

Gabriel A. Almond et al.

**„KOMPARATIVNA POLITIKA DANAS“,  
9. izdanje, MATE d.o.o., Zagreb, 2018.**

U izdanju agilne nakladničke kuće MATE d.o.o. objavljeno je monumentalno djelo skupine gore navedenih autora koji se bave promišljanjem brojnih aspekata politike, njezina nastajanja, implikacija koje ima na oblikovanje političkog i društvenog života u čitavom nizu najznačajnijih zemalja na svijetu. Ono što je možda nedostatak i ovako vehementnog djela leži u činjenici da u vrijeme globalizacije, koja se očituje u neprestanoj mijeni svega što jest, neka razmišljanja autora nisu sasvim u duhu tih globalnih promjena.

Nema gotovo ni jednog politički relevantnog režima koje ova skupina autora nije obradila u ovoj knjizi, koja daje točnu dijagnozu nastanka javnih politika te složeni odnos zakonodavne i izvršne vlasti koja u (post)modernom vremenu sve više inklinira prema pomaku važnosti egzekutivne vlasti u odnosu na legislativnu. Ova recenzija nema nakanu ući u opsežnu analizu kreacije političkih odluka u svim analiziranim zemljama, a one se odnose na barem jednu državu na svim kontinentima našeg planeta, već ćemo naglasiti neke bitne značajke tih procesa u zemljama europskog političkog kruga, kao što su, primjerice, Velika Britanija, Njemačka i Francuska koja tradicijski slovi kao zemlja u kojoj je nastao koncept javnih službi, i to u okviru francuske doktrine upravnog prava, negdje 80-tih godina 19. stoljeća.

Kada je o iskustvu Velike Britanije riječ, autori naglašavaju da je riječ o zemlji u kojoj nepisani Ustav, bezoblična gomila uredaba Parlamenta, pravosudnih odluka, običaja i konvencija o pravilima političke igre te pravosudnih odluka čine bitne silnice u kreiranju politika. Osvrt ćemo prije svega usmjeriti na analizu izvršnih vlasti u tri pobrojene europske zemlje, ne negirajući važnost i značenje koje su autori u ovom obimnom djelu posvetili raščlambi u drugim zemljama, poput SAD-a, Rusije, Brazila, Indije, Nigerije i drugih država.

Najvažnije političke uloge u V. Britaniji jesu: ministar Kabineta, viši javni službenik, savjetnik za određeno područje i povremene javne osobe slične washingtonskim stručnjacima. Najvažnija skupina javnih službenika po svom je opsegu najmanja: nekoliko stotina viših javnih službenika koji savjetuju ministre i nadziru rad njihovih resora. Naime, vrhunski britanski javni službenici poriču da su političari zbog stranačkih konotacija tog pojma.

Odjeli na čijem su čelu ministri u Kabinetu koje savjetuju državni službenici, kolektivno se nazivaju Whitehall, po londonskoj ulici u kojoj je smještena većina vladinih resora. Downing Street, gdje stoluje i premijer, kratka je ulica koja se odvaja od Whitehalla, na čijem se kraju nalazi Parlament. Da bi u Velikoj Britaniji osoba postala ministar u Kabinetu, mora najprije provesti godine privlačeći pozitivnu pozornost. Fultonov Odbor za javne službenike preporučio je „primjenjivo“

specijalističko znanje kandidata, ali se članovi nisu mogli složiti oko toga koja je vrsta znanja relevantna za rad vlade. Komisija za javnu službu testira sposobnost kandidata zadacima: moraju napraviti sažetak nekog poduljeg proznog teksta, riješiti neki problem usklađivanjem određenih činjenica s općom regulativom, izvući zaključke iz jednostavnih statističkih tablica i pokazati okretnost u grupnim raspravama o problemima vlade.

Britanska vlada financira više od tisuću kvaziautonomnih nevladinih organizacija, tzv. quangosa, o čemu je u hrvatskoj upravnoj znanosti vrlo autoritativno pisala kolegica Inge Perko-Šeparović. Sve te organizacije stvorene su uredbom Parlamenta ili odlukom izvršne vlasti. Vodstvo imenuje ministar Kabineta, a njihove aktivnosti financiraju se javnim novcem.

