nadzornom odboru, odmah ne počne razmišljati o tome kako zaposliti svoju rodbinu. Osobna utjecajna pozicija podrazumijeva i zbrinjavanje poznanika, to jest "otplatu dugova" poznanicima koji su mu tu poziciju omogućili. Biti danas akademski obrazovan, ostati skroman i stavljati interese zajednice i svog naroda iznad vlastite obitelji smatra se znakom profesionalne i socijalne nesposobnosti. Načini tumačenja moralnih vrijednosti razlikuju se od naroda do naroda i od kulture do kulture. Na rodbinske "usluge" drukčije gleda državni službenik u Hrvatskoj nego u SAD-u. U Hrvatskoj, a i ostalim zemljama Balkana – bilo da su u njima uspostavljene komunističke ili nacionalističke vlasti – normalnim se smatra da visoki državni službenik zbrine svoju obitelj i poznanike, jer ako to odbije, onda će ga radna sredina, obitelj ili društvo u koje zalazi izopćiti ili prisiliti da se ponaša drukčije.

"Krizu", "korupciju", "lopovluk", "pravdu" i "pravica" – prečeste su floskule u hrvatskim medijima. No krize je bilo i prije, a "borbu za pravicu" i "pravdu" srećemo već tridesetih godina kod književnika i satiričara Slavka Kolaru, koji opisuje krizu i korupciju u selima oko Zagreba. Cijela se jedna Kolarova pripovijetka naziva "Krizu". Netočno je stoga govoriti o korupciji samo u vremen-skim okvirima od 1990. do 2010. I prije 1990. u komunističkoj Jugoslaviji, postojala je korupcija, ali se ona drukčije izražavala. Pod pretpostavkom da za korupciju ne bi smjelo biti pravne i kaznene zastare te da politička i medijska klasa u Hrvatskoj nastave koristiti riječ "transparentno", zašto ne početi sa sankcijama protiv ljudi koji su krivi za krizu, korupciju i pronevjeru prije 1990. u komunističkoj Jugoslaviji? Evo zanimljiva primjera. U knjizi *Moji "inkriminirani" zapisi* (1996) bivši politički zatvorenik, bivši sudac i pravnik u bivšoj komunističkoj Jugoslaviji Mirko Sunić opisuje svoje dojmove o lokalnoj korupciji u jugoslavenskom pravosuđu, zabušavanju na radnim mjestima i sitnoj otimačini državne imovine. Prema Kaznenom zakonu SFRJ (čl. 131) Sunić je 1985. osuđen zbog "neprijateljskog djelovanja" na četiri godine zatvora zato što se dopisivao s emigrantskim listom *Nova Hrvatska* iz Londona. *Amnesty International* i 15 članova Kongresa SAD-a prihvatili su ga kao "zatvorenika savjesti". Državni tužitelj, koji je pokrenuo postupak protiv Sunića, bio je Ante Nobilo. Iro-

nično je pritom da je upravo Sunić, koji je bio ideološki protivnik komunističkog režima, zagovornik konfederalizma i anonimni suradnik emigrantske *Nove Hrvatske*, više radio na očuvanju korumpirane Jugoslavije od njezinih nominalnih stjegonoša koji su je masovno potkradali. Privlačnost komunizma u Jugoslaviji proizlazila je upravo iz činjenice da on nije bio teror manjine nad većinom, "nego teror većine nad manjinom". Komunizam, kao što piše Claude Polin (1982: 89), daje "mnogo veće mogućnosti za uspjeh mnogo većem broju ljudi nego sustav zasnovan na konkurenciji i nagradi za talent". Politička klasa u komunističkoj Jugoslaviji prikrivala je vlastitu veliku korupciju tako što je neslužbeno omogućavala korupciju svima: od čistačice do direktora svi su krali i "zabušavali" u svojim okvirima. Sunić nikad nije uzeo mito, nikad nije kasnio na posao, nikad nije bio ni dana na fingiranom bolovanju. No, nije htio biti dio korumpiranog sustava, što ga je i odvelo u zatvor. Sličnih je primjera u Hrvatskoj na pretek. Danas su najžešći borci za pravnu državu i protiv korupcije upravo ljudi koji su izgradili uspješne karijere u represivnoj i komunističkoj Jugoslaviji. Istraživanje uzroka i posljedica korupcije u povijesti stoga je uvod u međusobna optuživanja te, u konačnici, prolog građanskom ratu. I zato u suvremenoj Hrvatskoj nije moguća dosljedna borba protiv korupcije, jer bi to odvelo velik broj ljudi u zatvor.

Literatura

- Bainville, J. (1935). *Les dictateurs*. Pariz: Denoël.
- Baudrillard, J. (1996). Le miroir de la corruption. *Libération*, 19. veljače 1996.
- Baur, E., Fischer, E., Lenz, F. (1936). *Menschliche Erblehre und Rassenhygiene*. München: J. F. Lehmanns Verlag.
- Bilefsky, D. (2007). Police conduct raids in EU corruption investigation. *The New York Times*, 27. ožujak 2007. <http://www.nytimes.com/2007/03/27/world/europe/27iht-eu.5.5049288.html?r=1>
- Claus, L. F. (1933, 1938). *Rasse und Seele*. München: J. F. Lehmanns Verlag.
- Fritsch, Th. (1944). Jüdische Korruption. *Handbuch der Judenfrage*. Leipzig: Hammer.
- Goebbels, J. (1941). England und seine Plutokraten. *Die Zeit ohne Beispiel. Reden und Aufsätze aus den Jahren 1939/40/41*. München: Zentralverlag der NSDAP.
- Hanan, D. (2007). Korrupt, teuer, verschwenderisch, ineffizient. *Der Spiegel*, 19. ožujka 2007. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/o.1518,472567,00.html>
- Hope, Ch. (2008). EU bureaucrats outnumber British Army two to one. *The Daily Telegraph*, 10. rujna 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/2535295/EU-bureaucrats-outnumber-British-army-two-to-one-say-campaigners.html>
- Kozarac, J. (1964, 1889¹). *Mrtvi kapitali*. Zagreb: Matica hrvatska.
- Kurz, R. (1999). Der totalitäre Markt. *Schwarzbuch des Kapitalismus*. München: Ullstein.
- Polin, C. (1982). *Le totalitarisme*. Pariz: PUF.
- Riche, A., Vendermeir, M. (1999). Santer balaie les critiques et couvre Edith Cresson. *Le Soir*, 7. siječnja 1999. <http://archives.lesoir.be/santer-balaie-les-critiques-et-couvre-edith-cresson-nel-t-19990107-ZOG7J6.html>
- Schmitt, C. (1928). *Die Diktatur*. München: Duncker i Humblot.
- Sunić, M. (1996). *Moji "inkriminirani" zapisi*. Zagreb: Krešimir.
- Sunić, T. (1988). Historical Dynamics of Liberalism; from Total Market to Total State. *Journal of Social, Political and Economic Studies*. (13) 4.
- Tomašić, D. (1937). *Društveni razvitak Hrvata*. Zagreb: Hrvatska Naklada.

Indeks percepcije korupcije

Problemi i ograničenja u mjerenju korupcije

Ivan Grdešić

Najpoznatija mjera korupcije u Hrvatskoj jest indeks percepcije korupcije (IPK) koji koristi *Transparency International Hrvatska*. Indeks se u Hrvatskoj koristi od 1999, a temelji se na metodologiji koju je za *Transparency International* razvio Johann Lambsdorff sa Sveučilišta u Passauu. Korupcija u nekom društvu ubraja se u one pojave za koje možemo reći da ih je bolje mjeriti bilo kako nego nikako. Problemi valjanosti, dakle pitanje mjerimo li ono što tvrdimo da mjerimo, i pouzdanosti, dakle mjerimo li to točno, vrlo su izraženi upravo u mjerenju korupcije. Izbor definicije mjenjenog pojma i ograničenja zbrojnih mjera ne otežavaju samo postupak izrade indeksa korupcije, nego i usporedivost s drugim istraživanjima i longitudinalne, vremenske analize. Konceptijska i metodološka ograničenja rezultiraju razmjerno niskom korisnošću pokazatelja korupcije u oblikovanju protukorupcijskih mjera i javnih politika.

Postupak izrade indeksa percepcije korupcije

Indeks percepcije korupcije temelji se na uobičajenoj definiciji korupcije kao "zloupotrebe javnih ovlasti radi osobne koristi",¹ čime se istraživana korupcija ograničuje na javni i državni sektor. Indeks se sastoji od dvije skupine podataka: (a) anketnog istraživanja stavova poslovnih ljudi i (b) procjena i percepcija eksperata za pojedine zemlje. Za izradu hrvatskog indeksa percepcije korupcije 2009. godine korišteni su podaci šest organizacija, a za sam su indeks potrebna najmanje tri izvora podataka. Ako je provedena ista anketa u posljednjih nekoliko godina, koriste se podaci za protekle dvije godine.² Na taj se način nastoje izbjeći veće oscilacije podataka od godine do godine. Percepcije i ocjene eksperata recenziraju drugi stručnjaci kako bi se izbjegle neujednačenosti ili osobna pristranost analitičara. Rezultati dobiveni iz brojnih izvora čine kumulativni indeks per-

cepcije za pojedinu državu. Takva metodologija trebala bi povećati pouzdanost indeksa i kontrolirati njegove oscilacije. Neki istraživači smatraju da je takva zajednička mjera nepreciznija od pojedinačnog izvora, budući da se u kumulativnom indeksu gubi konceptualna preciznost.³ Nejasno se ili vrlo široko defini- ra ono što se mjeri. Nejasnoće, distorzije ili interesne pozicije u elementima indeksa imaju velikog utjecaja na njegovu opću kvalitetu. *Transparency International* podatke od organizacija dobiva besplatno kao donacije. Vanjska je kontrola tih podataka otežana zato što neke organizacije odbijaju njihovu distribuciju ili ih naplaćuju.

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj, 1999-2009.

Godina istraživanja	Indeks
1999.	2,0
2000.	3,7
2001.	3,9
2002.	3,8
2003.	3,7
2004.	3,5
2005.	3,4
2006.	3,4
2007.	4,1
2008.	4,4
2009.	4,1

Izvor: *Transparency International Hrvatska*, 2009. Maksimalna je negativna vrijednost (najveća korupcija) nula, a maksimalna pozitivna vrijednost (izostanak korupcije) deset.

Složene mjere korupcije, sastavljene od većeg broja mjerenja i percepcija, koriste se i zato što omogućuju primjenu u većem broju država. Samo jedna mjera korupcije ne provodi se u dovoljnom broju država da bi bile moguće komparativne analize. Kombinacija različitih istraživanja, najmanje tri, u jednu složenu mjeru omogućuje usporedbu velikog broja država prema jednom indeksu korupcije.

Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj i zemljama u regionalnom okruženju 2009.

Država	Indeks percepcije korupcije
Slovenija	6,6
Turska	4,4
Italija	4,3
Hrvatska	4,1
Crna Gora	3,9
Makedonija	3,8
Rumunjska	3,8
Bugarska	3,8
Srbija	3,5
BiH	3,0

Izvor: Transparency International Hrvatska, 2009.

Ozbiljna ograničenja

Dva važna dodatna ograničenja valja imati na umu kad se koristi indeks percepcije korupcije. Prvo, indeks ne govori o trenutnom stanju korupcije u zemlji, nego se odnosi na protekle dvije godine. Drugo, ocjene nisu usporedive u vremenu, odnosno podaci se ne mogu interpretirati kao trend. Dvogodišnje preklapanje sadržaja indeksa, kao i promjene u broju i izvorima podataka, onemogućuju kronološki analizu. To je značajno ograničenje koje otežava mogućnost da se na temelju indeksa percepcije korupcije oblikuju javne politike i strategija borbe protiv korupcije, budući da nije moguće mjerjenje promjena i eventualnog poboljšanja stanja tijekom vremena. To se ograničenje indeksa često ignorira. Podaci se interpretiraju kao trend, pa se govori o napredovanju ili nazadovanju neke države u borbi protiv korupcije. Čak i *Transparency International Hrvatska*, premda upozorava na to ograničenje, podatke prikazuje linijskim grafikonom kroz vremenski slijed pod naslovom "Hrvatska kroz godine", što je metodološki nekorektno. Osim toga, indeks vrlo malo govori o vrsti korupcije, primjerice o tome je li riječ o korupcijskom djelovanju usmjerenom na način donošenja i sadržaj zakona i pravila koje usvajaju državna tijela ili je posrijedi utjecaj na provođenje i primjenu propisa.

Utjecaj rezultata na borbu protiv korupcije

Mjerenje korupcije indeksom percepcije tijekom duljeg razdoblja ipak je znatno pridonijelo prepoznavanju korupcije kao važnoga društvenog problema, te usmjerilo pozornost međunarodnih institucija i domaćih aktera, posebice masovnih medija i organizacija nevladinog sektora, na nju. Indeks pokušava dokumentirati stanje korupcije u javnom sektoru, povećava svijest javnosti o tom problemu, te upućuje na potrebu izrade i provedbe mjera za suzbijanje korupcije. Kad se spoznaja o korupciji proširi u zajednici, javno se postavljaju pitanja o njezinim troškovima i posljedicama.⁴ Neposredni troškovi vezani su za podmićivanje, pljačku, pronevjeru i lažno povećanje troškova u procesu javne nabave. Ne treba zaboraviti i na posredne troškove koji se očituju u obeshrabrivanju privatnih investicija, smanjenju kvalitete javnih usluga, gubljenju povjerenja u demokratski odlučivački proces i slabljenju socijalnog povjerenja.

Korupcija je složena društvena pojava čije su značenje i štetne posljedice društveno osviješteni, ali ju je teško univerzalno definirati i još teže precizno izmjeriti. Pitanja valjanosti i pouzdanosti postojećih indeksa percepcije korupcije nisu najuspješnije riješena. Stoga se zasad moramo zadovoljiti tvrdnjom kako je korisnije neprecizno mjeriti važnu pojavu, nego savršeno točno izmjeriti nevažnu.

Bilješke

- 1 Transparency International, "Transparency International Corruption Perception Index 2009, Methodological brief" str. 2.
- 2 U Hrvatskoj je tako indeks formiran na osnovi osam izvora podataka:
BF: Bertelsmann Transformation Index (Bertelsmann Foundation, 2009).
EIU: Country Risk Service and Country Forecast (Economist Intelligence Unit, 2009).
FH: Nations in Transit (Freedom House, 2009).
GI: Global Risk Service (IHS Global Insight, 2009).
IMD: World Competitiveness Report (Institute for Management Development, 2008).
IMD: World Competitiveness Report (Institute for Management Development, 2009).
WEF: Global Competitiveness Report (World Economic Forum, 2008).
WEF: Global Competitiveness Report (World Economic Forum, 2009).
- 3 Kanck, S. (2006). Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators. *World Bank Policy Research Working Paper*. 3968: 3.
- 4 Jones, S. (2007). Measuring Corruption. *Oxford Policy Management briefing notes*. 01:2.

Hrvati, hrvatski državljani i dijaspora

Mirjana Kasapović

**Nema nijedne zemlje koja je tako
velikodušno podijelila biračko pravo
svima na svijetu koji su ga htjeli kao
Hrvatska.**

Povjesničari tvrde da je glasovanje u inozemstvu prvi put za-
bilježeno kad je rimski car August odlučio dati pravo glasa čla-
novima lokalnih senata u 28 novoosnovanih kolonija u izboru
kandidata za javne položaje u gradu Rimu. U moderna vremena
prvi ga je put uvela Grčka 1844, ozakonivši pravo Grka koji su
živjeli u dijaspori da glasuju za Nacionalnu skupštinu. Američka
država Wisconsin dala je 1862. pravo glasa svojim vojnicima koji
su se borili u postrojbama Unije u američkome građanskom
ratu. Već krajem 19. i početkom 20. stoljeća svojim su mornari-
ma dopustili da glasuju Novi Zeland, Australija i Island. Kanada
je 1915. uvela poštansko glasovanje onih koji su služili u vojsci.
Velika Britanija je 1918. dala pravo glasa vojnom osoblju u ino-
zemstvu koje je moglo glasovati preko svojih opunomoćenika
u zemlji, a Francuska je 1924. dala pravo glasa svojem osoblju u
okupiranoj Rajnskoj oblasti. U Drugome svjetskom ratu i nakon
njega neke su zemlje proširile pravo glasa s vojnog osoblja i
na članove obitelji vojnika, trgovačke pomorce i poslovne ljude
(Butler, 1959; Ellis i dr., 2007).

Odluke rimskog imperatora, grčkih, novozelandskih, austra-
lijskih ili islandskih vlasti imaju malo zajedničkoga s odlukama
suvremenih država da dopuste glasovanje svojim državljanima
koji privremeno ili trajno borave u inozemstvu za političke insti-
tucije u zemlji. One su izraz dubokih promjena u svijetu: eko-
nomske, političke i kulturne globalizacije, masovnih migracija
iz nerazvijenijih u razvijene zemlje u potrazi za poslom, profesio-
nalnim razvojem i napredovanjem, povećanja broja izbjeglica,
prognanika i raseljenih osoba u konfliktnim i postkonfliktnim
društvima, trećeg vala demokratizacije u svijetu od sedamdeset-
tih godina 20. stoljeća, te aktiviranja etničkih dijaspora i emigra-
nata kao aktera politika svojih domovina (Sheffer, 2003; Münz
i Ohlinger, 2003; Green i Weil, 2007; Ellis i dr., 2007; Koinova,
2009). Sve je to utjecalo i na promjene poimanja državljanstva
i biračkog prava.

Sve veći broj građana koji su napustili matične domovine zbog socijalnih (ekonomski iseljenici, radnici migranti, stručnjaci u potrazi za boljim i plaćenijim poslovima, zaposlenici stranih tvrtki, studenti, pomorci), profesionalnih (diplomatsko osoblje, politički dužnosnici i javni namještenici u međunarodnim institucijama

postoji "efektivna veza" iseljenika s nacionalnom zajednicom, znanjem portugalskog jezika i ograničenim boravkom u inozemstvu od 10 odnosno 15 godina. Nema nijedne zemlje koja je tako velikodušno podijelila biračko pravo svima na svijetu koji su ga htjeli kao Hrvatska.

Tablica 1. Sudjelovanje državljana bez prebivališta u Hrvatskoj na parlamentarnim i predsjedničkim izborima 1995-2010.

Godina	Izbori	Ukupan broj upisanih birača	Glasovalo	
			Ukupan broj	Postotak
1995.	Parlamentarni	398.839	109.389	27,4
1997.	Predsjednički	377.705	89.726	23,8
2000.	Parlamentarni	360.110	127.046	35,3
2000.	Predsjednički	396.325 (I)	75.161	19,0
		394.028 (II)	70.110	17,8
2003.	Parlamentarni	396.617	70.527	17,8
2005.	Predsjednički	400.030 (I)	77.578	19,4
		397.258 (II)	101.425	25,5
2007.	Parlamentarni	404.950	90.482	22,3
2009-2010.	Predsjednički	406.208 (I)	66.164	16,3
		406.208 (II)	113.796	28,0

i organizacijama, vojnici u vojnim pohodima, vojnici, policajci i ostali djelatnici u mirovnim misijama i projektima uspostave demokracije u postkonfliktnim društvima, djelatnici humanitarnih i nevladinih organizacija) i političkih razloga (izbjeglice, prognanici, disidenti) suočili su vlasti mnogih država s nekim krucijalnim pitanjima. Treba li vlastitim građanima koji su privremeno ili trajno napustili državu dopustiti da zadrže državljanstvo? Uključuje li pravo na državljanstvo sva politička prava koja imaju građani koji žive u zemlji, poglavito biračko pravo? Treba li državljanstvo, a time i biračko pravo, dodjeljivati prema građanskim ili etničkim mjerilima? Trebaju li, primjerice, u izborima u Italiji, Portugalu ili Hrvatskoj glasovati samo oni koji su rođeni u tim državama, neovisno o nacionalnoj pripadnosti, ili svi Talijani, Portugalci i Hrvati na svijetu, makar nisu rođeni u tim zemljama, nikad nisu živjeli u njima i ne kane se ni doseliti u njih? Napokon, podrazumijeva li biračko pravo državljan u inozemstvu i poseban oblik njihova političkog predstavljanja u nacionalnim parlamentima?

Do 2007. godine glasovanje u inozemstvu ozakonilo je 115 država: 41 u Europi, 28 u Africi, 20 u Aziji, 16 u Sjevernoj i Južnoj Americi, te 16 na Pacifiku (Ellis i dr, 2007). Sve su one omogućile svojim građanima da zadrže državljanstvo i biračko pravo, ali se međusobno jako razlikuju prema motivima svojih odluka, uvjetima dodjele biračkog prava i oblicima njegova ostvarivanja. Mnoge države traže da građani koji borave u inozemstvu imaju stalno boravište u zemlji, da mogu zadržati biračko pravo samo propisani broj godina, te da se kane vratiti u zemlju. Kanada daje pravo glasa samo onim svojim državljanima koji žive u inozemstvu manje od pet godina, a Australija najdulje šest godina, te koji su izrazili nakanu da se vrate u zemlju. Švedska priznaje pravo glasa najdulje deset godina, nakon čega ih briše iz biračkih popisa. Portugal uvjetuje dodjelu biračkog prava dokazom da

Kako se biračko pravo dijaspore obrazlaže načelno

- Klasični koncept teritorijalnog državljanstva, koje je bilo strogo vezano za prebivanje na području određene države, potiskuje koncept etničkog državljanstva prema kojemu državljani postaju svi pripadnici naslovne nacionalne zajednice određene države. Državljanin nije samo onaj tko je rođen na tlu države, prebiva u njoj i član je političke zajednice (*ius soli*), nego i onaj tko je član etničke ili nacionalne zajednice neovisno o tome gdje boravi. Državljanstvo stečeno podrijetlom (*ius sanguinis*) postaje dominantan izvor širenja biračkog prava (Preuss, 1998).

- Ozakonjenje prava državljan koji borave u inozemstvu doprinos je ostvarenju univerzalnosti biračkog prava. Kako ustavi demokratskih država jamče jednakost svih građana, svaki državljani ima pravo sudjelovati u izborima za svako predstavničko tijelo. Time se ukida jedan od klasičnih uvjeta biračkog prava – prebivalište unutar državnog teritorija.

