

# Što je kakvoća demokracije i kako se mjeri?

**Daniela Širinić**

Još od vremena kada su se razlike između demokratskih i nedemokratskih oblika vlasti počele znanstveno definirati, problematizirana je i mogućnost poboljšanja tada još malobrojnih demokratskih sustava. No sustavno i intenzivno proučavanje kakvoće demokracije, gdje taj pojam postaje temom doktorskih disertacija i znanstvenih radova, zabilježeno je tek u posljednjih desetak godina. Zamišljena kao pojam koji se nadograđuje na postojeće definicije demokracije i koji je moguće empirijski mjeriti, kakvoća demokracije može se najšire definirati kao stupanj u kojemu politički sustav zadovoljava određene norme proizašle iz demokratskih načela. Tako, primjerice, istaknuti politolog Arendt Lijphart definira kakvoću demokracije kao "stupanj zadovoljenja demokratskih normi predstavnosti, odgovornosti, participacije i jednakosti" (Lijphart, 1993:149).

Razumijevanje razvoja pojma kakvoće demokracije nije moguće bez kratkog osvrt na kontekst koji je stvorio pretpostavke da se on počne sustavno proučavati. Riječ je o polju istraživanja političkih tranzicija i konsolidacija. Suvremeni valovi političkih, društvenih i ekonomskih tranzicija, koji su počeli 1974. godine u Portugalu, potaknuli su brojna teorijska i empirijska istraživanja tog problema: zašto se neke države demokratiziraju, a druge ne? Pioniri novonastalog polja istraživanja (O'Donnell, Linz, Schmitter i ostali), usmjerili su napore na definiranje pojmovnih okvira tranzicije i demokratske stabilnosti, koji čine temelj današnjih studija demokratizacije.

No i prije razvoja osnovnih pojmova i metodologije istraživanja demokratizacije proliferirali su se različiti pristupi mjerenju

stupnja demokratizacije. Povećanjem broja "samoproglasnih" liberalnih demokracija (Andreev, 2005:1) pojavila se potreba za alatima pomoću kojih možemo razlikovati demokracije od nedemokracija. Tako je, primjerice, 1972. nevladina organizacija Freedom House, osnovana još 1941. na inicijativu američke vlade, počela analizirati ostvarenje individualnih sloboda diljem svijeta. Premda indeks slobode Freedom Housea nije zamišljen kao mjera razine demokratizacije, kao što nije ni mjera dugotrajnosti političkog sustava neakademskoj javnosti manje poznati indeks Polity IV, oni su postali okosnica empirijskih istraživanja razvoja demokratizacije u svijetu. Zanimljivo je i to da je ocjene ostvarenja političkih prava i građanskih sloboda u svim državama svijeta za Freedom House od 1972. Do 1989. davao samo jedan istraživač, Raymond Gastil, sociolog sa Sveučilišta Harvard.

Kako nije bilo izgledno da će novonastale, tada većinom europske, demokracije krenuti drugim pravcem, istraživači demokratizacije pozornost su usmjerili na teorijske i praktične probleme usporedbe stabilnih demokracija. Osnovno pitanje više nije bilo zašto i kako su određene države prešle u demokraciju, nego na temelju kojih kriterija će se uspoređivati države koje već jesu demokracije. Metodološki okvir i rječnik istraživača demokratizacije nije bio primjeren novom problemu. Zbog navedenih razloga, američki politolog Larry Diamond i njegov talijanski kolega Leonardo Morlino pokrenuli su 2002. "projekt kakvoće demokracije" (*quality of democracy project*). Kao jedan od osnovnih ciljeva projekta, Morlino i Diamond (2005) su nave-

li potrebu analize ostvarenja demokratskih načela u etabliranim demokracijama kao što su SAD ili Njemačka.