Politika u Velikoj Britaniji kreira se interakcijom premijera, ministara i vodećih službenika koji dijele ono što nazivaju „seoskom idilom“ Whitehalla. Najvažnija osoba u vladi jest premijer. Budući da nema pisanoga ustava, odlučan premijer može pomaknuti status quo i pokrenuti vladu k novim ciljevima. U okviru svakog odjela stalni je tajnik najviše pozicionirani javni službenik, obično s puno više znanja nego privremeni ministar u Kabinetu. Politički savjetnici dovedeni u odjele da bi stavili najbolji spin na ono što njihov ministar radi, znaju manje o radu odjela nego karijerni javni dužnosnici. Oni, međutim, imaju političku prednost – bolje poznaju ministra.

Postoje tri međusobno konkurentne normativne teorije o tome kako bi britanska vlada trebala djelovati. Tzv. pokroviteljska teorija vladanja pretpostavlja da vođe moraju preuzeti inicijativu u određivanju toga što je javni interes. To je sažeto u epigramu „Vladin je posao da radi“.

Kolektivistička teorija vidi ulogu Vlade u uravnoteživanju zahtjeva konkurentnih kolektivnih grupa u društvu. Iz te perspektive, stranke i grupe pritiska koje se zalažu za grupne ili klasne interese imaju jači autoritet od individualnih glasača.

Individualistička teorija polazi od stajališta da političke stranke zastupaju narod, a ne organizirane grupne interese. U osamdesetima, Margaret Thatcher bila je otvoreni zagovornik ekonomskog individualizma, smatrajući svaku osobu odgovornom za vlastito blagostanje na tržištu. U jednom intervjuu iz 1987. godine otišla je tako daleko da je izjavila: „Društvo ne postoji“.

Većina vodećih ljudi u institucijama kao što su sveučilišta, banke, crkve i sindikati ne smatraju se političarima i ne kandidiraju se za javnu službu. Najveći broj savjetnika sudjeluje u stranačkoj politici jer im je posao mobilizirati političku potporu Vladi i ministru kabineta za kojega rade. Druga grupa političkih savjetnika jesu stručnjaci sa specijalističkim znanjima o pitanjima kao što su zagađenje okoliša ili kloniranje. Primjerice, M. Thatcher je dovela Alana Waltersa, profesora slobodne tržišne ekonomije da savjetuje iz drugačije perspektive nego što su to bili savjeti koje je dobivala iz, kako je smatrala, „socijalističke“ javne službe.

Većina interesnih skupina slijedi četiri cilja: administraciju sklonu etabliranim politikama; informaciju o vladinoj politici i promjenama u politici; utjecaj na

kreiranje politike; simboličan status, kako dobiti predmetak „kraljevski“ u svom nazivu.

Odjeli Whitehalla rado se savjetuju s interesnim skupinama ako one Vladinim dužnosnicima uzvrate sljedećim koristima: suradnjom u upravljanju i provođenju politike;

informacijama o događajima na njihovu području; vrednovanjem mogućih učinaka politika koje se razmatraju; potporom Vladinim inicijativama.

U Engleskoj je lokalna uprava podređena centralnoj vlasti. Westminster ima ovlasti pisanja i izmjena zakona koji određuju što lokalno izabrane vlasti rade i troše – čak i ukidanja lokalnih vlasti i stvaranja novih jedinica vlasti s izmijenjenim granicama.

Blairova je vlada uvela izravne izbore gradonačelnika širega Londona, ugledajući se u pozitivne primjere New Yorka i Chicaga. No odbija dati Londonu neovisnost u oporezivanju i potrošnji koju uživaju veliki američki gradovi. Lokalna uprava obično je podijeljena u dvije razine okružnih i općinskih vijeća, svaka s odgovornosti za određene lokalne udruge. Nema lokalnog poreza na dohodak jer središnja vlada ne želi dati lokalnim vlastima stupanj fiskalne neovisnosti kakav imaju američke lokalne uprave. Vlada M. Thatcher zamijenila je lokalni porez na imovinu porezom na svakog odraslog stanovnika na području lokalne uprave, vjerujući da će to učiniti svakoga glasača svjesnijim troškova lokalne uprave i održati potrošnju niskom.

Što se francuskog iskustva tiče, među najvažnijim pripadnicima, odnosno visokim javnim službenicima, njih oko 3000 članovi su najvažnijih upravnih agencija, tzv. pet visokih zborova (grands corps) iz kojih dolazi velika većina od 500-tinjak administratora angažiranih u donošenju političkih odluka. Rekrutacijska baza najviših razina javne službe iznimno je uska. Što se tiče (najviših razina) javne službe, znanja i sposobnosti potrebnih za polaganje raznih ispita, u očitoj su prednosti djeca viših javnih službenika. ENA – nacionalna upravna škola i Ecole Polytechnique, zajedno s ostalim visokim školama, igraju bitnu ulogu u novačenju upravne, političke i poslovne elite.