- Ozakonjenje tog prava glasa povećava izbornu participaciju te, posljedično, demokratsku inkluzivnost i legitimnost političke vlasti.

Kako se biračko pravo dijaspore brani i osporava u Hrvatskoj

- Kako je hrvatska dijaspora uvelike nastala kao rezultat političkih progona Hrvata u nenacionalnim i nedemokratskim političkim režimima od kraja 19. do kraja 20. stoljeća u Austro-Ugarskoj, Kraljevini Jugoslaviji i SFRJ, pravo na državljanstvo i biračko pravo jest način reintegriranja domovinske i iseljene

Hrvatske, te politička naknada emigrantima za zla što su im nanesena zbog zauzimanja za "hrvatsku stvar".

Protivnici takve argumentacije tvrde da biračko pravo ne smije biti oblik kompenzacije žrtvama političkog nasilja u prošlim režimima. Nisu svi emigranti napustili zemlju zbog politič-

do 2002.. uložili preko Hrvatskog fonda za privatizaciju 151,3 milijuna DM, ali su stvarne investicije nadmašile 600 milijuna DM (Hrkać, 2003: 118-120). Na osnovi tih podataka i procjena zaključuje se da su "uz turizam i ekonomiju, emigranti činili treći stup nacionalnog proračuna" (Čizmić, 2003: 105).

Tablica 2. Glasovanje državljana bez prebivališta u zemlji na parlamentarnim izborima 2007. u deset država s najviše registriranih birača

Država	Broj biračkih mjesta	Broj upisanih birača	Glasovalo	
			Ukupan broj	Postotak
Argentina	2	2.909	187	6,4
Australija	12	5.013	715	14,3
Austrija	8	8.652	838	9,7
BiH	124	284.023	82.226	29,0
Kanada	9	2.753	453	16,5
Njemačka	23	38.233	2.329	6,1
SAD	6	5.376	255	4,7
Slovenija	1	4.376	98	2,2
Srbija	15	23.716	1.120	4,7
Švicarska	5	8.350	509	6,1

kog progona kojemu su bili izloženi. Praktično je nemoguće razdvojiti prave žrtve političkog progona od ostalih emigranata i parcijalno ih nagraditi biračkim pravom. Ako pak biračko pravo dobiju žrtve i nežrtve, a možda čak i počinitelji nasilja, argument pada u vodu.

▪ Biračko pravo izraz je zahvalnosti domovinske Hrvatske za goleme doprinose dijaspore nacionalnoj ekonomiji. Dok Hrvatska nije bila samostalna država, iseljenici su slali novac svojim obiteljima u zemlji, ulagali u lokalne, te nacionalne sakralne i svjetovne objekte. U procesu osamostaljenja države i nakon njega, počeli su izravno ulagati u državotvorni projekt i u hrvatsku ekonomiju. Navodi se da su "od ranih 1990-ih iseljenici

Protivnici te vrste argumentacije tvrde da to znači kako se politička prava mogu kupiti novcem. Kako se ni u ovom primjeru ne mogu razdvojiti oni koji su ulagali u domovinu od onih koji to nisu činili, pravo glasa mora se dati svima, pa i ovaj argument pada u vodu. Ako se politička prava doista mogu kupiti novcem, zašto biračko pravo ne bi dobio Bill Gates, koji je u neke zemlje uložio više novca o svakoga etničkog emigranta, ironično pita C. López-Guerra (2005). Ili, da dodam, zašto biračko pravo u Hrvatskoj ne bi dobio George Soros, koji je u našu zemlju uložio više vlastitog novca od mnogih iseljenika? Ipak, krilatica nekoć buntovnog građanstva *no taxation without representation* implicitno je zamijenjena stavom *banknote for vote*.

Tablica 3. Usporedba glasovanja državljana bez prebivališta u Republici Hrvatskoj na parlamentarnim izborima 2007. u BiH i "ostatku svijeta"

Država	Broj biračkih mjesta	Broj upisanih birača	Glasovalo		Prosječan broj po biračkom mjestu	
			Broj	Postotak	Birača	Glasača
BiH	124	284.023	82.226	29,0	2.291	795
"Ostatak svijeta" (52 države)	142	120.927	8.246	6,8	847	58

donirali oko 700 milijuna DM kako bi bila uspostavljena neovisna Hrvatska", ne računajući novac poslan obiteljima u zemlji (Čizmić, 2003: 105). Navodi se i to da su od 1992. do 1999. iseljenici investirali 151,3 milijuna DM u hrvatsku ekonomiju kroz Hrvatski fond za privatizaciju. Od 1996. "velika većina stranih ulaganja u većini je slučajeva bila izravno ili neizravno povezana s hrvatskim iseljenicima (Sopta, 2003: 28). Iseljenici su od 1992.

▪ Diaspora je zaslužila biračko pravo svojim dragovoljnim sudjelovanjem u Domovinskom ratu. Ona se, uz to, izravno angažirala i u ilegalnoj nabavi oružja nakon što je UN stavio embargo na uvoz oružja u zemlje bivše Jugoslavije.

Ni ratne zasluge ne mogu biti izvorište biračkog prava. U ratu su na hrvatskoj strani sudjelovali brojni stranci – profesionalni vojnici, legionari, plaćenici, "psi rata" – pa bi prema toj

logici svi oni trebali dobiti pravo glasa. Posebno se suspektim čini sudjelovanje u međunarodnom krijumčarenju oružja kao izvor biračkog prava.

Ukratko, biračko pravo ne može biti nagrada za političke, ekonomske ili ratne zasluge. Ono mora proizlaziti iz podložnosti pojedinaca zakonima države u kojoj žive. A temeljne su zakonske obveze državljana plaćanje poreza i služenje u vojsci. Emigranti pak ne mogu biti ni oporezovani ni unovačeni u vojsci.

Protivnici takva stava odgovaraju da ni svi državljani Hrvatske (učenci, studenti, nezaposleni) ne plaćaju porez i ne služe vojsci (žene). Oni, eto, podsjećaju da klinici iz vrtića nisu porezne platiše. No, nije riječ o poreznoj praksi, nego o načelnoj podložnosti poreznim zakonima. Nikad svi državljani ne plaćaju porez, jer se nisu stekli propisani uvjeti da to moraju činiti, ali čim se ti uvjeti steknu, oni postaju porezne platiše. Nasuprot tome, državljani bez prebivališta u Hrvatskoj unaprijed su i bezuvjetno oslobođeni poreznih obveza.

Ni vojna se obveza nikad ne odnosi na sve državljane. No, kad bi, primjerice, Hrvatska vojska krenula u akciju presijecanja koridora kako bi "spasila Bosnu", o čemu je pred kraj mandata govorio Stjepan Mesić, Hrvat iz Zagreba koji studira na bostonskom Harvardu istog bi trenutka mogao biti mobiliziran i poslan na frontu na Savi, dok njegov kolega na istom sveučilištu, hrvatski državljani koji živi u Chicagu, ne bi strahovao od poziva na mobilizaciju.

Svi znaju da izbori nisu trivijalna stvar. Njima se uspostavlja vlast koja može slati ljude u zatvor, oduzeti im imovinu, poslati ih u rat u Afganistanu ili Iraku, nametnuti im "turske poreze", ostaviti ih bez posla i osiromašiti, pratiti ih, prisluškivati i uništiti privatni život. Takva vlast može biti ustoličena i zahvaljujući glasovima državljana koji borave u inozemstvu, ali oni neće snositi posljedice njezine politike. Ta je "povlastica" rezevirana samo za one koji žive u zemlji.

Političke pouke hrvatske prakse

Ako je ozakonjenje tog prava izvorno i bilo motivirano zamisli o reintegraciji dijaspora u hrvatsku politički život, ono danas opstoji gotovo isključivo zbog Hrvata u BiH. Oni čine više od 80 posto državljana Hrvatske koji žive u inozemstvu, više od 70 posto registriranih birača u izbornoj jedinici za "dijasporu" i više od 90 posto glasača u njoj. Da nema Hrvata iz BiH, "dijaspora" uopće ne bi imala svoje predstavnike u Saboru prema nefiksnoj kvoti. Prava dijaspora u svijetu simbolično sudjeluje u izborima, pa se izvorna intencija hrvatske vlasti posve izjalovila.

Biračko pravo konzumiraju samo oni koji nisu hrvatska dijaspora – Hrvati iz BiH. Njima je ono politička i, još više, simbolična spona s Republikom Hrvatskom, koja je postala osobito važna nakon sloma vojno-političkog projekta hrvatske vlasti u BiH u prvoj polovici devedesetih godina. Hrvati u BiH ne samo da nisu pripojeni Hrvatskoj, nego su katastrofalnim političkim aranžmanima, kakvi su bili Vašingtonski i Dejtonski sporazum, ostali bez ikakve stvarne političke autonomije u toj zemlji. Dok su Srbi dobili Republiku Srpsku i dok je Bošnjacima ostavljena mogućnost da Federaciju praktično pretvore u svoj entitet, Hrvati su svedeni na manjinu koja živi u nekoliko, mahom pograničnih, enklava.

Egzistencijalna tjeskoba izazvana takvim položajem izražava se u političkoj panici pri spomenu mogućnosti ukidanja biračkog prava kao simbolične veze s Hrvatskom. Prognanima s teritorija koja su stoljećima nastanjivali, ostavljenima bez političke autonomije, izloženima političkoj majorizaciji, društvenoj i kulturnoj marginalizaciji, Tuđman i HDZ ponudili su Hrvatima u

BiH – da se metaforički poslužim Hirschmanovom terminologijom – dvije opcije: "izlazak" i "glas". Izlazak je značio napuštanje BiH i preseljenje u Hrvatsku. Glas je značio sudjelovanjem na parlamentarnim i predsjedničkim izborima, što je prešutno doživljavano kao simbolična integracija u politički sustav Hrvatske. Jedan je dio Hrvata fizički izašao iz BiH, a drugi je to učinio duhovno. Hrvatska se vlast boji da bi se, oduzme li im pravo glasa, i preostali Hrvati mogli odlučiti na izlazak. Izlazak u osiromašenu, raslojenu i deprimiranu Hrvatsku u kojoj vlast ne zna ni što bi sa sadašnjim stanovištvom. Pred tim tvrdim životnim činjenicama slabi su izgledi da predstojeće ustavne promjene riješe taj sve teži i sve iritantniji problem.

Literatura

- Butler, D. E. i dr. (1959) *Elections abroad*. London: Macmillan.
- Čizmić, I. (2003). Croatian Diaspora's Representation in Parliament: Affirmative or Negative? U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 103-109.
- Ellis, A. i dr. (2007). *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook* Stockholm: IDEAS.
- Faist, Th., Kivisto, P. (ur.). (2007). *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship*. Basingstoke: Palgrave.
- Green, N. L., Weil, F. (ur.) (2007). *Citizenship and Those Who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation*. Urbana i Chicago: University of Illinois Press.
- Hoffman, J. (2004). *Citizenship beyond the state*. London: Sage.
- Hrkać, S. (2003). Financial Support from Diaspora. U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 111-123.
- Koinova, M. (2009). Diaspora and democratization in the post-communist world. *Communist and Post-Communist Studies*. (42) 1: 41-64.
- López-Guerra, Claudio (2005). Should Expatriates Vote?. *The Journal of Political Philosophy*. (13) 2:216-234.
- Münz, R., Ohliger, R. (ur.) (2003). *Diasporas and Ethnic Migrants. Germany, Israel and Post-Soviet Successor States in Comparative Perspective*. London: Frank Cass Publ.
- Preuss, U. K. (1998). Migration – A Challenge to Modern Citizenship. *Constellations*. (4) 3: 307-319.
- Sheffer, G. (2003). *Diaspora Politics. At Home Abroad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sopta, M. (2003). Return to the Homeland: The Building of a State. U: Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M., str. 23-28.
- Šakić, V., Duncan, H., Sopta, M. (ur.) (2003). *Immigrants and Homeland*. Zagreb: Institut dr. Ivo Pilar.

Politika i nasilje u tranziciji

Krešimir Petković

Politika nove suverenosti u ratu ubija one koji je na bilo koji način dovode u pitanje. Taj utemeljiteljski trenutak razbija mašineriju pravosuđa, kazneno pravo i uobičajeno funkcioniranje disciplinarnih postupaka.

Politološki osvrt o kaznenoj politici prema nasilnim zločinima rizično je početi filmskom referencom, jer bi mogao zazvučati kao amaterska filmska kritika, biti otpisan zato što koristi otrcan žižekovski manevar ili, jednostavno, klasificiran kao neozbiljan. No, izvrsni *First Blood* iz 1982, poznatiji kao *Rambo*, u ovom je kontekstu funkcionalan, jer ilustrira razliku između suverene i disciplinarne moći koju je elaborirao francuski filozof i socijalni teoretičar Michel Foucault. Film je izravna metafora utemeljujućeg trenutka u genezi specifičnih problema nasilja "protiv života i tijela" u Hrvatskoj. John J. Rambo, pripadnik elitne postrojbe Zelenih beretki i ratni heroj, dolazi u gradić na sjeverozapadu SAD-a u potrazi za suborcem koji je u međuvremenu umro od raka zbog izloženosti kemijskom oružju što ga je američka vojska koristila u Vijetnamu. Ramba maltretira lokalna policija, a vijetnamski veteran pod pritiskom – suvremenim dijagnostičkim rječnikom, Rambo boluje od PTSP-a – "puca", bježi policiji i u sukobu s njom ubija i ranjava više policijskih službenika, sve dok ga pukovnik Trautman, njegov nadređeni u ratu, u dramatičnome završnom prizoru ne nagovori da se preda. U jednom trenutku Rambo stavlja nož pod grlo fašistoidnog šerifa, vođe potjere, dajući pritom začudno "čist" teorijski iskaz: "Don't push it or I'll give you a war won't believe. Let it go".

Koliko košta država?

Rambo simbolizira suverenu moć o kojoj piše Foucault, a njegova prijetnja eksplicira odnos između suverene i disciplinarne moći. Suverena moć ima jedan centar, jasne naredbe, oštro kažnjava one koji joj se suprotstave. Ona vodi ratove za teritorij, a to zahtijeva ratnike, poput Ramba, obučene za borbu, koji ne funkcioniraju najbolje u civilnom životu kad se rat završi. Disciplinarna moć je pak suvremeniji oblik funkcioniranja moći, koji djeluje pomoću brojnih tehnika, procedura, ispita, sitnih normiranja i oblikovanja subjekata u suvremenim mirnodopskim

društvima. Ona ne kažnjava teatralno i simbolično, nego potih, strpljivim discipliniranjem, a u krajnjem slučaju smještanjem u zatvor s prilagođenim individualnim tretmanom, obveznim mjerama i nadzorom, što treba spriječiti transgresije subjekta kad bude "resocijaliziran". Ukratko, javno mučenje zamjenjuju posjet psihijatru i minuciozni birokratski protokoli.

Odabrani filmski primjer pokazuje logiku odnosa između dva tipa moći. Operacije suverene moći zahtijevaju ratnike, dok operacije disciplinarne moći zahtijevaju tiha pravila, red i mir, te urednu privatnu i javnu birokraciju koja ih osigurava. U mirnom razdoblju instrumenti suverene moći postaju disfunkcionalni i stvaraju napetost u odnosu prema mehanizmima disciplinarne moći koji se počesto ne mogu nositi s njima. Subjekti koji vode rat ne mogu funkcionirati kao poslušni civilni subjekti, a napetost između dvaju tipova moći može biti kobna. Rat koji Rambo pokreće prevelik je izazov za civilne snage reda. U filmu se napetost prekida smrću šerifa, simbola nemoćne disciplinarne moći. Priča o Hrvatskoj može se interpretirati u naznačenim okvirima.

Program "iz zatvora u vojsku" bio je nužan za suverenost, ali je kasnije stvorio teške disciplinarne probleme.

Hrvatska je od 1990. bila tranzicijski laboratorij u kojemu je postojala napetost između dvaju tipova moći.¹ Uspostava države, rat za neovisnost i povijest njezine kaznene politike² prema nasilnim zločinima može se, makar djelomice, objasniti pomoću te distinkcije. Suverena moć u Hrvatskoj bila je ugrožena odmah nakon što se država konstituirala. Nova država trebala se obraniti u ratu za neovisnost. Ratno stanje trajalo je četiri godine, a dug i težak rat nisu vodili disciplinirani "bijeli ovratnici", nego ponajprije "ratnici", oni koji su to bili prije i oni koji su to postali, i to prema logici koja duboko prkosi civilnom stanju. Najprije je trebalo nabaviti novac i oružje, potom stvoriti vojsku, boriti se, ubiti neprijatelja kako bi se ostvarila "nacionalna i državna samobitnost". Taj proces, u načelu, ne može biti disciplinarno "čist". Bez obzira na pravni kontinuitet, nova država politički nastaje mimo stare države i nasuprot njoj, a rat taj proces zaoštava. U njemu su nastali mnogi subjekti koji nisu mogli funkcionirati u mirnodopskom stanju. Ukratko, operacije suverene moći vratile su se poput Ramba s PTSP-om i navijestile male ratove disciplinarnoj moći koja je tek počela svoj "put u Europu". To rano funkcioniranje suverene moći može se ilustrirati na nekoliko razina.

Prva razina obuhvaća niz ubojstava i progona koji proizlaze iz logike jednog centra i jedne političke linije, koja ne uklanja samo šmitijanske javne neprijatelje (Schmitt, 2007) na bojišnici i mimo nje radi zastrašivanja (slučaj srpske obitelji Zec), nego i pojedince koji su dio političkog tijela, ali fragmentiraju politiku nove suverenosti u ratu. Tako je, primjerice, 1991. ubijen Josip Reihl-Kir, načelnik osječke policije, koji se zauzimao za mirno rješenje sukoba sa Srbima. Dobroslav Paraga bio je meta više atentata, osnivač HOS-a Ante Paradžik ubijen je 1991. na ulazu u Zagreb, a u blizini Mostara ubijen je 1992. HOS-ovac Blaž Krajević. Suverena moć ne može dopustiti alternativnu politiku, a kamoli alternativne vojne snage.

Ti i drugi slučajevi opisani su u tekstu u *Nacionalu* (26. siječnja 2010, istaknuo K. P.) o "ljudima koje je 90-ih trebalo ukloniti". Članak počinje konstatacijom da je "u početku stvaranja Republike Hrvatske počinjen niz političkih ubojstava koja ni do

danas nisu riješena". Opis ubojstva Reihl-Kira sažima opći problem tehnologije moći, jer je ono bilo "samo jedna u nizu likvidacija onih koji se tih ratnih 90-ih godina nisu uklapali u službenu državnu liniju i kad bi se optužilo bilo koga od visokih državnih dužnosnika ili šefova tajnih službi, postalo bi jasno da se nova hrvatska vlast u obračunavanju sa svojim neistomišljenicima ili onima zbog kojih se osjećala ugrožena koristila drastičnim metodama." Politika nove suverenosti u ratu ubija one koji je na bilo koji način dovode u pitanje. Taj utemeljiteljski trenutak razbija mašineriju pravosuđa, kazneno pravo i uobičajeno funkcioniranje disciplinarnih postupaka.

Korade kao hrvatski Rambo

Druga se razina odnosi na posljedice funkcioniranja suverene moći i rata u mirnodopskom stanju. Riječ je o nasilnim zločinima u civilnom stanju, koji se često zbivaju nakon mnogo vremena od svršetka rata.³ To je odlično pokazano u dvosveščanoj knjizi Dušana Miljuša (2010a, 2010b). Naime, kad se zagrebe ispod površinskog žutila te publikacije, koje uključuje i sotonističko etiketiranje počinitelja (naslov knjige je "Hrvatski monstumi"), možemo vidjeti kako su brojni od najtežih nasilnih zločina koji su kažnjeni dugotrajnim kaznama zatvora povezani s ratnim sukobom. Zvonimir Jakopčević i Krunoslav Vajčner, profesionalni vojnici, pripadnici 1. gardijske brigade "Tigrovi", osuđeni su na 30 odnosno 35 godina zatvora zbog ubojstva troje članova obitelji Vajčner 1999, rođaka jednoga od počinitelja, kod kojih su došli posuditi novac. U presudi piše: "U svom naumu zločinački proračunati, bezdušni i zastrašujuće hladnokrvni lišili su života mirne građane, pri čemu su postupali kao pripadnici elitne postrojbe Hrvatske vojske, koji su prisegnuli da će čuvati živote i imovinu građana" (Miljuš, 2010a: 26). Drugi je slučaj upadljiva metafora odnosa između suverene i disciplinarne moći 1990-ih: Branko Markovac "Medeni", odjeven u kockastu trenirku hrvatske nogometne reprezentacije, pokazuje srednji prst fotografu koji ga snima. Od šezdesetak godina života Markovac je u zatvoru proveo pedesetak zbog silovanja, razbojstva, nekoliko krajnje surovih ubojstava, počinjenih u zatvoru i izvan njega. Miljuš (2010a: 51) nudi zanimljivu popratnu informaciju: "Bio je srpanj 1990. U lepglavskoj kaznionici izbila je pobuna. Bilo je to vrijeme društvenih promjena. Kažnjenci su se nadali da će im hrvatska država oprostiti zločine počinjene, kako su govorili, u bivšem sustavu, te po njima tada izrečene velike kazne". Sa zatvorenicima, kojima je Markovac bio neupitni vođa, pregovarali su Vladimir Šeks i ondašnji ministar pravosuđa Branko Babac. Fotografija "Medenog" je metafora: vođa zatvorenika, okorjeli disciplinarni problem, na snimci simbolizira suverenu moć, koja pokazuje srednji prst disciplinarne moći. Program "iz zatvora u vojsku" bio je nužan za suverenost, ali je kasnije stvorio teške disciplinarne probleme. Treći je slučaj Mate Boroza, pukovnik Hrvatske vojske, nekadašnji pripadnik Legije stranaca, otpušten iz HV-a 2003, kad je ubio svećenika u jednome malom mjestu kod Vinkovaca i dobio kaznu od 28 godina zatvora. Opisan je kao teški PTSP-ovac: "Scene iz rata koje su opterećivale njegovu psihu nastojao je potisnuti leksaurinima, fluzepanima, apaurinima. Tvrdio je da nije imao potrebe krasti jer je bio situiran" (Miljuš, 2010b: 24). Četvrto, alkoholizirani Stjepan Rošker, šećeraš i PTSP-ovac, pripadnik 117. brigade, ubio je bratića i još troje članova njegove obitelji "zbog meje" i dobio maksimalnu kaznu od 40 godina zatvora.

Naslov hrvatskog Ramba ipak ne pripada nijednome od njih, nego Ivanu Koradi. On je ratni heroj kao i Rambo, gene-

ral i zapovjednik 7. gardijske brigade, koji je pokazao hrabrost u brojnim operacijama, izgubivši u ratu ruku. U mirnodopskom stanju funkcionirao je kao nasilni mjesni šerif koji je u tandemu sa sinom izazivao tučnjave u lokalnim birtijama. Nakon jednog incidenta u kojemu je bio pretučen krenuo je u osvetnički pohod u kojemu pogiba petero ljudi: Davor Petriš, "stari dužnik" Franjo Kos i svjedoci Cilika Hudić i njezin 15-godišnji unuk Goran, a Vlado Knok-Pšenica preživljava s metkom u butini, ali nedugo potom umire. Policijska potjera za Koradom završava njegovom smrću, ali i smrću specijalnog policajca Marija Kusanića, kojega je opkoljeni Korade pokosio rafalom, doslovice kao Rambo šerifa. Poludjeli general ubija policajca, što ponovno napadno simbolizira odnos *trade offa* između suverene i disciplinarne moći. Država Koradi posthumno, odlukom Predsjednika Republike, oduzima odličja. Sve se to događa deset godina nakon rata.

Treća se razina odnosi na difuzne učinke nove suverene politike. Nova vlast nije samo vodila rat i uklanjala svoje političke protivnike suprotno idealnome pravnom poretku, nego je ta logika uključivala i smjene u ministarstvima, policiji i sudstvu. Represivni aparat popunjen je politički podobnim kadrom. Još se 1990-ih u krugovima struke i civilnog društva lamentiralo nad destrukcijom hrvatskog pravosuđa (HHO, 1995). U Hrvatskoj je bilo mnogo nasilja, a posebno se ističu mafijaška ubojstva, u kojima su često sudjelovali akteri povezani s vojskom, policijom i novom vlašću. I nasilje među mladima može se tumačiti kao izraz te logike. S obzirom na to da rat vodi jačanju desnice, brojna prebijanja koja su počinili skinheads i srodne neprofilirane podkulture, poput navijačkih, logično je povezati s jačanjem nacionalizma i logikom nove suverenosti.

Ponuđenu naraciju o razmjeni dva tipa moći treba, naravno, prihvatiti s rezervom. Ona u konačnici ništa ne govori o legitimnosti hrvatske države. HDZ, kao konkretna referenca logike nove suverenosti koja uništava disciplinarnu moć, bio je umnogome svehrvatski pokret za nacionalnu emancipaciju. Cijeli je proces ostvarenja suverenosti bio politički legitiman. Svrha je ove naracije samo da upozori na njegovu golemu cijenu. Područja koja su okupirali pobunjeni Srbi bila su u još većem kaosu. Ako bi Hrvatsku 1990-ih dobro opisao Foucault, u Krajini su na snazi bili Agamben i njegov "goli život", sintagma koja objašnjava potpuno izvanpravno operiranje političke moći koje čovjeka svodi na *homo sacera*, kojemu se bez sankcije može oduzeti život (Žunec, 2007; Barić, 2005).

Druga rezerva odnosi se na monokausalnost. Ako je spomenuti uzročni mehanizam važan, pa i presudan, to ne znači da u labavljenju disciplinarnoga "dobro uređenog društva" nisu bili na snazi i drugi mehanizmi. Bez obzira na disoluciju stare države i rat, tranzicija po sebi nosi osiromašenje, duboke ekonomske promjene i otvara prostor kriminalu i nasilju. Ta logika vrijedi za sve tranzicijske zemlje, a ne samo za one u kojima se stvarala država.

Treće, razlozi koje navodim specifično su politički, što legitimira politološku analizu. Utemeljenje države jest politički čin *par excellence*, kao i rat koji je, prema starome aforizmu, "nastavak politike drugim sredstvima". Uspostavljaju se nove političke strukture i operiraju nove, odnosno oživljavaju stare političke tehnologije suverene moći. Ne može se govoriti o kulturi nasilja, nego o politici tranzicijskog nasilja u Hrvatskoj. Moglo bi se čak ustvrditi kako bez raspada Jugoslavije ili bez rata nasilje u Hrvatskoj ne bi bilo onakvo kakvo je bilo, a zacijelo ne bi bilo toliko intenzivno i politički sponzorirano. Ta refleksija pomaže da se objasni nekoliko zanimljivih pojava. Prvo, nasilje odraslih u civilnom stanju u nekoj je mjeri posljedica politike. Drugo, to vrijedi i za nasilje među mladima koje u fokus dolazi kasnije,

kao "fini" disciplinarni problem, kada se moć i njezini diskursi promijene. Konačno, to objašnjava i paradoks da policijske i državne statistike, koje u javnosti citiraju policijski službenici, ne ukazuju na dramatični porast nasilja mladih: kvantitativna promjena u samoj pojavi možda i nije toliko važna koliko promjene diskurzivnih pretpostavki za njezino tumačenje. Nasilni čini u civilnom stanju općenito postaju znatno dramatičniji kako se bližimo 2010-oj nego 1991, kad ne padaju bombe po Banskim dvorima i kad egzistencija krhke suverene države nije upitna.

Poslijeratnu eru obilježila je hibridna struktura klasičnih kaznenih institucija, nadograđenih načelima države blagostanja. Opći zakoni, policija, sudovi, tužiteljstva i zatvori upotpunjeni su načelima socijalne politike kejnzijske socijalne države: umjesto kažnjavanja, pojedinca je trebalo rehabilitirati i resocijalizirati.

Genealogija kaznene politike u Hrvatskoj nakon rata upućuje na polaganu uspostavu ravnoteže između discipline i suverenosti, narušene početnim momentom uspostave suverene moći. Uvijek je riječ o kompromisu. Nasilje nikad nije toliko narušilo funkcioniranje države da bi ona postala posve nesigurna za prosječnog građanina. Podrazumijeva se da disciplinarni aparati, koje čine stabilniji diskursi dugog trajanja, nikad nisu bili sasvim dokinuti, nego su kako-tako funkcionirali, da bi se s vremenom počeli stabilizirati. Naime, kazneno, materijalno i procesno pravo, kriminologija kao istraživanje "uzroka i pojavnih oblika" zločina, kriminalistika kao policijska tehnika, socijalna pedagogija, psihologija i psihijatrija, te institucije i aparati moći kroz koje ti diskursi operiraju (škole, bolnice, sudovi, policijske stanice, zatvori, procedure postupanja) – taj se kompleks od kraja 1990-ih konsolidira i na dnevni red, pogotovo s procesom pristupanja EU, dolaze novi problemi disciplinarne moći.

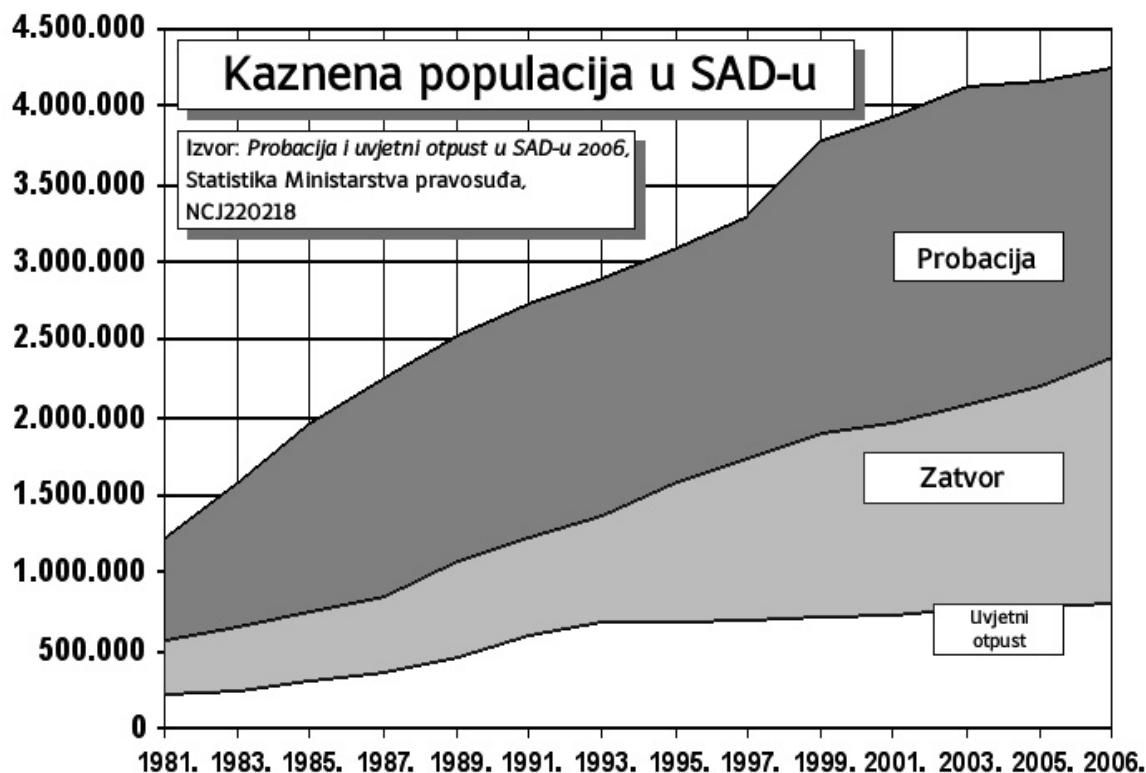
Priča o Rambou polako odlazi u zaborav. Donose se brojni pravilnici i procedure, dokumenti i strategije postupanja. Premda je podlegalna razina posebno važna za tehniku disciplinarne moći, promjene se događaju i na legalnoj razini: mijenja se Kazneni zakon 1998, reformira se kazneni postupak 2009, krajem 1990-ih donesen je i poseban zakon o sudovima za mladež itd. Simbolički obračun s organiziranim kriminalom "fizičkog nasilja" počinje velikim procesom "zločinačkoj organizaciji" 2000-2002. Osnovan je USKOK 2001. kao posebno tijelo za vođenje učinkovite kaznene politike, a jača i za rata prekinuta suradnja policije u regiji. Važni su i sudbena politika, presude Ustavnog suda, te određene razlike u kaznenoj politici velikih stranaka. U ovom smo trenutku, ipak, suočeni s nekim novim općim momentima na koje treba obratiti pažnju. Naznačeni disciplinarni kompleks podložan je različitim globalnim diskurzivnim, socijalnim i političkim promjenama.

Hrvatska na putu prema kaznenom neoliberalizmu?

Dva nova diskurzivna momenta jesu "kultura kontrole" i "upravljanje kroz zločin". Riječ je o pojavama koje su ponajviše izražene u kaznenoj politici SAD-a, ali koje u određenoj mjeri postaju i globalni modeli vođenja kaznene politike.

ki zaokret udesno. Pojedincu je trebalo kazniti za nedjela. Prijestupnici nisu više označavani kao deprivirana sirotinja, nego kao neodgovorni i objesni klijenti socijalne države. U kaznenoj politici zavlada je populistička struja koja ocrnjuje stručnjake, a mediji zahtijevaju od političara da budu čvrsti prema zločinu. Državu koja je meliorativnim djelovanjem svoje socijalne politike trebala iskorijeniti uzroke kriminala zamijenili su država koja

Grafikon 1. Kaznena populacija u SAD-u 2006.



Prilagođeno na osnovi http://en.wikipedia.org/wiki/Incarceration_in_the_United_States#_Incarceration_rate (pristupljeno 15. 4. 2010.)

O "kulturi kontrole" pisao je američki teoretičar kaznene politike David Garland (2001). Ta se sintagma odnosi na promjene u kaznenoj politici koje su povezane s krajem poslijeratne ere države blagostanja, nekim promjenama u "kasnoj modernosti", te s politikom neoliberalizma koja je najvećma zaživjela u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu. Poslijeratnu eru obilježila je hibridna struktura klasičnih kaznenih institucija, nadograđenih načelima države blagostanja. Opći zakoni, policija, sudovi, tužiteljstva i zatvori upotpunjeni su načelima socijalne politike kejnzijanske socijalne države: umjesto kažnjavanja, pojedinca je trebalo rehabilitirati i resocijalizirati, to jest naglašavali su se individualni tretman i kažnjavanje prilagođeno pojedincu. Dominantna je bila kriminologija uzroka, koja je uzroke zločina tražila u socijalnoj okolini na koju je trebalo djelovati široko koncipiranom socijalnom politikom. Prijestupnika je trebalo "tretirati" prilagođenim programom, a ne kazniti.

Na krizi države blagostanja rascvala se politika neoliberalizma. Proklamirani su politika štedljive i male države, te strogi moralni zaokret u privatnoj sferi, s naglaskom na čvrst odgoj i odgovornost pojedinca. Zločin i kaznena politika postali su vruće političke teme. Kaznenu politiku općenito je obilježio ideološki

strogo kažnjava počinitelje i opća kaznena kultura kontrole. U pozadini je te kulture zamisao da racionalni pojedinac reagira na podražaje iz okoline. Ako mu se učini da se zločin isplati, on će ga počinuti, pa ga od toga treba odvratiti strogom kontrolom i oštrim kaznama. Kriminologiju socijalnih uzroka zamijenila je kriminologija kontrole koja je usmjerena na propitivanje okolnosti u kojima zločin nastaje i u kojima treba razviti odgovarajuće kontrolne mehanizme.

Nova kaznena politika donijela je sveprisutne sigurnosne kamere i zaštitarske službe. U skladu s neoliberalizmom, kaznena je politika privatizirana prema *contracting out* modelu, te je došlo do proliferacije privatnih zaštitnih agencija i velikih zatvora koji se grade iz privatnih sredstava i kojima se upravlja privatno. Donijela je, pogotovo u SAD-u, stroge kazne, relegitimiranje smrtno kazne, te unificiranu sudbenu politiku strožih kazni. Poglavitno se inzistira na učinkovitome i brzom pravosuđu. Garland (2001: 163) pokazuje kako se cijeli taj kompleks zasniva na određenome kulturnom kompleksu karakterističnom za kasnu modernost koju, Giddensovim riječima, obilježava određena ontološka nesigurnost povezana s tzv. iskorjenjivanjem pojedinaca i slabljenjem tradicija. U tom se svijetu visoka

stopa kriminala prihvaća kao činjenica, o tome se raspravlja kao o velikome političkom problemu, a od pojedinaca se očekuje da prilagode svoje dnevne rutine tom problemu, da se sami pobrinu za sigurnost itd.

S kulturom nesigurnosti i kontrole povezan je širi problem – Foucaultov problem governmentálnosti, odnosno načina političkog upravljanja ljudima. Novi svijet nesigurnosti ne transformira samo socijalnu državu u kaznenu, nego mijenja i pravosuđe: primjer je politizacija tužiteljstva koje se treba dokazivati pred javnošću, a sve je istaknutija figura javni tužitelj koji gradi političku karijeru (Simon, 2005: 35, 123). Cijelo se društvo upravlja prema novom modelu kontrole. To se vidi u stilu života više srednje klase koja preferira ograđena naselja i vožnju u sigurnim terencima. Mijenjaju se i načini ponašanja u obitelji (penalizacija obiteljskog nasilja), upravljanje školama (penalizacija nasilja u školama), a ponekad se određena politička pitanja nastoje riješiti posredno kroz kaznenu politiku (primjerice, ubojstvo trudne žene strože se kažnjava, čime se izražava stajalište o pobačaju). To je fenomen "upravljanja kroz zločin" ili "vođenja politike kroz zločin" (Simon, 2005).

Novi se trendovi naziru i u Hrvatskoj. Grade se ograđena naselja. Zaštitarske tvrtke vrlo su prisutne u društvu i važan su oblik ekonomske aktivnosti. Mediji senzacionalistički pišu o zločinu, a izjave političara sve su desnije. Ističu se skupoća i neučinkovitost pravosuđa, te pretrpanost zatvora. Posljednja reforma kaznenog postupka učinila je zaokret prema anglosaksonskom modelu, ojačavajući ulogu tužiteljstva. Uvodi se i ekonomski manje zahtjevan sustav probacije. Uočljive su promjene u načinu upravljanja školama, postrožene su prometne norme, reguliraju se izlasci mladih osoba itd. Reformama su tužiteljstvo i USKOK dobili posebnu političku snagu, što podsjeća na američki model politizacije tužiteljstva.

Postaje li Hrvatska kaznena država poput SAD-a?

Vrlo ispolitizirana rasprava o uzrocima zločina rijetko se može konačno zaključiti. No u raspravi o učincima neke politike znatno je teže izvoditi ideološke bravure kao o raspravi o uzrocima, jer su učinci činjenice kojima je teže manipulirati. A učinci su nove kaznene politike u SAD-u dramatični. SAD redovito koristi smrtnu kaznu i imaju od šest do deset puta veću kaznenu populaciju od usporedivih zemalja (Garland, 2001: xi). Ukupna zatvorska populacija u SAD-u premašuje dva milijuna ljudi, a kad se tome pribroje oni koji služe neki oblik uvjetne kazne, to jest oni koji su uvjetno otpušteni (*parole*) i uvjetno osuđeni uz nadzor (*probation*), brojka premašuje nevjerojatnih sedam milijuna. To je više od tri posto od 310 milijuna stanovnika. Američki zatvorski sustav treći je najveći poslodavac u državi. Sve to navodi neke autore na ocjenu da je "sadašnji američki zatvorski sustav Levijatan bez premca u ljudskoj povijesti" (Loury, 2008: 4). Možda još više zabrinjavaju relativni pokazatelji. Zastrašujući porast kaznene populacije izravno je povezan s usvajanjem novih obraza kaznene politike: čvrsto određenih kazni, primjenjivanih do kraja, bez pomilovanja (*determinate sentencing* i *truth in sentencing*), znatno smanjene mogućnosti skraćivanja kazne (*mandatory minimum*) i doživotni zatvor za one koji treći put budu osuđeni za teže kazneno djelo (*three strikes and you're out*). Od 1980. do 2000. populacija s uvjetnim otpustom i probacijom porasla je više od 300 posto, populacija u državnim i saveznim zatvorima više od 400 posto, a u okružnim zatvorima gotovo 200 posto (Wacquant, 2009: 65-66, 134). Usto, u toj je populaciji

udio crnaca i Latinoamerikanaca veći od njihova udjela u stanovništvu (Western, 2006).

Nasuprot ideologiji neoliberalizma, koja zagovara malu i jef-tinu državu, glomazni zatvorski sustav u SAD-u pokazuje da je ta država ustvari velika i skupa. Za Wacquanta (2009: 307-308) su SAD Levijatan u kojemu sirotinja koja se bavi kriminalom ide u zatvore, bez životnih šansi i daleko od *laissez-fairea*. Penalizira se siromaštvo, o čemu govori politička ljevica. Wacquant govori i o specifično američkoj "pornografiji reda i mira", koja ulazi i u europsku političku arenu.

Na krizi države blagostanja rascvala se politika neoliberalizma. Kaznenu politiku općenito je obilježio ideološki zaokret udesno. Prijestupnici nisu više označavani kao deprivirana sirotinja, nego kao neodgovorni i objesni klijenti socijalne države.

Danas se u Hrvatskoj mnogo govori o korupciji. Spektakularne afere i USKOK-ove optužnice zaokupljaju medije. Korupcijske afere potresle su javna poduzeća, bolnice, pa i sveučilište. Prosječan hrvatski građanin, čini se, ima dojam da je društvo znatno nesigurnije nego što je bilo, i to ponajprije u pogledu klasičnog nasilja "protiv života i tijela". Njega ne zanima isključivo zločin "bijelih ovratnika", nego i brojna ulična premlaćivanja i ubojstva, te nasilje među mladima. Pokušao sam pokazati da to nije samo predmet novinske kronike, nego teorijski intrigantna tema. Osnovna intepretacijska ideja bila je da je fizičko nasilje politički problem, barem jednim dijelom proizašao iz uspostave države u ratu. Operacije nove suverene moći na više su razina oštetile uhodane disciplinarne mehanizme koji stanovništvo drže pod kontrolom. Tome su pridodane još dvije provizorne refleksije o neoliberalnoj kulturi kontrole i upravljanju kroz zločin, posuđene iz globalne političke teorije kaznene politike, koje dodatno osvjetljaju stanje u Hrvatskoj. Čini se kako je Hrvatska pred izazovom da prihvati nove, opasne političke aranžmane, te da iz kaosa nove suverenosti uskoči u kaznenu neoliberalizam društva kontrole. Hoće li se Hrvatska pretvoriti u kaznenu državu s više zločina i više kažnjavanja, ostaje ipak pitanjem za budućnost.

Bilješke

1. Riječ je o tipovima funkcioniranja moći, dakle o politološkim kategorijama, a ne o pravnim veličinama. Suverenost stoga ovdje nije pojam državnoga i međunarodnog prava, nego faktički tip moći, odnosno "tehnologija" moći koja operira na određen način.
2. U tekstu se termin kaznena politika ne koristi u uskom smislu penologije, politike kazni i kazneno-pravnog sankcioniranja kažnjivog ponašanja, nego u širem smislu onoga što se naziva "politikom suzbijanja kriminaliteta" (usp. Horvatić i Cvitanović, 1999: 1-24).

- 3 Slično slučaju kaznene politike, ni termin zločin ne koristim u tehničkome kazneno-pravnom smislu. Pod nasilnim zločinom podrazumijevam sve fizičke napade na druge osobe, od udarača do ubojstva, bez obzira na motivaciju.

Literatura

- Barić, N. (2005). *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990.-1995*. Zagreb: Golden marketing–Tehnička knjiga.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: Naissance de la prison*. Pariz: Gallimard.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société: Cours au Collège de France (1975-1976)*. Pariz: Seuil i Gallimard (Hautes Études).
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Horvatić, Ž. i Cvitanović, L. (1999). *Politika suzbijanja kriminaliteta*. Zagreb: MUP.
- Hrvatski helsinški odbor (1995). *Kriza hrvatskog sudstva: Nijekanje vladavine prava?* Zagreb: HHO.
- Loury, G. (2008). *Race, Incarceration, and American Values*. Cambridge: The MIT Press.
- Miller, W. (2002). Ideology and Criminal Justice Policy: Some Current Issues. U: Stolz, B. A. (ur.). *Criminal Justice Policy Making: Federal Roles and Processes*. Westport i London: Praeger, str. 27-31.
- Miljuš, D. (2010a, 2010b). *Hrvatski monstri*. 1-2. Zagreb: Europapress holding.
- Schmitt, C. (2007). Pojam političkoga. U: *Politički spisi*. Zagreb: Politička kultura.
- Simon, J. (2007). *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Western, B. (2006). *Punishment and Inequality in America*. New York: Russell Sage Foundation.
- Žunec, O. (2007). *Goli život: socijetalne dimenzije pobune Srba u Hrvatskoj*. I-II. Zagreb: Demetra.



Reforma američkoga zdravstvenog sustava: nemoguća ili moguća misija?

Dagmar Radin

Ključna je razlika u odnosu prema Clintonovu pristupu reformi u tome što je Obama dao Kongresu da izradi prijedlog zakona. To se pokazalo kao dvosjekli mač, jer se donošenje zakona prepustilo nemilosti tijela koje predstavlja mnoštvo lokalnih, socijalnih i ekonomskih interesa.

Jedan je bivši britanski ministar zdravstva još 1946. rekao da se "nijedno društvo nema pravo nazvati civiliziranim ako bolesnoj osobi uskraćuje medicinsku pomoć zbog nedostatka sredstava". Ta je izjava imala sve jači odjek među američkim građanima i kreatorima politika, da bi na kraju dospjela na vrh dnevnog reda politike Obamine administracije. U jedinjoj industrijaliziranoj i razvijenoj zemlji u svijetu bez univerzalnog sustava zdravstvenog osiguranja, zdravstvena se kriza osjećala desetljećima. Ona je samo eskalirala s trenutačnom ekonomskom i financijskom krizom. S obzirom na neuspjeh prethodnih reformi sustava zdravstvenog osiguranja, usvajanje reforme u ožujku 2010. čini se kao dramatičan pomak u američkoj povijesti. Dok se prašina u medijima i javnosti donekle slegla, još uvijek se vodi žustra rasprava o posljedicama donošenja novog zakona.

Struktura američkoga zdravstvenog sustava

Usporedi li se sa zdravstvenim sustavima mnogih razvijenih zemalja, zdravstveni sustav SAD-a vrlo je fragmentiran i uglavnom tržišno upravljani, uz minimalne državne intervencije. Financiranje se zasniva na sustavu višestrukih platiša, pri čemu se najveći dio stanovništva oslanja na svoje poslodavce koji im pružaju privatno grupno zdravstveno osiguranje, dok oni koji imaju 65 i više godina koriste zdravstveno osiguranje koje financira federalna vlada (*Medicare*). Na razini država, Program zdravstvenog osiguranja djece, uveden 1990-ih godina, koriste djeca do 19 godina koja se ne kvalificiraju za druge programe

Dagmar Radin, docentica na Odsjeku za političku znanost i javnu upravu, Mississippi State University, SAD. Nositeljica kolegija "Zdravstvena politika" na doktorskom studiju Komparativna politika na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. E-mail: dradin@ps.msstate.edu Tekst je napisan za *Političke analize*, a s engleskoga ga je preveo Krešimir Petković.

zdravstvenog osiguranja, kao što je *Medicaid* (program osmišljen da pomogne obiteljima s niskim prihodima i niskom razinom resursa). Administracija Lyndona B. Johnsona ustanovila je programe *Medicare* i *Medicaid* 1965. Pojedinci koji se ne kvalificiraju za zdravstveno osiguranje koje pruža poslodavac (zbog nezaposlenosti, samozapošljavanja ili rada u malim poduzećima koja nemaju obvezu ponuditi grupno osiguranje) ili za zdravstveno osiguranje koje financira država moraju priskrbiti osiguranje kroz individualne police osiguranja. Zbog visoke cijene pojedinačnoga zdravstvenog osiguranja i praksi osiguravajućih tvrtki koje isključuju one koji imaju prethodne ili postojeće dijagnoze (tzv. *pre-existing conditions*), mnogi pojedinci ostaju bez osiguranja.

Slobodno tržište za financiranje zdravstva ne osigurava socijalnu pravednost, a promašaji na tržištu omogućuju osigurateljima da u praksi selekcioniraju rizike, ostavljajući najranjivije ljude neosiguranima.

Osiguranje zdravstvenih usluga također je "miješane" naravi. Ambulantna njega sastoji se većinom od privatnih ponuđača (obiteljskih liječnika opće prakse i specijalista), dok su bolnice profitne, neprofitne i javne. Većina onih koji imaju zdravstveno osiguranje bira osiguravatelja iz skupine umreženih ponuđača zdravstvenih usluga koji su pristali na nižu, prethodno ugovorenu tarifu, jer su tako njihova ukupna plaćanja "iz džepa" obično manja nego kad odaberu ponuđača izvan mreže. Čak i tada, većina planova pojedinačnoga i grupnog osiguranja podrazumijeva minimalna izdvajanja pojedinaca kako bi ostvarili pravo na isplatu premije osiguranja. Ta izdvajanja sežu od 500 sve do 10.000 dolara po kalendarskoj godini za planove osiguranja s visokim izdvajanjima, koja se nazivaju "računom za zdravstvenu štednju". Kad se udovolji zahtjevu za izdvajanjima, većina planova osiguranja pokriva 80 posto troškova, dok je nositelj police još uvijek odgovoran za suplaćanje do određenoga maksimalnog iznosa po godini. Oni koji se nisu osigurali, po pravilu plaćaju više, neugovorene cijene za iste usluge, te tako snose dodatan teret. Veliku većinu liječnika plaća se na osnovi izvršene usluge, a ne "po glavi" pacijenta, što znači da se svaka pružena usluga klasificira i naplaćuje odvojeno, čak i ako se pacijent liječi od iste bolesti. S obzirom na to da liječnici više zarađuju što više usluga pruže, sustav potiče visoku razinu uporabe testiranja i ispitivanja, što povećava troškove zdravstvenih usluga.

I način pružanja bolničke njega je fragmentiran, jer su prijam u bolnicu, bolnički tretman i usluge u nadležnosti različitih tijela. Primjerice, privatni liječnici koji ne rade za bolnicu, prije no što prime pacijenta moraju imati potpisane ugovore o primanju s bolnicama. Jedinica za hitni prijam u bolnici često je samo smještena unutar bolnice dok je u vlasništvu i/ili njome upravlja odvojeno tijelo. Drugi liječnici specijalisti (primjerice anesteziolozi) također ne moraju biti zaposlenici bolnice. Tako pacijent, nakon što je primio uslugu, može dobiti račun koji uključuje bezbroj stavki s naplatom pojedinačnih usluga, što uključuje naplate od osiguranja onih ponuđača unutar mreže (poput specijalista koji su vas primili), kao i onih izvan mreže (poput anesteziologa), za

koje pacijent često snosi puni trošak. Fragmentacija sustava zdravstvenog osiguranja i sustava pružanja zdravstvenih usluga uzrokovala je niz problema u zdravstvenom sustavu.

Problemi zdravstvenog sustava

SAD su jedina zemlja visokog dohotka u kojoj zdravstvenim sustavom upravlja tržište, za što postoji dobar razlog: većina zemalja visokog dohotka došla je do dobro poznatog zaključka da slobodno tržište ne funkcionira kad se primijeni u zdravstvu. S teorijskog stajališta, sustav upravljan tržištem pretpostavlja, među ostalim, relativnu jednakost dohodaka i posjedovanje potpunih informacija, pri čemu informirani pojedinci biraju zdravstvene usluge koje žele. Naravno da nije tako. Kako se zdravstvene usluge ne mogu uspoređivati s kupovinom cipela ili automobila, gdje tržište može dobro funkcionirati, tržišne su postavke promašene kad se primijene na zdravstveni sustav.

Prvo, zdravstvo se sastoji od javnih, meritornih i privatnih dobara (Hsiao, 1995). Javna su dobra ona dobra čija konzumacija od strane jedne osobe ne umanjuje količinu tog dobra koja je na raspolaganju drugima. U zdravstvu su primjer za to preventivne mjere i javno zdravstvo. Meritorna su dobra ona dobra čija konzumacija pruža veću društvenu nego privatnu korist, poput planiranja obitelji ili nekih usluga primarne zaštite. Zato je najbolje da financiranje zdravstva, kad je riječ o proviziji javnih i meritornih dobara, financira država, dok se provizija privatnih zdravstvenih dobara može efikasnije financirati kroz tržišne sile. Naposljetku, privatna su dobra ona koja donose korist isključivo osobama koje ih konzumiraju i kod kojih konzumacija od strane jednoga umanjuje konzumaciju od strane drugoga. Zbog njihove isključivosti, tržište ih može efikasno proizvoditi i distribuirati (Hsiao, 1995). Većina kurativnih medicinskih usluga i lijekovi pripadaju toj kategoriji.

Drugo, postoje i druge osobitosti sektora zdravstva. Nesavršena informiranost (poznata i kao "problem djelovanja") u sektoru zdravstva ne može se otkloniti pribavljanjem dodatnih informacija zbog visokih transakcijskih troškova. To stanje, koje primjerno obilježava asimetrična informiranost liječnika i pacijenta te liječnika i osiguravatelja, također opterećuju problemi moralnog hazarda i negativne selekcije rizika. Primjerice, pacijent koji traži zdravstveno osiguranje ima više informacija o vlastitom zdravlju nego osiguravatelj rizika. Istina je i to da su oni koji traže osiguranje ujedno i oni koji će ga najvjerojatnije upotrijebiti, bilo zbog postojećih informacija o svojem zdravstvenom stanju, bilo zato što je, jednom kada steknu osiguranje, veća vjerojatnost da će se rizično ponašati. Ta se dva slučaja nazivaju negativnom selekcijom rizika i moralnim hazardom. Da bi smanjili gubitak profita, osiguravatelji osmišljavaju planove osiguranja koji im omogućuju da odaberu najbolji, dakle najniži rizik, namećući ograničenja u pogledu prethodnih ili postojećih dijagnoza, uvodeći razdoblja čekanja za pokrivanje pojedinih bolesti ili jednostavno odbijaju osigurati pacijente visokog rizika. To remeti funkcije tržišta osiguranja i onemogućuje racionalno grupiranje zdravstvenih rizika. Visoki transakcijski troškovi tržišta osiguranja proizvode vrlo neefikasne rezultate (Woolhandler, Campbell i Himmelstein, 2003).

Posljedice zdravstvenog sustava

Istraživanja pokazuju da slobodno tržište za financiranje zdravstva ne osigurava socijalnu pravednost, a promašaji na tržištu omogućuju osigurateljima da u praksi selekcioniraju

rizike, ostavljajući najranjivije ljude neosiguranim (Hsiao, 2007). Posljedice takvog sustava u SAD-u dobro su poznate: trenutačno je oko 47 milijuna građana (oko 16,8 posto stanovnika do 64 godine života) neosigurano, što povećava njihov rizik, uzevši u obzir da neosigurani pojedinci običavaju odgađati posjet liječniku sve dok nije prekasno. Nadalje, neosigurani pojedinci po pravilu su najčešći korisnici usluga hitnog prijama, što ih izlaže daljnjemu financijskom riziku. Ne iznenađuje to što je 2007. u SAD-u 62,1 posto svih bankrota bilo povezano s troškovima liječenja i što je 92 posto tih dužnika imalo medicinske dugove veće od 5.000 dolara ili 10 posto neoporezovanoga obiteljskog dohotka (Himmelstein i dr., 2009). K tome, kako je zdravstveno osiguranje povezano sa zaposlenjem, otpuštanja uzrokovana financijskom i ekonomskom krizom izložila su još više pojedina riziku zdravstvenih problema, zbog povezanosti nezaposlenosti i propadanja zdravstvenog stanja, ali i zbog gubitka pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem.

interesi otežava oblikovanje politika, što u konačnici vodi kompromisnoj politici s podoptimalnim rezultatima. Ipak, u američkoj povijesti ima politika koje iskaču iz te kolotečine. Primjeri su donošenje Zakona o socijalnoj sigurnosti i program *Medicare*. Zakon o socijalnoj sigurnosti donesen je u vrijeme politike koja je iskočila izvan uobičajenih okvira kao posljedica velikog događaja koji je pokazao slabosti američkog društva – Velike krize. Zakon o socijalnoj sigurnosti, za čije je donošenje 1935. zaslužan Franklin D. Roosevelt, bio je dio New Deala, te se bavio pitanjima umirovljenja, nesposobnosti za rad i nezaposlenosti. *Medicare* je pridodan 1965.

Reforme zdravstvenog sustava tema su američke politike od Nixonova doba, ali potreba za reformom postala je nasušna u ranim 1990-ima zbog brzog porasta neosigurane populacije i povećanih troškova zdravstvene skrbi. Stvaranje upravljane skrbi, odnosno vertikalna integracija financiranja i pružanja zdravstvene skrbi u 1980-ima, bio je odgovor na povećane troškove

Tablica 1. Indikatori zdravstvenog sustava

Država	Zdravstvena potrošnja po glavi stanovnika (američki dolari, sadašnji tečaj)	Ukupna zdravstvena potrošnja (postotak BDP-a)	Očekivani ukupni životni vijek (godine)	Stupanj dječjeg mortaliteta (na 1.000 živorođene djece)
SAD	6.719	15,3	77,98	6,6
Kanada	3.917	10,0	80,35	5,0
Njemačka	3.718	10,6	79,13	3,8
Francuska	3.937	11,0	80,55	3,7

Izvor: Indikatori razvoja Svjetske banke.

Indikatori zdravlja u SAD-u također pokazuju da zdravstveni sektor loše funkcionira. Mortalitet djece gotovo je dvostruko veći nego u usporedivim razvijenim zemljama. Amerikanci u prosjeku žive kraće od svojih sjevernih susjeda, ali troše mnogo više na zdravstvo od bilo koje od usporedivih zemalja.

Te su brojke, zajedno s brojnim pričama pojedinaca o računima za liječenje koji su doveli do bankrota te pričama o smrti pacijenata koja se mogla izbjeći, masovni mediji predočili publici. Zdravstvo je bilo na dnevnom redu brojnih američkih predsjednika, no silazna spirala zdravstva, zajedno s izborom prvoga predsjednika afroameričkog podrijetla, donijela je potreban politički poticaj i otvorila "prozor mogućnosti" za reformu sustava koji je prije bio zatvoren.

Kontekst stvaranja politika u SAD-u

Poznato je da je proces stvaranja politika u SAD-u konzervativan. Promjene su rijetke i malog su razmjera. Iznoseno je više različitih teorija procesa stvaranja politika u SAD-u, no prema najnovijim institucionalnim teorijama, potrebnu reformu zdravstva spriječile su formalne institucije federalizma i prezidencijalizma, stvarajući brojne točke veta između institucija i različitih razina vlasti što je usporilo, pa čak i onemogućilo, proces stvaranja politika, potičući konflikt umjesto suradnje (Immergut, 1990). Drugi su tvrdili da se uzrok nalazi u većinskoj izbornoj sustavu s jednomandatnim okruzima koji vodi dvostranačkom sustavu u kojemu obje stranke obuhvaćaju velike razlike u svojoj izbornoj bazi. Pokušaj da se zadovolje svi

zdravstva kroz implementaciju mnogih kontrolnih mehanizama, kao što su "čuvari ulaza" (*gatekeepers*), liječnici sa stalnom mjesečnom plaćom i kontrola nad pridržavanjem procedura. Predvodnik tih organizacija zdravstvenog menadžmenta (HMO) bio je Kaiser Permanente u Koloradu. On je na početku doživio značajan uspjeh, ali se kasnije preoblikovao u druge modele zdravstvenog osiguranja (kao što su PPO i POS¹) zbog nezadovoljstva pacijenata kontrolom i nedostatnom fleksibilnošću sustava. No HMO-a je ostavio traga u američkom zdravstvenom sustavu, jer je stvorio sustav upravljanja troškovima zdravstva koji dijele osiguravatelji i ponuđači zdravstvenih usluga. Drugi dio propadanja američkoga zdravstvenog sustava činilo je rastakanje neprofitnih državnih sustava osiguranja tako što se dopustilo velikim privatnim osiguravateljima (poput WellPointa) da kupe tzv. *Blue Cross Blue Shield* tvrtke u 1990-ima i pretvore ih u profitna poduzeća.

Sadašnja reforma zdravstva

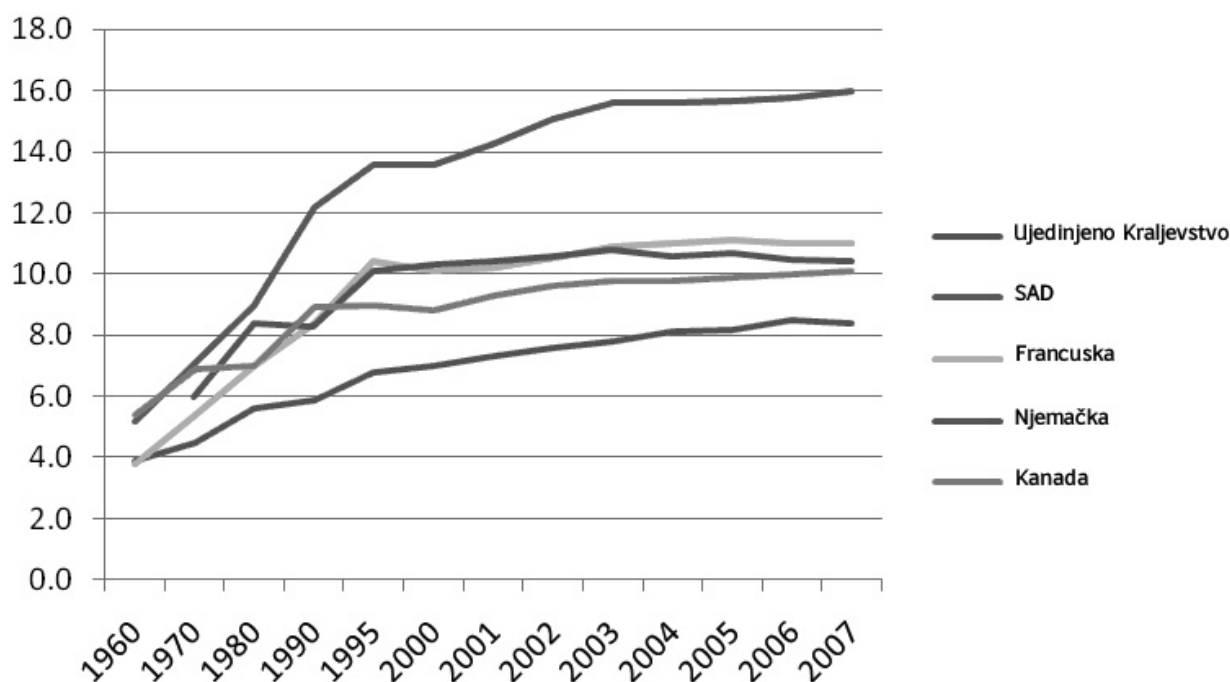
Sadašnji Zakon o zaštiti pacijenata i dostupnoj skrbi izglasovan je 21. ožujka i proglašen 23. ožujka 2010. Bio je vrhunski primjer stranačke podjele, jer ga nije podržao nijedan republikanac. Njegov je glavni cilj riješiti problem neosiguranih, uz dodatke koji se odnose na upravljanje saveznom zajmovima za obrazovanje, kojima se upravljanje tim zajmovima stavlja u ruke države. Novi zakon implementirat će se postupno u razdoblju od četiri godine i predviđa se da će pokriti 32 od ukupno 47 milijuna trenutačno neosiguranih.

Zakon predviđa rješavanje problem neosiguranih tako što regulira neke prakse osiguravajućih tvrtki koje danas otežavaju ili onemogućuju pojedincima koji imaju prethodnu ili postojeću dijagnozu da budu osigurani, osnivajući poseban zajednički fond za visoke zdravstvene rizike. Taj fond pokriva pojedince s prethodnom dijagnozom na kratki rok, što im omogućuje kasnije uključenje u sustav regularnoga zdravstvenog osiguranja. Zakon, također, obvezuje države da ustroje baze podataka za zdravstveno osiguranje, koje omogućuju pojedincima da usporede i odaberu najpovoljnije planove osiguranja. On ukida ograničenja iznosa za doživotnu isplatu police zdravstvenog osiguranja, te uspostavlja sustav koji obvezuje pojedince koji trenutno nemaju zdravstveno osiguranje da ga kupe ili da plate novčane kazne. Istodobno, zakon predviđa subvencije za obitelji s niskim dohotkom koje sebi ne mogu priuštiti zdravstveno osiguranje. Nadalje, zakon dopušta roditeljima da zadrže djecu od 19 do 26 godina u svojim policama osiguranja, jer se očekuje da će se tako osigurati najveća skupina neosiguranih, s obzirom na to da je 29 posto osoba od 19 do 24 godine neosigurano, a blizu su i oni od 25 do 34 godine, među kojima je 26,6 posto neosiguranih.

doma odlučili su odustati od tog nacrt, s obzirom na to da je usvajanje zakona bilo važnije i za javnost i za političko preživljavanje Demokratske stranke.

Premda se zakon bavi problemom neosiguranih, usmjeraajući se na neke prakse osiguranja koje su ga uzrokovale, ne uspijeva riješiti samu srž problema. Naime, on odgovara na pitanje isključujućih praksi osiguravajućih tvrtki koje pogađaju pacijente s prethodnim dijagnozama, ali ne daje zadovoljavajući odgovor na drugi glavni problem koji proizlazi iz neosiguranosti: troškove. Novi zakon dotiče se problema troškova samo marginalno, predviđajući regulatornu proceduru koja federalnoj vladi daje ovlasti da nadzire i odobrava povećanja premija zdravstvenog osiguranja. No troškovi zdravstvenog osiguranja u SAD-u nisu se povećavali samo zbog osiguravatelja vođenih profitom, nego i zbog nereguliranih troškova zdravstvene skrbi koje nameću njezini ponuđači. Za razliku od nekih drugih zemalja članica OECD-a, gdje su cijene zdravstvenih usluga regulirane i transparentne, američki je sustav najgrublji oblik kapitalizma, u kojemu liječnička profesija ima monopol u određivanju cijena. Čini se da se novi zakon nada da će neizravno sniziti troškove zdravstvenih usluga, prisiljavajući osiguravajuća društva na

Grafikon 1. Potrošnja na zdravstvenu skrb (postotak BDP-a)



Izvor: podaci OECD-a iz 2010.

Zakon povećava i iznos sredstava za program *Medicaid* za siromašne kojim upravljaju države. Raniji nacrti zakona u Predstavničkom domu Kongresa uključivali su program javnog izbora prema kojemu bi država postala osiguravatelj i kupac zdravstvenih usluga, što bi omogućilo pojedincima da kupe jeftinije police osiguranja. Pristaše takva nacrti tvrdili su da bi on pojačao konkurenciju, snizivši cijenu drugih profitnih polica osiguranja. Protivnici, uglavnom osiguravajuća društva, tvrdili su da bi to bila nepoštena konkurencija i da bi izbacila iz posla profitna osiguravajuća društva. Zbog usijane rasprave i nemogućnosti da uvjere demokrate iz Senata, demokrati iz Predstavničkog

čvršće pregovore s ponuđačima (s prijetnjom da će ih isključiti iz svojih ponuđačkih mreža), ali nije izgledno da će to riješiti postojeći problem.

Politika reforme zdravstva 2010.

Usvajanje sadašnje reforme zdravstva bilo je opterećeno sporovima, pa se ona ne može uzeti zdravo za gotovo. Predsjednik je isprva pokušavao postići dvostranački konsenzus o reformi, ali je vrlo brzo postalo jasno da on nije moguć. Od tog

se pokušaja konačno odustalo nakon dvostranačkog samita u Blairvoj kući 25. veljače 2010. koji je prenosila televizija, a na kojemu se Obama sukobio s republikancima zbog pojedinosti u nacrtu zakona. Na tom su sastanku do izražaja došle temeljne razlike u ideološkim pozicijama o ulozi države u društvu između liberala i konzervativaca, pa je predsjednik zaprijetio republikancima da će zakon izglasovati samo demokrati. Zakon je usvojen 21. ožujka 2010, ali podrška u glasovanju nije ostala na pukoj dominaciji demokrata u zakonodavnom tijelu. U prošlim slučajevima, poput Clintonova prijedloga zakona o zdravstvu, demokrati su imali većinu, ali prijedlog zakona nije prošao. Ključna je razlika u odnosu prema Clintonovu pristupu reformi u tome što je Obama dao Kongresu da izradi prijedlog zakona. To se pokazalo kao dvosjekli mač, jer se – u nadi da će se tako povećati vjerojatnost da obje stranke podrže zakon – donošenje zakona prepustilo nemilosti tijela koje predstavlja mnoštvo lokalnih, socijalnih i ekonomskih interesa. Uz te razlike, zbog kojih je verzija zakona Predstavničkog doma bila prilično neugrapna, Senat je imao vlastite verzije koje su se razlikovale u nekim ključnim odredbama, kao što je izostanak "javne opcije". Predsjednikov tim učinio je ustupke, kao što je odustajanje od regulacije cijene lijekova, napuštanje javne opcije i zabrana federalnog financiranja pobačaja. Mnoge su skupine potonje smatrale udarom na prava žena. Ostali ustupci uključivali su nenačelnu političku trgovinu s državama, poput Alabame, kojima se u zamjenu za njihov glas pristalo financirati različite projekte. Ironija je u tome što to pokazuje nedostatak stranačke discipline, kao i to da američki politički proces osvajaju posebni interesi, jer iste "crvene" države (u kojima dominira Republikanska stranka), koje se protive tome da država regulira privatni sektor, prihvaćaju novac poreznih obveznika u zamjenu za glas za politiku koja je neuskladiva s njihovom ideologijom. Pregovori su rezultirali zakonom koji nije optimalan ishod ni za jednu zainteresiranu stranu. Međutim, mnogi su smatrali važnim da taj zakon, nesavršen kakav jest, prođe kao prijelazna podloga za buduće nadopune.

Zaključak

Usvajanje zakona o reformi zdravstva u SAD-u bilo je povijesni događaj, no proces u kojemu je donesen bio je buran i opterećen kontroverzijama. Novi se zakon usmjerava na probleme neosiguranih, ali ne uspijeva se nositi s nekima od glavnih krivaca za taj problem: profitnim osiguranjem, povećanjem troškova kojima upravljaju ponuđači i potražnjom kojom upravlja ponuda. Očekuje se da će implementacija reforme biti završena do 2014. Bit će zanimljivo pratiti razvoj tog procesa, a posebno hoće li zakon ispuniti ciljeve koje je zacrtao. To što je zakon prošao nesumnjivo ostavlja neizbrisiv trag u evaluaciji Obamine administracije. Nedonošenje zakona bila je neprihvatljiva alternativa, kad se uzme u obzir da je dio predizbornih obećanja bilo njegovo usvajanje u prvoj godini mandata. Da se to nije dogodilo, bio bi to dokaz slabosti nove vlasti i izostanka odlučnosti u reformama. Zakon otvara put predsjedniku da se pozabavi i drugim problemima koji zahtijevaju hitno rješavanje, poput reforme imigracijske politike. Demokrati se nadaju da će se usvajanje reforme i njezine pozitivne posljedice osjetiti do izbora za Kongres na sredini predsjednikova mandata. No vjerojatnije je da će odlučujući čimbenici u glasovanju Amerikana ove godine biti uspjeh u oporavku od sadašnje financijske i ekonomske krize. Naposljetku, James Carville je dobro rekao za vrijeme Clintonove kampanje 1992. godine: "To je ekonomija, budalo!"

Bilješke

- 1 *Preferred Provider Organizations (PPO) i Point of Service (POS) varijante su organizacija zdravstvenog menadžmenta (HMO). V. objašnjenje na: <http://www.healthinsurance.info/HIPPO.HTM>. Pristupljeno 6. svibnja 2010.*

Literatura

- Immergut, E. (1990). Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. *Journal of Public Policy*. (10) 4: 391-416.
- Himmelstein, D. U., Thorne, D., Warren, E. i Woolhandler, S. (2009). Medical Bankruptcy in the United States, 2007: Results of a National Study. *American Journal of Medicine*. (122) 8: 741-746.
- Hsiao, W. (1995). Abnormal Economics in the Health Care Sector. *Health Policy*. (32) 3: 125-139.
- Hsiao, W. (2007). Why is a Systemic View of Health Financing Necessary? *Health Affairs*. (26) 4: 951-961.
- Sabatier, P. (ur.) (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Woolhandler, S., Campbell, T. i Himmelstein, D.U. (2003). Costs of Health Care Administration in the United States and Canada. *New England Journal of Medicine*. (349) 25: 768-775.
- World Bank, 2010. *World Development Indicators*. <http://www.worldbank.org>. Pristupljeno 6. svibnja 2010.



Ukrajina između autoritarizma i demokracije

Davor Boban

Od uvedbe institucije predsjednika države 1991. predsjednički izbori u Ukrajini uvijek su bili prvorazredan politički događaj. U svih pet dosadašnjih ciklusa natjecali su se jaki kandidati, jer predsjednik države ima znatne ustavne ovlasti koje mu omogućuju da sukreira politike i sudjeluje u zakonodavnom procesu zajedno s vladom i parlamentom.. Analizirajući parlamentarne i predsjedničke izbore od 1991. do danas mnogi su analitičari, a pogotovo novinari, često prilično neoprezno izvodili pogrešne zaključke o tome da je Ukrajina duboko podijeljena na proruski i prozapadni dio, te da bi se zbog toga mogla raspasti.

Povijesno naslijeđe

U Ukrajini, prvo, treba razlikovati etničku i jezičnu pripadnost stanovništva. U južnim i istočnim dijelovima zemlje prevladava rusofono stanovništvo, ali većinu ne čine etnički Rusi, nego etnički Ukrajinci. Dominacija ruskog jezika u svakodnevnom životu posljedica je rusifikacije koja se provodila u Ruskom Carstvu od Petra Velikog, ali i kasnije politike nametanja ruskoga kao službenog jezika u cijelome Sovjetskom Savezu. Lenjinističke proklamacije o poštivanju nacionalnih prava i sloboda u novome sovjetskom poretku samo su djelomično bile ispunjene. Ruski se jezik širio u svim sovjetskim republikama imigracijom etničkih Rusa, ali i nametanjem ruskog jezika u obrazovnim i javnim institucijama. U Ukrajini se najsnažnije širio u onim dijelovima zemlje koji su najranije pali pod vlast moskovskih careva u 17. i 18. stoljeću, a slabije u zapadnim dijelovima koji su do 1917. ili čak do 1939-1940. pripadali Austro-Ugarskoj, Poljskoj, Čehoslovačkoj ili Rumunjskoj. Zapadni dio zemlje stoga je bio najkasnije izložen rusifikacijskim pritiscima središnjih sovjetskih vlasti u Moskvi. Istodobno, zbog borbe sa stranim vlastima u zapadnim se krajevima najjače razvio ukrajinski nacionalizam. Povijesno naslijeđe

očuvalo se do danas, te se na predsjedničkim izborima građani zapadnih dijelova priklanjaju kandidatu koji teži neovisnijem položaju Ukrajine o Rusiji, te jačem isticanju ukrajinske kulture u svakodnevnom životu. Zbog jačeg utjecaja ruske kulture i većeg broja etničkih Rusa istočni i južni dijelovi zemlje usmjereniji su pak prema Rusiji nego prema Zapadu.

Narančasta revolucija: savez i razlaz Juščenka i Timošenko

Četvrti predsjednički izbori 2004. bili su najočitiji primjer sukoba između dvaju ondašnjih glavnih polova političke moći: predsjednika države Leonida Kučme i premijera Viktora Janukoviča, s jedne, te Viktora Juščenka i Julije Timošenko, s druge strane. Janukovič je bio ukrajinski premijer od 2002. do 2004, te se s te pozicije kandidirao za predsjednika države. Podupirao ga je ondašnji predsjednik države Kučma, a u skladu s dotadašnjom izbornom praksom Janukovič je trebao pobijediti bez obzira na izborna i ostala zakonska pravila. U prvom krugu glavni kandidati Juščenko i Janukovič bili su glasovno izjednačeni. Izborne ankete provedene uoči drugog kruga glasovanja davale su znatnu prednost Juščenku, ali su izborne prijave u istočnim i južnim dijelovima zemlje donijele pobjedu Janukoviču. U tim je krajevima proruski orijentirani Janukovič uživao najveću potporu, a na ruku mu je išlo i to što je smatran pripadnikom "Donječkog klana", skupine moćnika koje su povezivali politička i ekonomska moć te kriminal. Izborne prijave nisu bile ništa neuobičajeno u dotadašnjoj ukrajinskoj politici, te se ukrajinski politički režim u politološkoj literaturi nazivao *izbornim autoritarnim sustavom*. Prijelaz iz sovjetskih nekompetitivnih i neslobodnih u kompetitivne i slobodne izbore trebao je biti ključan korak u demokratskoj transformaciji ukrajinskoga političkog

Davor Boban, viši znanstveni asistent na Odsjeku za komparativnu politiku Fakulteta političkih znanosti. Prošle je godine obranio doktorsku disertaciju "Komparativna analiza polupredsjedničkih sustava u Rusiji i Poljskoj". E-mail: dboban@fpzg.hr

sustava. No, umjesto nastavka demokratizacijskih procesa s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina, osobito nakon proglašenja neovisnosti 1991, demokratska tranzicija u Ukrajinu je zastala, te je uspostavljen hibridni politički sustav koji je bio mješavina demokratskih i autoritarnih elemenata. Jedno od njegovih temeljnih obilježja bila je zlouporaba izbora kako bi vladajuća elita ostala na vlasti po svaku cijenu. Glasovanje građana pod pritiskom, naknadno ubacivanje glasačkih listića u glasačke kutije, ubojstva neovisnih novinara, te isprepletenost kriminala i politike onemogućavali su razvoj demokratskih političkih institucija. Tek su predsjednički izbori 2004. označili prekretnicu u dotadašnjoj političkoj praksi.

Pokušaj izborne prijevare izazvao je nezadovoljstvo u zemlji i val demonstracija, koji su postali poznati kao "narančasta revolucija". Masovni javni prosvjedi građana okupljenih oko Viktora Juščenka i Julije Timošenko spriječili su izbornu prijevare, te je krajem prosinca 2004. ponovljen drugi krug izbora u kojemu je pobijedio Juščenko, a Janukovič i njegovi pristaše priznali su poraz. No narančasta revolucija nije završila potpunom pobjedom jedne strane. Kako bi bio dopušten treći krug ili, službeno, ponavljanje drugog kruga predsjedničkih izbora 2004, Juščenko je morao pristati na reformu Ustava kojom su smanjene ovlasti predsjednika države. Premda su one i nakon reforme ostale znatne, vlada je ojačala u odnosu prema predsjedniku države. Ta promjena ne mora u praksi snažnije pogoditi predsjednika ako uspije staviti vladu pod svoju kontrolu. No, ako to predsjedniku ne pođe za rukom i ako izbije sukob između ta dva pola izvršne vlasti, jedna će institucija izgubiti. Upravo se to dogodilo kad je izbio sukob između predsjednika Juščenka i premijerke Timošenko.

Poslije stupanja na dužnost, Juščenko je imenovao svoju političku saveznicu Timošenko ukrajinskom premijerkom. Multimilijunašica koja se, kao i mnogi drugi ukrajinski tajkuni, obogatila devedesetih godina na sumnjiv način, Timošenko se ubrzo sukobila s Juščenkom. Nazivana *plinskom princezom*, ili *Ivanom Orleanskom narančaste revolucije*, Timošenko je najuspješnije od svih ukrajinskih tajkuna lavirala u nacionalnoj politici posljednjih dvadesetak godina. Rođena u Dnjiproperovsku na istoku zemlje, pripadala je rusofonom dijelu stanovništva, ali je kasnije u svojoj političkoj karijeri prihvatila ukrajinski jezik i prozapadne stavove. Devedesetih godina nalazila se na čelu tvrtke koja je uvozila plin iz Rusije i naglo se obogatila u tom poslu. Sumnja se da je njezino silno bogatstvo bilo rezultat malverzacija kojima je oštećena država. U drugoj polovici desetljeća bila je bliska Pavlu Lazarenku, premijeru koji je kasnije optužen za korupciju, i predsjedniku države Kučmi. Ubrzo je počela surađivati i s Juščenkom, koji je bio premijer od 1999. do 2001. U tome kratkom razdoblju Kučma, Juščenko i Timošenko bili su na istoj strani. Godine 1999. postala je potpredsjednica vlade i, zajedno s premijerom, nastojala je uvesti fiskalni red u zemlji i prisiliti tajkune da poštuju zakonska pravila u svom poslovanju. Istodobno je i sama bila optuživana za privredne malverzacije ne samo u Ukrajini, nego i u inozemstvu, pa je 2001. nakratko bila u pritvoru. Idila unutar trojke kratko je trajala. Raniji sukobi između Timošenko i Kučme zaoštrili su se kada su ona i Juščenko zbog svoje politike došli u sukob ne samo s tajkunima, čije su interesi ugrožavali, nego i s Kučmom, koji je bio povezan s njima. Izbačeni iz Vlade početkom 2001, Juščenko i Timošenko nastavili su surađivati. Premda su pripadali različitim strankama, na predsjedničkim izborima 2004. nastupili su zajedno, istaknuvši Juščenka kao predsjedničkog kandidata. Dijumvirat stvoren revolucijom na prvi je pogled zapečatio sudbinu svojih političkih protivnika, ali se savezništvo raspalo nakon nekoliko

mjeseci. Juščenko u rujnu 2005. raspušta vladu, obrazlažući da je to potrebno učiniti zbog sukoba među institucijama vlasti u kojemu on više ne želi posredovati.

Ustav i zakoni propisuju da kandidat za ukrajinskog predsjednika mora, među ostalim, znati ukrajinski jezik. Timošenko je naučila ukrajinski tek u svojoj 36-oj godini, dok je Janukovič i danas izložen ismijavanjima zato što loše govori ukrajinski, koji je naučio tek nakon što je imenovan premijerom 2002.

Izbacivanje iz vlade nakratko je uzdrimalo moć Julije Timošenko, ali je nije potpuno izbacilo iz politike. Njezina smjena s mjesta premijerke više je štetila ugledu predsjednika Juščenka, koji je optuživan da je izdao tekovine narančaste revolucije, nego njoj. Velika popularnost koju je Juščenko uživao na početku mandata istopila se tijekom narednih pet godina, te su mnoge pristaše narančaste revolucije bili duboko razočarani njime. Tomu su pridonijeli sukobi u "narančastoj koaliciji", koji su izbili 2005, ali i njegova nesposobnost da utječe na rješavanje ekonomskih i društvenih problema u zemlji. Usto, ono za što je optuživao prethodni državni vrh, okrnulo je i njega i njegovu obitelj. Njegov sin Andrij bio je upleten u skandale, od kojih se Juščenko nije ogradio, nego je stao na sinovljevu stranu.

Poraz "narančastih" na predsjedničkim izborima 2010.

Dok je Julija Timošenko uoči predsjedničkih izbora 2010. uživala znatnu potporu i popularnost, njezin politički suparnik Viktor Janukovič postajao je sve kontroverznija ličnost. Nije bilo sumnjivo samo proteklih dvadeset godina djelovanja, nego se pokazalo da su njegovi grijesi mnogo stariji. Mediji su otkrili da je sadašnji predsjednik države – koji je i član Akademije ekonomskih znanosti Ukrajine i Predsjedništva Nacionalne akademije znanosti – prije četrdesetak godina bio dva puta osuđivan zbog pljačke i fizičkog nasilja. Medijska ga otkrića nisu znatnije pokolebale, te je izjavio da su to "greške iz mladosti". Političku je karijeru počeo devedesetih godina. Od 1997. do 2002. bio je guverner Donjecke oblasti i istaknuti pripadnik "Donjeckog klana". S guvernerske funkcije napredovao je do druge najmoćnije pozicije u državi – mjesta predsjednika vlade.

Janukovič se nije vratio na vrh državne vlasti tek na predsjedničkim izborima 2010, nego već 2006, kad je njegova Stranka regijâ pobijedila na parlamentarnim izborima, a on je postao novi premijer. Na vlasti je bio samo malo dulje od godinu dana, do prijevremenih parlamentarnih izbora 2007, kada ga je na čelu vlade zamijenila Timošenko. Premda osramoćen porazom 2004, Janukovič se strpljivo pripremao za sljedeće predsjedničke izbore na kojima je želio pobijediti ne samo svoga glavnog protivnika s prethodnih izbora, Viktora Juščenka, nego i Juliju Timošenko, koja se s pozicije premijerke također pripremala

za novu predsjedničku utrku. Nastala je kandidatska trojka Juščenko-Timošenko-Janukovič u kojoj je svatko žestoko napadao svakoga. Krivnja za loše gospodarsko stanje zemlji prebacivala se s jedne strane na drugu, a duboko su se razlikovala i njihova stajališta o odnosima s Rusijom. Odnosi s Rusijom nisu samo ideološko, nego i ekonomsko i sigurnosno pitanje. Povezanost gospodarstava dviju zemalje, a osobito problem transporta ruskog plina preko Ukrajine u Zapadnu Europu, te mogućnost približavanja Ukrajine NATO-u čine odnose dviju zemalja posebno osjetljivima. Stajališta pojedinih političara o, primjerice, uporabi ruskog jezika u Ukrajini nisu sama po sebi zanimljiva Zapadu, ali služe kao pokazatelj njihova općenita stava o odnosu Ukrajine prema Rusiji. Sukob o politici prema Rusiji osobito se zaoštrio u kolovozu 2008. nakon napada ruskih snaga na Gruziju. Juščenko je oštro osudio napad, dok je Timošenko zauzela neutralniji stav. Zapadnom promatraču zanimljiva može biti još jedna činjenica o odnosu predsjedničkih kandidata prema jezičnom pitanju u Ukrajini. Ustav i zakoni propisuju da kandidat za ukrajinskog predsjednika mora, među ostalim, znati ukrajinski jezik. Dvoje od treje glavnih kandidata posljednji je uvjet ispunilo u posljednji tren. Timošenko je naučila ukrajinski tek u svojoj 36-oj godini, dok je Janukovič i danas izložen ismijavanjima zato što loše govori ukrajinski, koji je naučio tek nakon što je imenovan premijerom 2002.

Peti predsjednički izbori od stjecanja neovisnosti 1991. održali su se u dva izborna kruga 17. siječnja i 7. veljače 2010. Na njima je sudjelovalo 18 kandidata. Dotadašnji predsjednik Juščenko ispio je u prvom krugu, osvojivši samo 5,5 posto glasova. Kako je već u predizbornoj kampanji bilo jasno da Juščenko nema stvarnih izgleda osvojiti drugi mandat, utrka se vodila između Janukoviča, koji je u prvom krugu dobio 35,3 posto, i Timošenko, koja je osvojila 25,1 posto glasova. Nezadovoljna mogućnošću gubitka izbora, Timošenko je zaprijetila da će, ako Janukovič pobijedi, pokrenuti masovne javne prosvjede, na što je Janukovič uzvratio istom prijetnjom. Nakon drugog kruga glasovanja – u kojemu je Janukovič osvojio 48,95 posto, a Timošenko 45,47 posto glasova – Timošenko nije pokrenula najavljenju revoluciju, ali je podigla tužbu pred Visokim upravnim sudom zbog navodne izborne prijevare. Kao što je odustala od revolucije, tako je nakon nekoliko dana odustala i od tužbe. Tvrdila je da to čini zato što ne vidi pravnu mogućnost da se slučaj iznese pred Vrhovni sud, premda smatra da je Janukovič pobijedio zahvaljujući izbornoj prijevari. Nakon te izjave ostalo je nejasno zašto je povukla tužbu. Je li procijenila da nema realne mogućnosti da tužba bude prihvaćena i da sud presudi u njezinu korist? Toj tezi ide u prilog stav međunarodnih promatrača da su izbori bili slobodni i poštenu. Druga je hipotetička mogućnost da je Timošenko bila prisiljena povući tužbu zbog navodnih korupcijskih grijeha iz bliške prošlosti i mogućnosti da bude kazneno progona zbog njih. I u susjednoj Rusiji slična je sudbina snašla tamošnje oligarhe. Dok je ruska vlast u drugoj polovici devedesetih bila pod njihovim snažnim utjecajem, nakon Putinova dolaska na čelo države 2000. utjecaj oligarha naglo kopni. Putin im je ostavio mogućnost da sačuvaju svoje bogatstvo koje su stekli na sumnjiv način pod uvjetom da se ne miješaju u politiku. Oni koji su se ogriješili o to pravilo, kao Berezovski i Hodorkovski, pobjegli su iz zemlje ili su osuđeni na zatvorsku kaznu. U Ukrajini nije bilo slična scenarija, jer Juščenko nije bio tako snažan predsjednik kao Putin, ali mogućnost kaznenog progona uvijek visi nad glavom domaćih tajkuna, pa tako i nad glavom lijepe "plinske princeze" Julije Timošenko.

Janukovič je stupio na predsjedničku dužnost 25. veljače polaganjem prisege u parlamentu. Ceremoniji nisu prisustvo-

vali zastupnici stranke Julije Timošenko. Nakon tjedan dana parlament je izglasovao nepovjerenje premijerki Timošenko i novim premijerom imenovao Janukovičeva suradnika Mikolu Azarova. U novu vladajuću koaliciju ušla je Stranka regijâ umjesto stranke dotadašnje premijerke. Novi predsjednik ubrzo je posjetio Bruxelles i izjavio da je strateški cilj Ukrajine približavanje Europskoj Uniji, te da se zauzima za uravnotežen odnos svoje zemlje sa Zapadom i Rusijom. Dok je njegov prethodnik Juščenko bio izrazito prozapadno orijentiran i zauzimao se za približavanje i Europskoj Uniji i NATO-u, Janukovič želi Ukrajinu približiti Europskoj Uniji, ali ne i NATO-u. Takav je stav karakterističan za političare iz istočnih dijelova zemlje, ali Janukovič je, prema tvrdnjama nekih analitičara, promijenio neka svoja stajališta. Tako su njegova obećanja o proglašenju ruskoga kao drugoga službenog jezika u zemlji pala u vodu, jer je ubrzo nakon preuzimanja predsjedničke dužnosti izjavio da ukrajinski ostaje jedini službeni jezik.

Tijek i rezultati predsjedničkih izbora 2010. pokazali su da je Ukrajina, na paradoksalan način, možda krenula sigurnijim putem ka demokraciji. Jedna je zapadna analitičarka nakon predsjedničkih izbora ustvrdila da od svih postsovjetskih država samo baltičke republike i Ukrajina provode doista kompetitivne izbore. Slično su ukrajinske izbore ocijenili i europski promatrači. Pobjeda Janukoviča, bivšeg kriminalca i neuspjelog prevarama na prethodnim predsjedničkim izborima, otvara pitanje kako kandidat takva moralnog i političkog profila uopće može pobijediti na predsjedničkim izborima. Istodobno, na izborima 2010. praktično je bila isključena mogućnost nove izborne prijevare, što pokazuje da su javnost, mediji i određene političke institucije postali dovoljno jaki da spriječe povratak Ukrajine u razdoblje autoritarnosti.

Pravi vladar Irana pred teškim izazovima

Vedran Obućina

Politički sustav Irana sastoji se od elemenata islamske teokracije i neke vrste predstavničke demokracije. Sraz dviju vrsta suverenosti, narodne i Božje, pretočio se u sukob između izabраниh i neizabраниh vladara današnjeg Irana.

Iranski predsjednik Mahmud Ahmadinežad popularni je *bad guy* svjetske politike. Svako malo pojavi se u zapadnim medijima i ostavi sliku Irana kao države s monolitnim i represivnim režimom koji zlorabi vjeru kako bi terorizirao svoje stanovništvo. Stoga se zapadno javno mnijenje solidarizira s pokretima otpora u toj zemlji, a da malo tko shvaća da na taj način "navija" za liberalniju struju vjerskog režima, a ne za sekularni poredak. Samo upućeni razumiju da "izletiti" u zapadne medije dodatno osnažuju unutarnju propagandu o svijetu što ga predvodi "Veliki Sotona" – SAD. Zapravo, prava vanjska politika Irana prilično je konfuzna, a najviše se koristi za prerazmjешtanje figura u unutarnjoj politici. Islamska Republika Iran nipošto nije monolitni režim. Stare podjele, nove frakcije, klijentelističke klike i korupcijske mreže, te dubinske razlike među svećenstvom uzrokuju sve veće polarizacije. Stoga ključ razumijevanja iranske politike nije toliko u odnosima sa svijetom koliko u unutarnjoj političkoj strukturi. Središnje mjesto u unutarnjoj političkoj strukturi zauzima Sajid Ali Hamenei,¹ sedamdesetogodišnji klerik, koji je od 4. lipnja 1989. Vrhovni vođa Islamske Republike Iran. Od preuzimanja najviše iranske institucije nikad nije putovao u inozemstvo, nikad nije primio nijednoga zapadnog političara i nikad nije dao izjavu za neiranske novinare, a vrlo rijetko daje izjave i za domaće medije. Hamenei je vjerojatno jedna od najtajanstvenijih političkih figura u suvremenom svijetu.

Iranski politički sustav

Iranski politički sustav vrlo je složen. Filozofija islamske republike izražena je u jednoj knjižici, koja je pomalo nespretno prevedena kao *Islamska vlast*, jer bi se izvorni naslov *Velajate-Fakih* mogao prevesti kao vlast fakih, odnosno duhovnog

Vedran Obućina, diplomirani politolog, polaznik poslijediplomskoga specijalističkog studija iz regionalnih komparativnih politika. Poznavatelj je iranske politike i služi se perzijskim jezikom. Radi kao programski voditelj i politički savjetnik u Organizaciji za promicanje sjevernoatlantskih integracija. E-mail: vedran.obucina@opsa.hr

vođe. U njoj je autor, imam Homeini, sažeo svoje viđenje islamske republike utemeljene na političkom islamu kao općoj ideologiji, vjeri, politici, te praktičnom načinu života. Pod Homeinijevim vodstvom država je artikulirala svoj stav prema svijetu. Arapski, većinom sunitski, svijet optuživao je Iran za perzijski rasizam i nacionalizam. Optužbe su potekle od Sadama Huseina na početku iračko-iranskog rata, a iza njega su stali i zaljevski emiri, saudijska kraljevska obitelj i američka administracija. U povodu iranske Nove godine Homeini je 1980. obznanio da je Iran spreman za "izvoz revolucije". Zamišljen kao projekt s domino efektom, u kojemu će kler svrgnuti svjetovne vladare i ujediniti islamske zemlje u obliku islamskih republika, izvoz revolucije trebao je probiti izolaciju u kojoj se Iran našao. Slijedili su masovni mitinzi podrške Homeiniju, i to ne samo u islamskim zemljama. Postupno udaljšavanje drugih islamskih zemalja od homeinizma uslijedilo je nakon konačnog razlaza Homeinija s Muammarom Gadafijem i Hafezom Asadom, pa se Iran opet našao osamljen. Premda više nema blokovske podjele svijeta, Iran ističe da nije dio ni Zapada ni Istoka: *Na Garbi, Na Šargi* – ne Zapad, ne Istok, krilatica je koja sažimlje bit vanjskopolitičke orijentacije zemlje. Zemlja vodi neku svoju politiku nesvrstanosti, a formalna je članica pokreta nesvrstanih od skupa u Havani 1979. Homeini je u zemlji najprije uništio svjetovnu oporbu: konzervativce, liberalne, komuniste, mudžahedine i fedajine – sve koji su činili zajednički protušahovski pokret 1979, nagnavši mnoge od njih da napuste zemlju, pa Iran danas ima jednu od najbrojnijih političkih emigracija u svijetu. U zemlji je još uočljiv strah, stvoren u doba Homeinija, da će imperijalizam razbiti jedinstvo nacije i njome manipulirati iz sjene.

Hatamijeva revolucija bila je kratkog vijeka. Hamenei je izjavio da "neprijatelj napada islam kod kuće", a državni mediji, klerici, vojska i Revolucionarna garda počeli su žestoko kritizirati Hatamija.

Politički sustav Irana sastoji se od elemenata islamske teokracije i neke vrste predstavničke demokracije. Nasuprot moćnom Vrhovnom vođi i institucijama koje se popunjavaju neizbornim putem, predsjednika i parlament bira narod na općim izborima u kojima pravo glasa imaju svi koji su navršili 15 godina. Političke su stranke podijeljene na konzervativni i reformistički blok, a među njima postoji izraženo političko suparništvo. Političko uređenje nema, zapravo, supstancijalnu legitimnost, jer je suverenost naroda, koju implicira opće pravo glasa, potpuno suprotna Božjoj suverenosti. Sraz dviju vrsta suverenosti, narodne i Božje, pretočio se u sukob između izabраниh i neizabраниh vladara današnjeg Irana.

Vrhovni vođa, fakih, stvarno je najviša vlast u zemlji. Homeini je, zajedno sa šijitskim svećenstvom, otpočetak zahtijevao da najvišu vlast ima vrhovni vjerski vladar kao dobar i pravedan poznavatelj islamskog prava. Vrhovni vođa mora biti vjerski učenjak, jer obavlja brojne funkcije na raznim područjima vjerske doktrine. Bira ga Vijeće stručnjaka, koje jedino ima ovlast da nadgleda rad Vrhovnog vođe i da ga smijeni s položaja ako ne ispunjava svoje zakonske ovlasti. Vijeće stručnjaka ima 86

članova koje bira narod u 27 provincija, uključujući glavni grad Teheran, na mandat od osam godina, a sastaje se najmanje svakih šest mjeseci. Premda se nazivaju stručnjacima, članovi Vijeća to zapravo nisu, jer ne moraju znati ništa o pravu, umjetnosti, fizici, medicini ili bilo čemu drugome osim religije. Vijeće stručnjaka zapravo je lutka u rukama Vijeća čuvara. Ajatolah Džalaludin Taheri – uz Hoseina Ali Montazerija i Jusefa Saneija jedini utjecajni disidentski ajatolah, kojega se ni konzervativci ne usude posve ušutkati, pa godinama sjedi u kućnom pritvoru – optužio je Vijeće stručnjaka, ali i Vijeće čuvara, za "očaj, nezaposlenost, inflaciju i visoke cijene, užasni jaz između bogatih i siromašnih, stagnaciju i pad nacionalnog dohotka, bolesnu ekonomiju, birokraciju, korupciju, pronevjere, mita i ovisnost".

Hameneijev put do vlasti

Hamenei je rođen u svetome iranskom gradu Mašhadu 1939. u vrlo siromašnoj obitelji lokalnog klerika. Završio je osnovnu i srednju vjersku školu, premda one u šahovom režimu nisu bile priznate kao obrazovne institucije. Kasnije je učio kod ajatolaha Milanija i polako dolazio u doticaj s klericima iz grada Koma, koji su organizirali otpor režimu šaha Reze Pahlavija. Posjećivao je i sveti grad Nadžaf u Iraku, a potom je došao u kontakt i s ajatolahom Homeinijem. U Mašhadu je širio Homeinijevu poruku, te je postao meta tajne policije SAVAK. Nekoliko je puta bio uhapšen, mučen i pretučen u iranskim zatvorima. Zbog hapšenja i skrivanja, nije završio studij do kraja, pa je u vrijeme smrti Homeinija bio samo hodžat-ol-eslam, pripadnik niže razine višeg svećenstva u Iranu. Pred revoluciju skrivao se zajedno s osobom koja je obilježila njegov politički život najprije kao prijatelj, a potom kao neprijatelj – bio je to Ali Akbar Hašemi Rafsandžani. U revoluciji je bio jedan od pet najbližih suradnika Homeinija i vjerno mu je služio u iskorjenjivanju oporbe, od građanskih političara do komunista. Od 1979. do 1990. bio je jedan od osnivača i glavni tajnik Islamske republikanske stranke, koja je u to doba bila klasična totalitarna stranka koja je imala paralelnu vlast, zamjenik ministra obrane, vjerski nadzornik Islamske revolucionarne garde, vođa teheranske molitve petkom, što je najveća javna počast, predstavnik Teherana u Madžlisu, Homeinijev predstavnik u Visokome obrambenom vijeću, predsjedatelj Kulturnoga revolucionarnog vijeća, predsjednik Vijeća svrsishodnosti, to jest posrednik u uklanjanju nesuglasica između Madžlisa i Vijeća čuvara, te savjetnik Vrhovnog vođe.

U prvim godinama Islamske Republike u terorističkim odmazdama komunista i drugih pripadnika nekadašnjeg protušahovske koalicije ubijeno je 70 visokih ajatolaha. I Hamenei je teško ranjen 1981, kad je eksplodirala bomba u diktafonu u jednoj džamiji, pa i danas ima problema s govorom i plućima, a trajno mu je oštećena i jedna ruka. Iz bolnice je poručio da je njegova pobjeda nad smrću znak Božje nakane da napravi nešto veliko. Hamenei je u listopadu 1981. s 95 posto osvojenih glasova postao treći iranski predsjednik. Bio je prvi klerik koji je zauzeo to mjesto. Godine 1985. počeo je njegov drugi mandat.

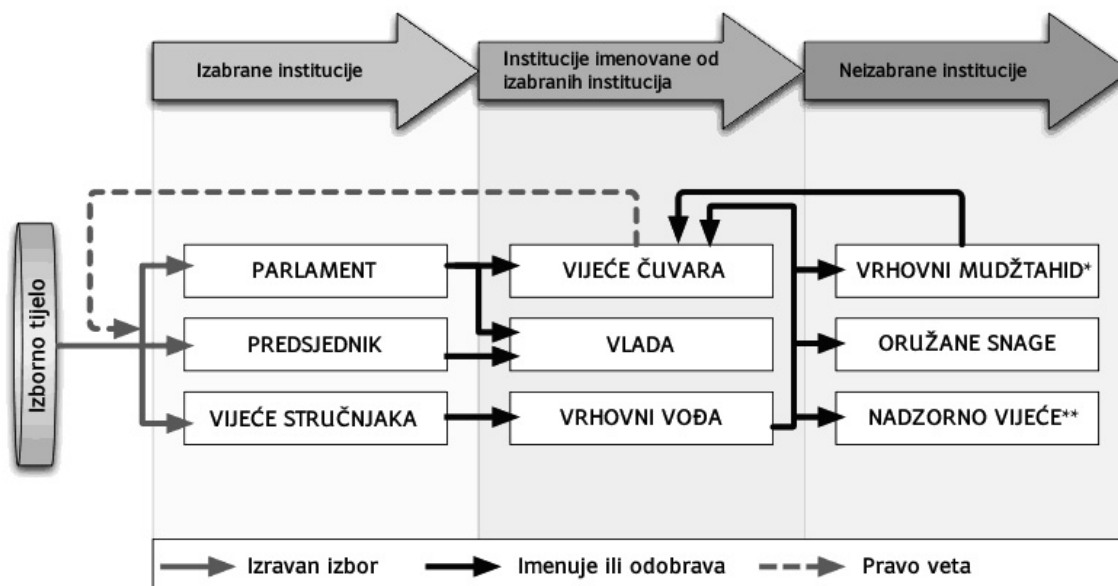
Predsjednik Ali Hamenei

Kao predsjednik, Hamenei je bio vjerni sljedbenik Homeinijeve nauka. Nije dopustio premijeru Huseinu Musaviju da svojim ekonomskim reformama preraspodijeli bogatstvo s bogatih trgovaca na sve pauperiziranije radništvo. No, najupečatljivije je Hameneijevo stajalište o vanjskoj politici. Zajedno s predsjednikom Madžlisa Alijem Rafsandžanijem, smatrao je da treba

ublažiti zaoštrene odnose s inozemstvom: "Iran bi trebao razviti odnose sa svakom nacijom – uključujući Velikog Sotonu, SAD – ako se odnos temelji na poštovanju i recipročnosti". Takav je stav doveo do afere *Irangate* u kojoj su Reagan i Rafsandžani dogovorili prodaju američkog oružja Iranu u jeku rata s Irakom 1985. Savez Hameneija i Rafsandžanija doveo je i do kraja iransko-iračkog rata u kojemu je poginulo oko milijun ljudi.

moći upravljati. Na brzinu su prihvaćeni amandmani na Ustav, Hameneiju je dodijeljen naziv ajatolaha, ali ne i velikog ajatolaha, te je postavljen na najviše mjesto u državi. Hamenei je odmah shvatio da mora biti vrlo pragmatičan kako bi se održao na vlasti, te se počeo oslanjati na potporu konzervativnih čelnika. Povratkom u konzervativne vode prekida svoje dugotrajno savezništvo s Rafsandžanijem.

Slika 1. Struktura iranskoga političkog sustava



* Vrhovni šerijatski sud.

** Tijelo koje rješava nedoumice i sukobe između Vijeća čuvara i sudskog sustava IR Irana.

Izvor: http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Iran (pristupljeno 10. svibnja 2010).

Zahvaljujući velikom savjetničkom utjecaju na Vrhovnog vođu uspješni su nagovoriti Homeinija da prekine neprijateljstva i godinama održavanu pat poziciju u Šat el Arabu, gdje je Iran imao 20 velikih ofenziva i nijedna nije uspjela. To je bio i najveći doseg Hameneija kao predsjednika. Prava moć u Iranu u rukama je Vrhovnog vođe i Vijeća čuvara, tijela u kojemu šest članova imenuje Vrhovni vođa, a šest Vrhovni sud, čije članove opet bira Vrhovni vođa. Položaj Hameneija ne mijenja se sve do 3. lipnja 1989. kad od raka umire ajatolah Homeini. Nacija je bila u šoku, a Hamenei vidi životnu prigodu da postane najmoćnija osoba u zemlji.

Vrhovni vođa Hamenei

Hamenei nije bio Homeinijev prvi izbor za nasljednika, jer je on preferirao Huseina Ali Montazerija. No Montazeri je bio previše kritičan prema režimu, te je ubrzo maknut s visokih položaja i stavljen u kućni pritvor, da bi umro je u prosincu 2009. tijekom velikih demonstracija. Hamenei je izabran za Vrhovnog vođu samo dva dana nakon Homeinijeve smrti, pri čemu su Homeinijev sin Ahmad i Rafsandžani potvrdili da je to bila želja pokojnog imama. Vijeće stručnjaka nije bilo zadovoljno tom odlukom, jer Hamenei nije bio ni veliki ajatolah ni "izvorište sustava". Stručnjaci su stoga zaključili da je slaba osoba kojom će

Rafsandžani je zamijenio Hameneija na mjestu predsjednika države. Hamenei je prvotno dao blagoslov njegovim ekonomskim reformama. Rafsandžani je zaposlio ekonomske stručnjake obrazovane na Zapadu, poboljšao stanje socijalne države, a smanjene su i restrikcije u društvenom životu te su, primjerice, opet dopušteni zapadna glazba, filmovi i kozmetika. Ti su potezi najlutili konzervativne klerike, kojima se priklonio i Hamenei, razišavši se tako s Rasafđžanijem. Hamenei se tada eksplicitno usprotivio stavljanju ekonomije iznad islama. Dobivši podršku Vijeća čuvara, uspio je u skupinu stručnjaka, koji nadziru, vode i mijenjaju Vrhovnog vođu, uvesti njemu vjerne ljude. Time je najvjerojatnije zaštitio svoj položaj doživotno, makar što se tiče konzervativnog klera. Istodobno, Rafsandžani je osvojio drugi predsjednički mandat, ali s mnogo manjom podrškom birača, jer su mnogi povjerovali u optužbe da je neuspješan i korumpiran političar. Dok je Rafsandžani gubio potporu naroda, Hamenei je postajao neosporni predvodnik konzervativaca. Iran je, pak, zapao u ekonomsku stagnaciju, praćenu velikom nezaposlenošću, osobito među mladima.

Hatamijeva revolucija

Prekretnica u unutarnjoj politici nastupila je s pobjedom reformista 1997. i Mohamadom Hatamijem kao novim iranskim

predsjednikom. Hatami je po svemu bio predodređen za uspjeh – sin ajatolaha Homeinija osobni mu je prijatelj, a otac mu je bio jedan od najboljih Hameneijevih učitelja u Mašhadu. Možda ga je to ohrabrio da na inauguraciji izjavi kako se islam mora prilagoditi modernom dobu da ne bi izgubio lojalnost mladih Iranaca i da bi osnažio iransku naciju. Ideje o većoj slobodi tiska, slobodi prosvjeda i smanjenu cenzure u umjetnosti i kulturi pratila je nova vanjskopolitička strategija nazvana "Dijalog među civilizacijama". Ona je trebala omogućiti prijateljstvo i partnerstvo sa svakom zemljom koja priznaje iranski politički sustav i ne miješa se u iransku unutarnju politiku, uključujući i SAD. "Teheransko proljeće" omogućilo je necenzurirano novinarstvo, a izgadile su se i razmirice sa Saudijskom Arabijom i Europskom Unijom. No, Hatamijeva revolucija bila je kratkog vijeka. Hamenei je izjavio da "neprijatelj napada islam kod kuće", a državni mediji, klerici, vojska i Revolucionarna garda počeli su žestoko kritizirati Hatamija. Novinske kuće su zatvarane, prestale su izlaziti novine, među njima i one studenata teheranskog sveučilišta. Studenti su izašli na ulice, tražeći Hatamijevu podršku. Nije se odazvao studentskim pozivima; naprotiv, najprije je pozvao na prestanak demonstracija, a potom ih i osudio. Godine 2001. s lakoćom je osvojio drugi predsjednički mandat, priznavši pritom kako nema dovoljno moći da Irancima osigura ustavno zajamčene slobode. Time je posredno obznaniio da je sva moć u zemlji u rukama Hameneija. Kako su demonstracije u Iranu uvijek znak da bi se mogla dogoditi nova revolucija, Hamenei i Vijeće čuvara dopustili su kozmetičke promjene režima kako bi smirili prosvjednike. Smanjene su socijalne restrikcije, oslabio je pritisak na oporbene političke stranke, dopušteni su satelitski programi. Režimske novine spominjale su Hameneijev interes za nogometom, glazbom i poezijom, nastojeći ga prikazati kao osobu s "ljudskim likom".

Era Ahmadinedžada

Na izborima za Madžlis 2004. Vijeće čuvara je zabranilo većini reformista da se kandidiraju. Ajatolah Montazeri, koji je bio oslobođen iz petogodišnjega kućnog pritvora, pozvao je na bojkot izbora i narodni neposluš. Gotovo polovica birača nije izašla na izbore, ali nije bilo neposluha. Konzervativci su osvojili golemu većinu mjesta u Madžlisu. Nakon pobjede na parlamentarnim izborima, počeli su se pripremati za izbor novog predsjednika. Premda je Hamenei na tom mjestu isprva vidio Alija Laridžanija, pobijedio je neklerik, gradonačelnik Teherana, Mahmud Ahmadinedžad. On je zagovarao povratak korijenima revolucije, borbu protiv siromaštva, korupcije u vlasti i gospodarstvu. Hamenei je bio zadovoljan – konzervativni kandidat nije prošao, ali je Iran ipak dobio konzervativnog predsjednika. Čim je preuzeo vlast 2005, Ahmadinedžad se obrušio na Izrael i SAD nizom provokativnih i skandaloznih izjava. Novi je predsjednik prihvatio i Hameneijevu zamisao o nuklearnom programu za mirovne potrebe. Počela je igra Irana s ostatkom svijeta, koji sumnja u miroljubivost projekta obogaćivanja urana, čemu umnogome pridonosi i Ahmadinedžadova bojna retorika. Hamenei se ponovno okrenuo pragmatičnom taktiziranju. Prvo je postavio Alija Laridžanija za glavnog pregovarača o nuklearnom programu, a potom je Vijeće za vanjske poslove dobilo nalog da se obraća izravno Vrhovnom vođi, zaobilazeći predsjednika. Svoga nekadašnjeg prijatelja Rafsandžanija ugurao je u Vijeće čuvara, i to na mjesto koje je bilo namijenjeno ultrakonzervativnome Ahmadinedžadovu savezniku. Ahmadinedžad je zadržao dominantan utjecaj samo u vojsci. Gubio je i potporu naroda, jer su se njegova predizborna obećanja o ekonomskoj reformi, socijalnoj

pravdi i borbi protiv korupcije pokazala praznim riječima. Unatoč tome, Ahmadinedžad je osvojio drugi predsjednički mandat s vrlo tijesnom prednošću. Hamenei je i u tome imao odlučnu ulogu. Usred demonstracija, kakve Teheran nije vidio od revolucije 1979, potvrdio je Ahmadinedžada kao predsjednika.

Kamo gleda Hamenei?

Iskustvo Hameneija pokazuje da iranska unutarnja i vanjska politika ovisi o umješnom balansiranju između reformista, koji traže liberalizaciju političkog režima, i konzervativaca, koji žele očuvati *status quo*. Hamenei će ostati pragmatičan, vrlo oprezan i u unutarnjim i u vanjskim poslovima. Neće se sustezati od povremenih kontakata s "Velikim Sotonom", kao što pokazuje trojni sastanak SAD-a, Iraka i Irana u Bagdadu 2007. na kojemu se raspravljalo o sigurnosti i krijumčarenju oružja. Iran ne može ostati nijem ni u pogledu Afganistana, zemlje koja mu je jezično, kulturno i vjerski najbliža. U unutarnjoj politici Hamenei će nastojati očuvati konzervativni *status quo* i mir u zemlji. Stvarnost ga, pak, suočava s novim izazovima. Ajatolasi iz revolucije 1979. u Vijeću čuvara i Vijeću stručnjaka sve su stariji. Vizija mirnog Irana u kojemu oni vladaju prema šerijatskim zakonima nije održiva. Mladi, fundamentalistički nastrojeni ajatolasi sve su samosvjesniji, bliski su Ahmadinedžadu i žele jak Iran, i to ne samo kao regionalnu silu. S druge strane, iranska mladež želi korjeniti društvene promjene. Hamenei će stoga ubrzo biti prinuđen na veće ustupke, koji bi mogli dovesti u pitanje same temelje sadašnje islamske republike.

Bilješke

- 1 U Hrvatskoj se obično upotrebljava engleski način pisanja stranih imena i naziva. Smatram da je u duhu hrvatskog jezika pisati fonetski imena na nelatiničnim pismima (primjerice, Jeljcjin, a ne Yeltsin). Osim toga, u fonetskoj strukturi perzijskog (farsi) jezika svaki znak (harf) arapskog pisma označava jedan glas, pa je logično da se fonetski istovjetno piše na latiničnom pismu hrvatskog jezika.

Harač: kako je javna kampanja srušila krizni porez

Branko Dubravica

Kada je 31. srpnja 2009. Vlada predložila, a Sabor prihvatio s 82 glasa *za*, 45 *protiv* i 1 suzdržanim, Zakon o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke, protivnici su novi porez odmah nazvali povijesno netočnim imenom harač. Harač na turskome znači glavarinu ili porez, a plaćalo ga je kršćansko stanovništvo u Osmanskom Carstvu. Prema šerijatskom pravu, pokoreni nemuslimanski narodi, to jest svi odrasli i za rad sposobni muškarci, morali su kao podanici muslimanske države plaćati određeni danak, ovisno o imovinskom stanju.

U čl. 1. Zakona navodi se da je krizni porez donesen u uvjetima gospodarske krize u Hrvatskoj, te da se temelji na načelima pravednosti, jednakosti i razmjernosti prema kojima je svatko dužan sudjelovati u podmiranju javnih troškova sukladno svojim mogućnostima. Vlada je obrazložila donošenje Zakona negativnim makroekonomskim kretanjima u zemlji, te željom da se izbjegne smanjenje mirovina, socijalnih izdataka i plaća zaposlenih u državnom sektoru.

Prema čl. 88. Ustava predsjednik Republike Hrvatske donio je Odluku o proglašenju Zakona, ali je pritom kazao kako nije siguran da je on u skladu s Ustavom. Mesićevim ocjenama ubrzo su se pridružili sindikati, koji su organizirali javne prosvjede protiv Vladine odluke o uvođenju poreza na mirovine i plaće. Hrvatska stranka umirovljenika (HSU) pozvala je svoje članove, sve umirovljenike i građane da podnesu ustavne tužbe Ustavnom sudu i pokušaju srušiti krizni porez, istupivši pritom i iz vladajuće koalicije. I neki su sveučilišni profesori ustvrdili da Zakon nije ustavan, pokušavajući napose osporiti njegovu retroaktivnu primjenu. Naime, kako je izglasovan posljednjeg dana srpnja, očekivalo se da će se početi primjenjivati od kolovoza, ali je Vlada odlučila krizni porez naplatiti i za srpanj.

Množili su se prijedlozi za ocjenu ustavnosti Zakona. Predsjednik Republike i deseci tisuća građana podnijeli su tužbe Ustavnom sudu u kojima su isticali da Zakon krši ustavna načela o socijalnoj pravdi, jednakosti i pravednosti (čl. 3. i čl. 51). Tražili su uvođenje više od dvije, najmanje četiri, stope poreza, koliko je imao i Zakon o porezu na dohodak, te da se posebnim porezom obuhvate primanja od samostalnog rada, jer su ostali neoporezovani odvjetnici, javni bilježnici, privatni liječnici i stomatolozi, slobodni umjetnici, sportaši, obrtnici, estradne zvi-

jezde itd. U rujnu 2009. Vlada je dopunila Zakon, obuhvativši kriznim porezom i primanja od samostalnog rada. To će biti ključno za odluku Ustavnog suda da zakon nije diskriminativan.

Zbog velikog pritiska javnosti Ustavni sud je donio odluku u rekordnom roku, samo tri i pol mjeseca nakon uvođenja kriznog poreza. Sud je odbacio tužbu koju su podnijeli ondašnji predsjednik Republike Stjepan Mesić i više od 80.000 građana. Od 13 sudaca Ustavnog suda, 11 je smatralo da je Zakon usklađen s Ustavom, a dvojica su imala suprotno mišljenje. Sudac izvjestitelj je kazao da je zakon o "kriznom porezu" sukladan načelu jednakosti svih građana pred zakonom, posebno otkako je proširen i na slobodna zanimanja, te da štiti načela socijalne države. Sud je, također, zaključio da Zakon nikoga ne diskriminira.

Pritisak javnosti svakako je utjecao na odluku Vlade od 23. travnja 2010. da se prijevremeno i postupno Zakon ukine. Vlada je odlučila da se prva porezna stopa od 2 posto na primanja do 6.000 kuna ukine od 1. srpnja 2010, šest mjeseci ranije no što je bilo predviđeno, a druga stopa od 4 posto 1. studenoga, dva mjeseca ranije. Prijevremenim ukidanjem državni će proračun biti oštećen u drugoj polovici 2010. za 450 do 480 milijuna kuna. Zakon se ukida, a teret punjenja proračuna preusmjerava se na neke druge izvore.

Od kronologije događaja važnija je spoznaja da je snažan pritisak javnosti imao ključnu ulogu u prijevremenom suspendiranju jednoga nepopularnog zakona. U toj borbi javnosti, građana i poreznih platiša protiv jedne Vladine mjere nemalu je ulogu imao simbolični naboj što ga ima riječ *harač*. Harač se u pučkoj predaji doživljava kao nepravedna mjera otuđene vlasti prema narodu, kao "guljenje kože" i izrabljivanje običnog puka, baš kao u doba turskog zuluma. Nije stoga bilo važno je li riječ harač upotrebljavana primjereno svojem izvornom povijesnom značenju. Ona je korištena kao nadkontekstualna oznaka bezobzirnosti vlasti prema uvjetima u kojima živi obični puk. Vlada je shvatila tu simboličnu poruku, ustrajno nastojeći izgnati riječ harač iz javnog diskursa. Nije uspjela u tome. Javnost je dobila makar simboličnu bitku protiv vlasti, uvelike zahvaljujući inzistiranju na upotrebi simbolično nabijene riječi harač.

Politička urota: od državnih udara do stranačkih spletkarenja

Nebojša Blanuša

Urota ili zavjera obično se definira kao tajni dogovor o primjeni nezakonitih ili nemoralnih postupaka kako bi se postigli neki legalni ciljevi. Kolokvijalne su joj istoznačnice spletkarenje, intriga, komplot, tajna radnja, smutnja, makinacija, konspiracija. Urota je jedan od najamornijih termina. Dok se u anglosaksonskoj kaznenom pravu taj pojam koristi već šest stoljeća, u hrvatskom se kaznenom pravu on ne rabi. Naš kazneni zakon poznaje izraz konspiracija, pod kojim se misli na više kaznenih djela koja obuhvaćaju udruživanje radi počinjenja, dogovora, pripremanja i naknadne pomoći počiniteljima kaznenih djela. Fitchtelberg (2006) misli da je zavjera janusovski pravni konstrukt: dok, s jedne strane, zbog labavijih kriterija dokazivanja omogućuje lakše provođenje zakona i daje tužiteljima sredstvo za borbu protiv jedne od najvećih prijetnji vladavini prava, s druge je strane potencijalna prijetnja istoj toj vladavini prava zbog širokih mogućnosti zlorabe. Najplastičniji povijesni primjer takve negativne prakse na Zapadu je bio makartizam, a na Istoku staljinistička suđenja tridesetih godina 20. stoljeća. Budući da je kao konstrukt urota podložna zlorabi, ta se opasnost nastoji umanjiti primjenom ustavnih načela, demokratskom deliberacijom i poštivanjem vladavine prava, premda postojeća rješenja ne jamče zadovoljavajuću ravnotežu između zaštite društva, s jedne, i individualnih prava, s druge strane.

Urota je jedno od najteže dokazivih kaznenih djela, premda se smatra posebno opasnom prijetnjom društvu zato što udružena akcija povećava vjerojatnost postizanja zločinačkog cilja i smanjuje vjerojatnost odustajanja od kriminalnog ponašanja upletenih osoba. Osim toga, grupno povezivanje radi ostvarenja zločinačkog cilja često, ako ne redovito, omogućuje ostvarenje kompleksnijih ciljeva od onih koje pojedini kriminalci mogu ostvariti samostalno.

Politička urota u užem smislu definira se kao politički motivirana kriminalna zavjera, a u širem smislu kao zavjera u sferi poli-

tike koja obuhvaća i oblike koji ne podliježu krivičnom gonjenju. U političku urotu u užem smislu ubrajaju se udruživanja radi počinjenja, pripremanja i naknadne pomoći počiniteljima kaznenih djela protiv države, a to su veleizdaja, ugrožavanje državne neovisnosti, ubojstvo ili otmica najviših državnih dužnosnika, protudržavni terorizam, oružana pobuna, diverzija, sprječavanje borbe protiv neprijatelja, podrivanje vojne i obrambene moći države. Njoj se pribrajaju i urote protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, kao što su genocid, ratni zločini, međunarodni terorizam, ugrožavanje osoba pod međunarodnom zaštitom, uzimanje talaca, zloraba nuklearnih tvari, rasna i druga diskriminacija, kao i ostali oblici politički motivirane urote u poslovnoj ili civilnoj sferi.

U širem smislu u urotu se ubrajaju i svi ostali oblici političkog djelovanja tajnih ili javnosti poznatih skupina i organizacija čiji se pravi ciljevi razlikuju od onih koji se javno deklariraju. Urota ne mora imati isključivo kriminalni cilj. Ne mora imati ni cilj koji bi javnost osudila zbog njegova suprotstavljanja etičkim standardima i implicitnim normama dotične zajednice. Primjer za to je infiltracija špijuna u kriminalne organizacije radi doušništva ili njihova tajnog kontroliranja od strane države.

Politička je povijest prožeta urotama (Pigden, u Coady, 2006: 139). One su najčešće bile osnova ili važan element državnih udara, revolucija, atentata, masovnih ubojstava. No, povezuju se i s političkim događajima i procesima na "kapilarnoj" razini, kao što su korupcija, grupašenje ili frakcijski sukobi, te sa zbivanjima u stranačkoj politici, kao što je izbor ili smjena stranačkog vođe, kojima prethode spletkarenja i tajne provjere raspoloženje ostalih članova vodstva. Jedan je od najpoznatijih primjera političke urote u novijoj povijesti afera Watergate, koja je uključivala ometanje izvršenja pravde zataškavanjem provale u stožer Demokratske stranke u predsjedničkoj kampanji 1972. a rezultirala je odstupom predsjednika Richarda Nixona.

Nebojša Blanuša, docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Predaje političku i socijalnu psihologiju. Nedavno je doktorirao disertacijom "Uloga teorija zavjera u konstrukciji političke zbilje u Hrvatskoj: analiza političkog diskurza 1980-2007".

Posebna su tema teorije urota. Često se smatraju bizarnim oblikom mišljenja ili izrazom političke patologije (Hofstadter, 1965), a njihovi autori i konzumenti, u najmanju ruku, neozbiljnim ili nerazumnim osobama protudemokratske orijentacije. Istina, mnoge su popularne teorije urota argumentacijski manjkave i često neopovrgljive, pa se nedostatak dokaza za urotu koristi kao dokaz njezine iznimne organiziranosti. Ipak, nisu sve teorije urote neopravdane. Ponajprije, kriterij neopovrgljivosti nije primjeren za ocjenu kvalitete neke teorije urote, jer urotnici mogu aktivno ometati istragu podmetanjem netočnih i zbunjujućih podataka ili hotimičnim preusmjeravanjem istrage, kao što je to činio i Nixon. Nadalje, mnoga povijesna i nedavna politička zbivanja nisu shvatljiva izvan urotničkog okvira interpretacije. Također, mnogo je teorija urota u koje se uopće ne sumnja i koje se prihvaćaju kao činjenice. Primjerice, kad bismo zamislili da 11. rujna nije plod zavjere Al-Kaide, to bi značilo da pretpostavljamo kako su se počinitelji okupili u zrakoplovima potpuno slučajno, te im je iznenada i slučajno pala na pamet zamisao da ih otmu i zabiju se u Blizance, Bijelu kuću i Pentagon, i to uz pomoć drugih počinitelja s kojima se, po svoj prilici, nikada prije nisu susreli (Pigden, u Coady, 2006: 158). Ako ne mislimo da su informacije medija vješto upakirana laž od početka do kraja, slobodno možemo kazati sami za sebe da smo teoretičari urote. No, ako i mislimo da su medijske informacije potpuno neistinite, opet smo "teoretičari" urota, ali sada znatno paranoidniji.

U Hrvatskoj je prošireno interpretiranje nedavne političke prošlosti pomoću teorija urota. Prema istraživanju iz 2007. (Blanuša, 2009), čak je 75 posto građana vjerovalo je kako su velike sile tijekom agresije na Hrvatsku namjerno potkopavale njezino osamostaljenje, te kako su pretvorba i privatizacija uvelike bile rezultat sprege državnih struktura i mafije. Više od 50 posto građana vjerovalo je da su se Tuđman i Milošević u Karadžiću tajno dogovorili da podijele BiH, te da je Haški sud osnovan kako bi se kaznili krivci za raspad SFRJ, izjednačili agresor i žrtva.

Literatura

- Blanuša, N. (2009) *Uloga teorija zavjera u konstrukciji političke zbilje u Hrvatskoj: analiza političkog diskurza 1980-2007*. Doktorska disertacija. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Coady, D. (ur.) (2006). *Conspiracy theory: the philosophical debate*. Hampshire: Ashgate.
- Fitchtelberg, A. (2006). Conspiracy and International Criminal Justice. *Criminal Law Forum*. 17:149–176.
- Hofstadter, R. (1965) *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*. Cambridge: Harvard University Press.



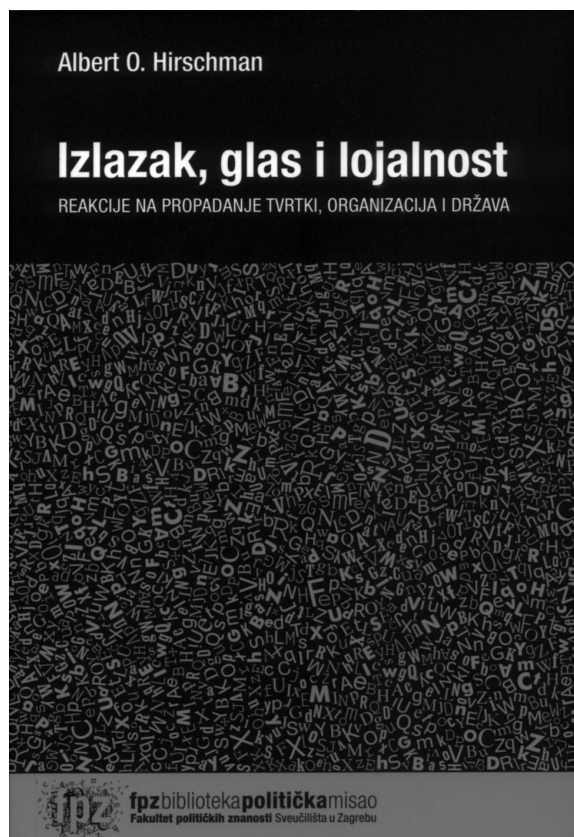
Albert O. Hirschman

Izlazak, glas i lojalnost

Tonči Kursar

Reakcija na propadanje tvrtki,
organizacija i država

Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2010.



Američki teoretičar Albert O. Hirschman (1915) nije nepoznat u Hrvatskoj. Knjiga *Izlazak, glas i lojalnost*, koja je nedavno objavljena u biblioteci "Politička misao", treći je njegov naslov preveden u posljednjih dvadesetak godina, a svi su naslovi objavljeni u odgovarajućemu socijalnom i političkom trenutku. Knjiga *Strasti i interesi*, sa znakovitim podnaslovom "Politički argumenti u prilog kapitalizmu prije njegova trijumfa", pojavila se 1991. u vrijeme razgradnje socijalizma kao društvenoga i političkog poretka. *Retorika reakcija*, objavljena u nas 1999, upozorila je na to da teorijski misionari suvremenoga liberalnog kapitalizma (Friedman, Buchanan, Tullock i dr.) obnavljaju, na tragu Pareta i Mosce, konzervativnu kritiku demokracije i države blagostanja. Zapravo, *Retorika reakcije* svojevrsno je upozorenje na opasnosti liberalnog kapitalizma, koje su posebno naglašene u uvjetima onoga što se još uvijek naziva globalizacijom. Taj tip kapitalizma devedesetih je godina prigrčila hrvatska bankarska elita, a dijelovi intelektualne elite to su učinili još potkraj osamdesetih godina, u svojevrsnome prijelaznom razdoblju prije "uvođenja" tržišta. U knjizi *Izlazak, glas i lojalnost*, koja je izvorno objavljena 1970, Hirschman, među ostalim, pokazuje dosege ideje prema kojoj tržište može riješiti sve. Kako proživljavamo najozbiljniju krizu kapitalizma u posljednjih osamdesetak godina, svojim podnaslovom "Reakcije na propadanje tvrtki, organizacija i država" njegova knjiga kao da opet pogađa naš aktualni trenutak.

Zanimljivo je da se Hirschmana u stručnoj literaturi nerijetko prikazuje u sklopu teorija koje polaze od takozvanoga ekonomskog objašnjenja političkih fenomena (v. M. Laver, *Privatne želje i politika*). Neki su njihovi predstavnici upravo "ogrezli" u promicanju ideologije neoliberalizma, što se nikako ne bi moglo reći za Hirschmana. On je, blago rečeno, netipičan i u pogledu metodologije tog pristupa u društvenim znanostima. Suprotno nekim teoretičarima racionalnoga (javnog) izbora koji su podcjenjivali političku znanost, Hirschman traži da se ekonomska i politička znanost međusobno uvažavaju. On vjeruje da trebujemo recipročnost dviju znanosti, jer je moguće "poli-

tolozima dokazati korisnost ekonomskih pojmova, a ekonomistima korisnost političkih pojmova“ (15). Upravo to i pokazuju ključne kategorije knjige, izlazak (*exit*) i glas (*voice*), kao “dvije suprotstavljene, premda ne i uzajamno isključive, kategorije...” (13). Nedvojbeno je da “izlazak” odnosno prijelaz (na proizvod druge tvrtke) pripada ekonomiji, a “glas” odnosno svojevrsna pobuna području politike.

Hirschman, dakle, recipročnim političko-ekonomskim putem nastoji proniknuti u logiku održavanja i propadanja skupina odnosno organizacija. Organizacije mogu biti različitog podrijetla i namjene, kakve su, primjerice, države i tvrtke, pa i nacije kao političko-kulturne cjeline. Posebno ga zanima njihovo posrtnje odnosno pogoršanje njihova djelovanja, to jest stanja u kojima članovi neke organizacije mogu zbog nezadovoljstva njezinim djelovanjem izabrati opciju izlaska odnosno napuštanje organizacije. Takvo stanje nastupa kad dođe do “apsolutnog ili komparativnog pogoršanja kvalitete proizvoda ili pružene usluge” (5). Logična bi posljedica bila da “neki klijenti prestaju kupovati proizvode njihove tvrtke ili članovi napuštaju njihovu organizaciju...” Prihodi padaju, smanjuje se broj članova, a “uprava je prisiljena potražiti načine i sredstva za ispravljanje pogrešaka koje su dovele do izlaska”. S druge strane, članovi mogu i nastaviti djelovati u toj organizaciji na osnovi opcije glasa, kad izražavaju nezadovoljstvo prema upravi ili nekome drugom odlučivačkom tijelu. Posrijedi je svojevrsni prosvjed kako bi se pronašla mogućnost da se zaustavi urušavanje organizacije. Posljedica može biti korekcija djelovanja organizacije nakon analize koju je provela uprava ili tijelo koje donosi odluke. Članovi obično nastoje ukazati da se treba okrenuti novoj politici ili novome (političkom) vodstvu.

Hirschman upozorava da, nasuprot moralistima i politolozima koji nastoje spašavati posrnule pojedince odnosno države, ekonomisti tradicionalno nisu previše skloni bavljenju “ispravljivim posrtajima” ekonomskih aktera. Oni propadaju ili napreduju zato što postoji dobar razlog za to, a u tržišnoj ekonomiji njihovo će mjesto zauzeti sposobniji konkurent, pa će “ukupni resursi možda biti i bolje alocirani” (4). Hirschman osporava takvu logiku, budući da je predodžba o ekonomiji kao posve kompetitivnom sustavu u kojemu su promjene uzrokovane komparativnim prednostima zacijelo “nepotpuna slika stvarnog svijeta”. Smetnja su, naravno, monopoli i oligopoli, ali i ondje gdje postoji žestoka konkurencija teško se može opravdati “nezainteresiranost za mogućnost da se tvrtkama koje privremeno zaostaju vrati vitalnost”. Kako je vjerojatno riječ o zdravim tvrtkama, mehanizmi bi oporavka “mogli imati izrazito korisnu ulogu u izbjegavanju društvenih gubitaka, ali i ljudskih patnji” (4).

Vidljivo je da Hirschman nastoji, kad god je to moguće, izbjeći društveno štetne ishode, pa osporava pomalo mitska tržišna rješenja. U tom smislu upozorava na neuspjeh nigerijskih željeznica da se nose s kamionskom konkurencijom. Tu se pokazalo da, unatoč aktivnoj konkurenciji, uprava željeznica nije uspjela smanjiti svoju neučinkovitost. Na osnovi njegove logike, učinkovitiji bi bio svojevrsni monopol. To važi i za ostale usluge javnog sektora, primjerice obrazovanje. Zašto je tako? Ako se, primjerice, utvrdi da se javno obrazovanje pogoršalo, to će u zemljama u kojima postoji konkurencija na tržištu obrazovnih usluga rezultirati time da će “veći broj roditelja koji imaju razvijenu svijest o kvaliteti obrazovanja svoju djecu poslati u privatne škole” (34). Posrijedi je zapravo “izlazak”, koji bi prema standardnoj ekonomskoj logici trebao biti poticaj da država razmisli o svojoj obrazovnoj politici i da je poboljša. Hirschman pokazuje da je takav poticaj mnogo manje važan od temeljnog problema koji nastaje kad javne škole izgube one članove/klijente

koji bi “bili najmotiviraniji i najodlučniji da krenu u borbu protiv pogoršanja da nemaju privatne škole kao alternativu” (34). Dakle, društveno bi bilo isplativije da se u organizacijama, privatnim ili javnim, očuva “supstancija” za opciju “glas”, odnosno da se malo pričeka s bijegom kako bi se očuvao prosvjedno-reformski potencijal, što bi moglo spriječiti njihovo urušavanje ili tavorenje u uvjetima tržišne ekonomije.

U tom smislu Hirschman razmatra i treću mogućnost, lojalnost organizaciji, koja može utjecati na reducirano manifestiranje spomenutog nezadovoljstva, pa i na sam *exit*. Lojalnost se prepoznaje po “nesklonosti izlasku unatoč nesuglasju s organizacijom čiji je netko član...” (71). Tako, primjerice, ostajemo privrženi svojoj domovini, premda ona nije posebno ekonomski učinkovita. Hirschman kaže da se pri vaganju izaći ili ne, članovi, posebno oni utjecajni, suzdržavaju, ali ne toliko zbog materijalnih ili moralnih patnji kroz koje bi mogli proći, nego zato što bi organizacija koju napuštaju mogla od “loše postati još gora” (72). Istraživanja su pokazala da nezadovoljni članovi mogu imati veći utjecaj od onih koji su izabrali napuštanje organizacije ili pasiviziranje. Nasuprot stanjima u kojima su najutjecajni članovi prvi odlazili, drugome je članu “i dalje stalo do aktivnosti i ‘outputa’ organizacije čak i nakon što ju je napustio”. Primjere nalazimo i u našoj političkoj stvarnosti. Recimo, kad pojedinci napuste političke stranke, još im izražavaju privrženost, pa se često čuje da “premda nisam više član, HDZ (ili SDP) ostaje dio mene”.

Čemu Hirschmanova knjiga danas, četrdeset godina nakon prvog izdanja? Nije li se hrvatski prijevod pojavio prekasno? Uz, pomalo otrcano, opravdanje kako za klasike nikad nije kasno, čini se da “aktualni trenutak” – od krize globalnog kapitalizma do krize Katoličke crkve u nekim zapadnim zemljama zbog pedofilskih afera – predstavlja dodatni razlog za njezino objavljivanje. Kad je riječ o krizi kapitalizma, postaje jasno da je ideja o pukom izmjenjivanju prevlasti tržišta i državne intervencije, koja je prevladavala posljednjih stotinjak godina, dospjela u slijepu ulicu. Budući da na Hirschmanovu teoriju treba gledati kao na jedno oprezno mješovito rješenje, koje ponajprije nastoji pružiti novu prigodu posrnulim (gospodarskim) organizacijama, teško da se knjiga *Izlazak, glas i lojalnost* pojavila prekasno.

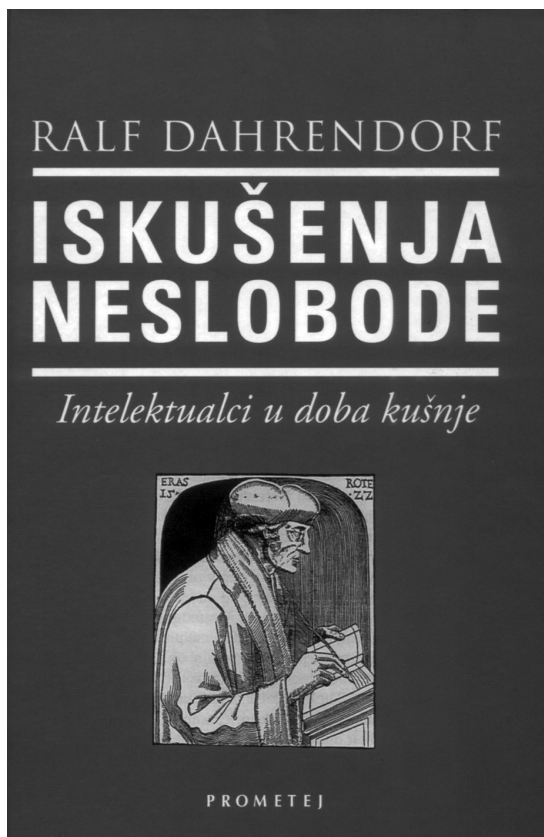
Ralf Dahrendorf

Iskušjenja neslobode

Enes Kulenović

Intelektualci u doba kušnje

Prometej, Zagreb, 2008.



Utjecajni intelektualci koji su se kompromitirali sudjelovanjem u autokratskim političkim pokretima i porecima ili pokazujući simpatije prema njima oduvijek su bili intrigantan predmet intelektualne povijesti. To je rezultiralo velikim brojem studija o toj temi, ali i izazovom za svakoga tko se odluči uhvatiti u koštac s tom temom. Istaknuti njemački sociolog Ralf Dahrendorf u svojoj je studiji *Iskušjenja neslobode: intelektualci u doba kušnje* pristupio tom izazovu tako što nije stavio naglasak na javne intelektualce koji su u jednoj fazi svojih života podržavali totalitarne poretke ili diktature i pokleknuli pred iskušenjima neslobode, nego na one koji su se tim iskušenjima othrvali. Zazivajući velikoga nizozemskog humanista, takve intelektualce naziva erazmovcima, pokušavajući pojasniti okolnosti i osobne vrline koje su bile odlučujuće u njihovu javnom otporu totalitarizmu.

No Dahrendorfova se studija zasniva na dvije promašene pretpostavke. Polazna premisa, prema kojoj su se oni koji iskazivali simpatije prema komunističkim, fašističkim i nacističkim režimima predali iskušenjima neslobode, dok su oni koji su branili liberalni duh ostali imuni na ta iskušenja, održiva je samo ako prihvatimo ono čega se intelektualni povjesničari groze: retrospektivan pogled i zanemarivanje političkoga i kulturalnog konteksta o kojemu govorimo. Nije, primjerice, teško upirati prstom u intelektualce, poput Sartrea, koji su javno podupirali sovjetski režim i nakon što su bili suočeni s užasima kolektivizacije, gulazima, političkim čistkama što ih je dokumentirala Deweyeva komisija, progonom Trockoga i njegovih sljedbenika, te paktom Hitler-Staljin. No, zaključak da su oni koji su se okrenuli komunizmu – zato što su bili zgađeni socijalnim nepravdama, kolonijalnom politikom i spremnošću liberalnih europskih vlada na kompromis s nacistima 1920-ih i 1930-ih godina – pokleknuli pred iskušenjima neslobode moguć je samo ako zanemarimo povlasticu koju mi imamo, a koja nije bila dostupna sudionicima tog razdoblja: uvid u činjenicu da će do kraja 20. stoljeća sve komunističke države prerasti u autokratske i/ili zločinačke poretke.

Dahrendorf, uz to, unaprijed namješta rezultat utakmice time što govoreći o komunizmu govori o komunističkim režimima, a govoreći o liberalizmu kao bastionu slobode govori o liberalnome duhu. Time izbjegava raspravu o marksistima koji su ostali dosljedni branitelji slobode pojedinaca, osuđujući i izrabljivački karakter kapitalizma i totalitarizam Staljinova režima i njegovih satelita. Kako je naglasak stavljen na liberalne vrijednosti, Dahrendorf se ne mora nositi s nedostacima i žrtvovanjima slobode unutar liberalnih poredaka: apologijom kolonijalizma, uništavanjem sindikata, impotentnošću Vajmarske Republike, kompromisima s Hitlerom, makartizmom, inicijalnom suzdržanošću prema pokretu za građanska prava, hladnoratovskoj vanjskoj politici i nuklearnoj proliferaciji.

Druga pogreška proizlazi iz Dahrendorfova odabira intelektualnih heroja koji ilustriraju imunost na iskušenja slobode. Ako je "teza ova studije da erazmovske kvalitete prepoznatljivima čine samo velika iskušenja" (141), onda je nejasno zašto su mu paradigmatički erazmovci Raymond Aron, Isaiah Berlin i Karl Popper. Kako su sva trojica bili Židovi, jasno je da ih nacizam nije mogao privući. Istodobno, čak je i iz njihovih površnih biografija u *Iskušenjima neslobode* očito da nijedan nije bilo izložen ni kušnji da prigrli komunizam. Neupitni su status javnih intelektualaca i važnost Poppera, Arona i Berlina za intelektualnu povijest 20. stoljeća, ali je promašeno govoriti o njima kao o modelima otpora iskušenjima neslobode jednostavno zato što oni tim iskušenjima nikad nisu ni bili izloženi.

Kad raspravlja o intelektualcima koji su djelovali unutar samih diktatura, Dahrendorf zaključuje kako "Popper ili Aron ili Berlin ne bi se mogli povući i pisati pristojne knjige" (111). No, mi to jednostavno ne možemo znati upravo zato što nijedan od njih nije bio izložen progonu političkih vlasti, a time i nužnosti izbora između šutnje, kompromisa, zatvora ili smrti. Stoga je usporedba tri Dahrendorfova heroja s intelektualcima koji nisu imali povlasticu djelovati izvan diktatura – poput Norberta Bobbija, koji je izabrao kompromis, ili Jana Patočke, koji izabrao šutnju, ili Vaclava Havela, koji je izabrao zatvor – krajnje neprikladna. Dahrendorfa najviše zanimaju 1920-e i 1930-e godine kao razdoblje u kojem su – suočeni s inicijalnim uspjehom boljševičke revolucije, dolaskom na vlast fašista u Italiji i nacista u Njemačkoj, španjolskim građanskim ratom i prijetnjom novoga svjetskog rata – intelektualci bili pred najvećim kušnjama da podrže režime koji su bili spremni žrtvovati individualnu slobodu na oltaru viših političkih ciljeva. No, Aron, Popper i Berlin počeli su djelovati kao javni intelektualci tek nakon Drugoga svjetskog rata, kad je u zapadnim intelektualnim krugovima iskazivanje simpatija prema Trećem Reichu, Mussoliniju ili Francovu režimu postalo nezamislivo, a podrška sovjetskom režimu, posebice nakon osude Staljina na 20. partijskom kongresu u Moskvi i gušenja mađarske pobune 1956, neozbiljna. Uzavši sve to u obzir, čini se da Dahrendorfov izbor Arona, Poppera i Berlina kao utjelovitelja liberalnog duha "koji ne podliježe iskušenju" nije bio vođen povijesnom preciznošću i dosljednošću, nego činjenicom da ih je autor *Iskušenja neslobode* "dobro poznao" i "prema svakome od njih gajio osjećaje kao prema prijateljima, koji su mi poput oca" (35).

Zanimljiva poglavlja o Erazmu Roterdamskom i glavnim vrlinama erazmovskih intelektualca padaju u sjenu u usporedbi s dijelovima knjige koji obiluju upitnim i nedovoljno razgrađenim argumentima, te površnim ocjenama i zaključcima. U poglavlju o fašizmu Dahrendorf, primjerice, raspravlja o nacističkome pokretu. Na političkim prosvjedima ili u kratkim novinskim tekstovima možda je oprostivo zanemarivanje razlika između fašističke i nacističke ideologije i režima, ali u studijama o inte-

lektualnoj povijesti to je naprosto nedopustivo. Nadalje, u raspravi o Berlinovu razlikovanju pojmova negativne i pozitivne slobode Dahrendorf bezrezervno zaključuje da "postoji samo jedna nedjeljiva sloboda" (48), što je zacijelo veliko iznenađenje za povjesničare političkih ideja i političke teoretičare koji su proveli dobar dio života dokazujući suprotno. Dahrendorf čak tvrdi da je Berlin pogriješio što je pozitivnu slobodu uopće nazvao slobodom, čime pokazuje da nije razumio kako cilj Berlinova eseja *Dva poimanja slobode* nije ustanoviti koje je poimanje slobode jedino ispravno, što bi bilo protivno logici Berlinove teorije vrijednosnoga pluralizma, nego pojasniti koja su dva poimanja slobode odredila političku misao 19. i 20. stoljeća.

Iako je Dahrendorf poglavito usredotočen na otpor dvama totalitarizmima, piše i o Hladnom ratu, Istočnom bloku, 1968. godini, te kušnjama slobode nakon 11. rujna. Neobično je stoga što uopće ne govori o ulozi javnih intelektualaca u eri makartizma i borbe za građanska prava crnaca. Izgleda da taj propust proizlazi iz autorova nekritičkoga odnosa prema SAD-u, najbolje izražena u stavu da je "Amerika bila i ostala zemlja slobode, ideologijama manje podložna nego većina europskih zemalja" (167). U nedostatke studije mogu se ubrojiti i nepotrebno nizanje kratkih biografija javnih intelektualaca bez jasnog cilja, konfuzno poglavlje o ulozi izbjeglištva u životu erazmovaca i površna rasprava o žrtvovanju sloboda u demokratskim društvima suočenima s terorističkom prijetnjom. Najneugodnija je, ipak, ocjena Hannah Arendt kao "neobične žene čije su emocije bile previše snažne a da bi postala prava pravcata erazmovka" (86). Čitateljima koji poznaju filozofski opus i beskompromisni aktivizam Arendt u ratu bilo bi nejasno kako je autor došao do te ocjene da sam nije ponudio sramotan odgovor: "Bila je imuna na oba velika iskušenja (totalitarizma) – osim što se trajno zaljubila u čovjeka koji se predao nacistima, i udala za drugoga, koji je bio komunist" (87). Kako Dahrendorf poistovjećuje političko iskušenje neslobode sa seksualnim ili romantičnim iskušenjima samo još onda kada govori o sestrama Mitford, čitatelj neizbježno stječe gorak dojam da nije imun na seksizam.

Oni koji misle da povijest političkih iskušenja kojima su intelektualci 20. stoljeća bili izloženi zaslužuje ozbiljnu studiju neka se vrate klasicima poput Aronova *Opijuma intelektualca* ili novijim naslovima poput *The Reckless Mind*, Marka Lillinea. Dahrendorfova *Iskušenja neslobode* neka ostanu ondje gdje su inicijalno i bila objavljena: na zaboravljenim stranicama *Neue Zürcher Zeitung*a i časopisa *Merkur*.

POLITIČKE analize

UDK: 32 (05)

ISSN: 1847-4977

EAN: 9771847497001

Godište I, broj 2, lipanj 2010.

Izdavač

Fakultet političkih znanosti
Centar za cjeloživotno obrazovanje
Lepušićeva 6
10 000 Zagreb
<http://www.fakultet.fpzg.hr>
politicke.analize@fpzg.hr

Za izdavača

Vlatko Cvrtila

Glavni urednici

Ivan Grdešić
Mirjana Kasapović

Izvršni urednici

Vedrana Baričević
Krešimir Petković

Tehnički urednik

Hrvoje Stančić

Dizajn časopisa

Vesna Ibrišimović

Tisak

Zrinski, Čakovec

Izlazi četiri puta godišnje:

u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu

Narudžbe i pretplata

Cijena broja: 40,00 kn

Godišnja pretplata

- za pravne osobe 200,00 kn
- za pojedince 150,00 kn
- za pravne osobe u inozemstvu 400 kn
- za pojedince u inozemstvu 300 kn

Žiro račun: 2360000-1101217644 (za *Političke analize*)

Naklada: 1.000 primjeraka

POLITIČKE analize

TROMJESEČNIK ZA ANALIZU HRVATSKE I MEĐUNARODNE POLITIKE

Poštovani,

Pred Vama je novi broj stručnog politološkog časopisa *Političke analize*. Planiramo ga izdavati kao tromjesečnik za analizu hrvatske i međunarodne politike, koji izlazi četiri puta godišnje – u ožujku, lipnju, rujnu i prosincu svake godine.

Na taj smo se korak odlučili zbog nedostatka mjerodavne, stručne analize političkih institucija, procesa i sadržaja u Hrvatskoj, u našem regionalnom okruženju i u svijetu uopće. Znanstvena analiza politike rezervirana je za specijalizirane znanstvene časopise, knjige i druge publikacije, a medijski pristup politici odveć je površan, selektivan i nerijetko pristran, te ne zadovoljava potrebe za informiranošću zahtjevnije i zainteresiranije publike.

Budući da politiku shvaćamo kao racionalan proces odlučivanja i rješavanja zajedničkih problema, kvalitetna analiza relevantnih društvenih i političkih procesa i pojava jest preduvjet oblikovanja dobrih javnih politika i snaženja demokratskih institucija. Objavljenim priložima nastojat ćemo pridonijeti takvom shvaćanju i takvoj praksi demokratske politike.

Pozivamo Vas da se pretplatite na časopis.

Za sve dodatne informacije pošaljite upit na: politicke.analize@fpzg.hr

S poštovanjem,

Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić, urednici

PRETPLATNI LISTIĆ

Cijena pojedinačnog broja: 40,00 kn

Godišnja pretplata za pravne osobe 200,00 kn, za pojedince 150,00 kn,
za pravne osobe u inozemstvu 400 kn, za pojedince u inozemstvu 300 kn.

Žiro račun: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, Zagreb,
2360000-1101217644 (za Političke analize)

Godišnja pretplata na *Političke analize* za 2010.

Naziv organizacije / ustanove / pretplatnika: _____

Ime i prezime (za pravne subjekte ime
i prezime odgovorne osobe): _____

Ulica i broj: _____

Poštanski broj i mjesto: _____

Broj telefona / telefaksa: _____

OIB: _____

E-pošta: _____

Broj pretplata: _____

Potpis (i pečat za pravne subjekte): _____

Mjesto i datum: _____

Po primitku pretplatnog listića dostavit ćemo predračun za plaćanje, a po primljenoj uplati konačni račun.