Projekt kakvoće demokracije nastao je kao svojevrsni datak istraživanjima demokratskih promjena, pa ne čudi što je većina istraživača došla iz redova politologa koji se bave komparativnom politikom. Ipak, proučavanje kakvoće demokracije interdisciplinarno je naravi. Tako se u mnogim tekstovima o istraživanju kvalitete demokracije mogu iščitati i elementi modernizacijske teorije, ustavotvorne teorije ili elementi istraživanja političkih kultura, što projekt kakvoće demokracije smješta i u okvire sociologije, prava i antropologije (Andereev, 2005). No ako se posvetimo samo istraživanjima koja se pozivaju na projekt kvalitete demokracije, koji je ubrzo nadrastao okvire što su mu ih postavili Diamond i Morlino (2005), mogu se razlikovati tri pristupa kakvoći demokracije unutar političke znanosti.

Prvi je teorijski pristup, usmjeren na precizno definiranje pojma kakvoće demokracije. Teoretičari kakvoće demokracije naglašavaju da je riječ o prijepornome i vrijednosno opterećenom pojmu. Kako ističu Morlino i O'Donnell (2005), teško je odrediti opseg i sadržaj "dobre" demokracije, a još teže pojmovno odrediti općeprihvaćenu koncepciju kakvoće demokracije. Unatoč tim problemima, mnogi autori nude "savršene recepte". Premda je riječ o vrijednim pokušajima izgradnje mosta između teorija demokracije i empirijskih istraživanja, nemoguće je ne primijetiti da bi normativnu teoriju u ovom slučaju možda bilo bolje ostaviti onima koji se sustavno bave političkom teorijom. Tako najrazrađeniji – ako ne kvalitetom, onda makar opsegom – pojmovni okvir nude Bühlmann i ostali (2007, 2011). Njihov "demokratski barometar", nova mjera kakvoće demokracije, temelji se na pojmu demokracije takozvanog "srednjeg dometa". Opravdanje svojoj koncepciji višedimenzionalne kvalitete demokracije potražili su i u liberalnim i u participatornim idealima demokracije, kombinirajući klasični Millov republikanizam (u njegovoj protektivnoj verziji), klasični Tocquevilleov liberalni, Michelsov elitistički i Dahlov pluralistički model demokracije (Bühlman i dr., 2011:4). Čak i čitatelj koji nije upoznat s referentnim tekstovima iz takve raznolikosti može naslutiti da se teorijska potpora pojmu kakvoće demokracije nalazi na klimavim temeljima. Tim se autorima, dakako, ne osporava poznavanje političke teorije, ali ako osnovni pojam nije jasno i dosljedno definiran i makar dijelu stručne javnosti prihvatljiv, teško je očekivati njegovu primjenu u radovima bilo koga drugoga osim samih njegovih tvoraca.

Drugi pravac istraživanja kakvoće demokracije odnosi se na analize koje su usredotočene samo na pojedinačne sastavnice ili dimenzije kakvoće demokracije (kao što je to ostvarenje političke jednakosti u pojedinom političkom sustavu, *de facto* funkcioniranje političkih institucija ili procjena učinkovitosti javnih politika). Po svome sadržaju i metodologiji, istraživanja koja predstavljaju taj pravac teško se mogu razlikovati od većine komparativnih istraživanja liberalnih demokracija. Primjerice, jedini razlog zašto se Berg-Schlosserova analiza dobre vladavine u Africi (2004) nalazi u popisu literature o kakvoći demokracije u kolegijima suvremenih studija politologije, a ne i analiza političke korupcije Rose-Ackerman (1999), sadržan je u tome što Berg-Schlosser izričito navodi da je dobra vladavina ključna dimenzija kakvoće demokracije.

Praktična primjena postojećih metodoloških okvira na procjenu kakvoće demokracije u pojedinim zemljama i izgradnja indeksa kakvoće demokracije posljednji je pravac, ali i jedan od konačnih ciljeva istraživanja kakvoće demokracije. Tako je, primjerice, Beethamov (2004) metodološki okvir primijenjen u izradi upitnika za procjenu kakvoće demokracije nevladine organizacije IDEA (*The International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), dok su Bühlman i ostali (2008, 2011) početkom 2011. promovirali spomenuti demokratski barometar, indeks kvalitete demokracije s više od tridesetak pokazatelja za tridesetak odabranih zemalja. Mnoštvo je primjera, ne samo u društvenim znanostima, gdje se najveći problemi otkrivaju kada pokušamo praktično primijeniti ono što je teorijski osmišljeno. Tako je najviše kritika projekt kakvoće demokracije dobio nakon što su objavljeni prvi indeksi. Primjerice, kao jedan od pokazatelja kakvoće demokracije Bühlman i ostali (2008, 2011) odabiru i broj nasilnih smrti po glavi stanovnika u svakoj analiziranoj državi. To je izazvalo burne reakcije američkih kolega.

Brojni novi, vrlo apstraktni i kvalitativni pojmovi brzo postaju članovi kluba "suštinski osporavanih pojmova", kako ih je nazvao Walter B. Gallie još 1956. No vjerojatno je da kakvoća demokracije neće doživjeti sudbinu Dahlove politeje, jer količina znanstvenih radova o toj tematici ukazuje na visoku popularnost te ideje. Pretraga baze citata i sažetaka akademskih članaka Google Scholar ukazuje na zamjetljiv rast učestalosti pojma kakvoće demokracije od 1991. do danas. Štoviše, ako je vjerovati skeptičnim prognozama o krizi demokracije (Crozier, Huntington i Watanuki, 1975; O'Donnell, 2007) i o rastućem nepovjerenju građana u uspostavljene demokratske procedure (Pharr i Putnam, 2000), potrebna su nam istraživanja usmjerena na uočavanje najboljih demokratskih praksi i procjenu uspješnosti postojećih politika. Je li nužno ta istraživanja smjestiti unutar okvira kakvoće demokracije i hoće li se buduća istraživanja tog problema temeljiti na spomenutim teorijskim okvirima, pitanje je na koje svaki politološki komparativist mora sam odgovoriti.

## Literatura

- Andereev, S. (2005). Conceptual Definitions and Measurement Indicators of the Quality of Democracy: An overview. *EUI Working papers RSCAS* (5).
- Beetham, D. (2004). Towards a universal framework for democracy assessment. *Democratization*. (11) 4:1-17.
- Berg-Schlosser, D. (2004). Indicators of Democracy and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa. *Acta Politica*. (39) 3:284-278.
- Bühlmann, M., Merkel, W. i Wessels, B. (2007). *The quality of democracy: democracy barometer for established democracies*. National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to Democracy in the 21st Century.
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller L. i Wessels B. (2011). The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and Its Potential for Comparative Research. U tisku za *European Political Science*.
- Crozier, M., Huntington, S. i Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.

- Diamond, L. i Morlino, L. (ur.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gallie, W. (1955). Essentially contested concepts. *Proceedings of the aristotelian society*. (56) 167–198.
- Lijphart, A. (1993). Constitutional choices for new democracies. U: Larry Diamond i Mark Plattner (ur.). *Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press. Str. 156-158.
- O'Donnell, G. (2007). The perpetual crisis of democracy. *Journal of democracy*. (18) 1:5-11.
- Pharr, S. i Putnam, R. (2000). A quarter-century of declining confidence. *Journal of Democracy*. (11) 2:5-25.
- Rose-Ackermann, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press.

#### **Navedeni indeksi**

- Bertelsmann Stiftung. (ur.) (2006, 2008). Bertelsmann Transformation Index 2008 (Politische Gestaltung im internationalen Vergleich). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Freedom House (godišnje izvješće). *Freedom in the World i Nations in Transit*. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).
- Marshall, M. G., K. Jaggers, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2009*. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- The Economist. (ur.) (2008). *The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008*. Objavljeno na [www.eiu.com](http://www.eiu.com). ■