Dvanaest od 18 premijera koji su služili od 1959. godine bili su članovi visokih zborova i pohađali su neku visoku školu (grand ecole). Postotak ministara u bilo kojoj vladi koji su članovi jednoga od visokih zborova varira između 10 i 59 posto. Francuska država na različitim razinama snažno utječe na odnose između grupa, čak i na njihovo postojanje u ključnim područjima, tako da ih službeno priznaje i daje im poticaje.

Francuski Ustav ima dvoglavu izvršnu vlast. Kao i u drugim parlamentarnim uređenjima, vladom predsjedja premijer. Bez obzira na političke prilike, tjednim sastancima kabineta uvijek predsjedja predsjednik i službeni im je naziv Ministarsko vijeće. Od ranih dana de Gaulleove administracije, ured predsjednika Republike bio je organiziran tako da maksimalizira moć predsjednika da inicira, razrađuje i često izvršava politiku. Od vremena Prve Republike u 18. stoljeću, kada su jakobinci kontrolirali revolucionarnu Nacionalnu skupštinu, francusku državu obilježavao

je visok stupanj centralizacije političke i upravne vlasti. Centralizacija je uvijek impresivnija u svojim formalnim i pravnim aspektima nego u praksi. Praktična i politička stvarnost uvijek je složenija. Iako je Francuska poznata po svojoj centraliziranoj državi, često se zaboravlja da centralizirano odlučivanje ublažava politički lokalizam. Decentralizacijska gibanja u razdoblju 1982. – 1987. godine dovela su do situacije da je najveći gubitak autoriteta vjerojatno bio kod prefekata. Njihova je uloga ograničena na sigurnosna pitanja (zakon i red), promoviranje vladine industrijske politike i koordinacije državne uprave na razini okruga.

Savezna Republika Njemačka zastupnička je demokracija. Iznad naroda je politička elita koja broji nekoliko tisuća članova i koja upravlja stvarnim djelovanjem političkog sustava. Kandidati za nacionalnu ili čak državnu funkciju normalno imaju dugu pozadinu stranačkoga rada i obavljanja funkcija na lokalnoj razini. Slično viši javni službenici provedu gotovo cijeli život radeći za vladu. U pokušaju da široko raspodijeli političku moć, Temeljni zakon dodijelio je upravnu odgovornost za većinu domaćih politika zemaljskim vladama. Jedan od pokazatelja središnje administrativne uloge zemalja jest u tome da one zapošljavaju više javnih službenika od savezne i lokalnih vlada zajedno. U zakonodavnom procesu sveprisutna je izvršna vlast. Nakon prenošenja vladina prijedloga u Bundestag, savezni ministri rade na dobivanju potpore prijedlogu. Predstavnici ministarstva svjedoče pred odborima Bundestaga i Bundesrata kako bi predstavili svoju poziciju. Ministri kabineta lobiraju članove odbora i utjecajne članove parlamenta. Ministri mogu predložiti amandmane ili pregovarati o političkim kompromisima kako bi riješili pitanja koja se pojave za vrijeme parlamentarnog vijećanja. Unatoč kontroli savezne vlade, zemlje zadržavaju pravo odlučivanja o primjeni većine saveznih zakona.

Naposljetku, nekoliko ključnih napomena. Riječ je o knjizi koja na temeljit način prikazuje stvaranje politike i interakciju zakonodavne i izvršne vlasti na planetarnoj razini. Gotovo da nema kontinenta, a da autori nisu u fokus svog interesa uzeli u obzir barem jednu državu u kojoj su promatrali glavne poluge zakonodavne i izvršne vlasti. U metodičkom smislu, ovu smo recenziju sveli na analizu nastanka politike i njezina refleksa i korelacije s izvršnom vlašću na tri države, Veliku Britaniju, Francusku i Njemačku. Naravno, svjesni smo da smo tom ekstrakcijom umanjili puninu obuhvata knjige koju, zbog njezine autoritativne i pastozne analize političkih i upravnih procesa, preporučujemo svima onima koji se bave ovim složenim fenomenima, napose kreiranjem javnih politika, te međuodnosom zakonodavne i izvršne vlasti. Zbog svih ovih razloga knjigu ocjenjujemo značajnim djelom koje može pridonijeti boljem i svestranijem znanju o komparativnoj politici i upravi, tim prije što na hrvatskom jeziku nema ovako voluminoznog djela o naznačenim problemima.

Prof. dr. sc. Duško Lozina  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu