

Izlaganje sa znanstvenog skupa

321.01

Priljeno: 11. svibnja 2002.

---

## Može li se država još opravdati?\*

---

EUGEN PUSIĆ\*\*

### *Sažetak*

Autor propituje mogućnost nastanka strukture koja bi imala dovoljan regulativni kapacitet da ovlada procesom globalizacije. Prvo problematizira državu i njezine mogućnosti. Polazi od pretpostavke da je država društvena struktura koja interakcijsku komunikaciju treba stabilizirati na razmjerno velikome prostoru. Posljednjih dvjesto godina razvijene su države obilježene demokratskim konsenzusom čiji potencijali još nisu iscrpljeni i velikim porastom državnog aparata. Međutim, ovo stanje je dovedeno u pitanje silnim tehnolojskim napretkom krajem 20. stoljeća. Suverenost država na političkom i ekonomskom planu nije više održiva.

Autor postavlja pitanje može li se pri uspostavi globalnog poretka ponoviti razvoj moderne države. Prvi bi korak bio uspostava svjetskog monopola sile. To nije nemoguće, ali se ovdje pojavljuje problem što on ne može biti stabilan. Drugi korak je društveni konsenzus koji bi obuhvatio cijeli svijet. Autor polazi od pretpostavke da svaki legitimacijski konsenzus sadržava elemente prijašnjeg konsenzusa. Ne izgleda mu vjerojatnim da je moguće globalno proširiti demokratski konsenzus, demokratsko suodlučivanje, slobodu, pravnu jednakost i minimum socijalnog blagostanja. Treći korak je uspostava globalnog upravnog sustava. Pokazuje se da on nastaje bez obzira na to što svjetski monopol sile nije stabiliziran i što ne postoji svjetski društveni konsenzus. Autor zaključuje da države danas postaju dijelovi planetarnih regulacijskih mehanizama i čvorišta svjetskih organizacijskih mreža.

*Ključne riječi:* država, globalizacija, demokratski konsenzus, društveni konsenzus, svjetski monopol sile

Na početku 20. stoljeća Georg Jellinek definira državu kao “udruženjsko jedinstvo stalno nastanjenih ljudi opskrbljeno prvotnom vladalačkom moći” te kao “logično nužno” vidi u državi “sintezu ljudskoga mnoštva u svrhovito jedinstvo” (1914., 180-181; prvo izdanje: 1900.). Ipak je sedmo poglavlje knjige (184-229) posvećeno “naucima o opravdanju države”. Zašto bi trebalo pravdati nešto što je logički nužno?

\* Izvorni tekst izlaganja na njemačkom pod naslovom “Ist der Staat noch zu rechtfertigen?” objavljen je u časopisu *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, (52) 3-4/2002.: 527-543.

\*\* *Eugen Pusić*, profesor emeritus Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, akademik HAZU.

Događaji 20. stoljeća, naše iskustvo suvremene povijesti, doveli su do drukčijega motrenja države. Osnovni ton povijesti toga stoljeća, duh epohe, pretežno je određen utopijama i političkim idealima, ponekad veoma dvojbena. A prema Jellinekovu mišljenju (1914., 14), utopije i ideali uopće nemaju mjesta u znanosti o državi. Krajem stoljeća Thomas Fleiner-Gerster zaključuje u svome spisu *Allgemeine Staatslehre* (1980.): “Tko nakon Auschwitz, nakon komunizma kamenoga doba crvenih Kmera u Kambodži, u vrijeme totalitarizma u kojemu su politički protivnici mučeni i ljudi bezrazložno ponižavani i uništavani, piše nauk o državi, ima težak zadatak” (VII.). On je mogao još štošta dodati, ponajprije užasno krvoproliće dvaju svjetskih ratova. Zato se moje izlaganje bavi pitanjem: može li se država sa svojom ”prvotnom vladalačkom moći”, nakon bilance 20. stoljeća, uopće još pravdati?

Skica odgovora sastoji se, ovdje, od četiriju koraka: ona bi ponajprije morala uzeti u obzir aktualni društvenoznanstveni okvir u kojemu su smješteni pitanje i odgovor (I.). Zatim u tome okviru potražiti smisao razvoja moderne države u drugoj polovini protekloga tisućljeća (II.). Nakon toga promotriti bitne posljedice očitih znanstvenih i tehnoloških inovacija, posebice, posljednjih dvaju desetljeća 20. stoljeća (III.). I, na koncu, promisliti alternativne mogućnosti budućega razvoja države i političkih sustava uopće (IV.). Cilj takve skice može biti jedino ponuditi teze za raspravu.

## I.

Na početku osamdesetih godina 20. stoljeća, sociolog Raymond Boudon (1983.) izvijestio je o razvojnome stanju sociologije u jednoj od inventura znanosti što ih UNESCO periodično organizira. On pritom razlikuje tri temeljne orijentacije: prvu, koja se ponajprije bavi socijalnim strukturama, zastupa Emile Durkheim (1857. – 1917.); drugu, polazeći od načina promatranja Maxa Webera (1864. – 1921.), koja pojedinca i njegovo djelovanje te subjektivno mišljeni smisao djelatnika smatra ishodištem svake sociološke raščlambe; i treću, kritičku orijentaciju, koja bi sociologiji kao glavni zadatak željela dodijeliti razotkrivanje “pogrešne svijesti”, kakvu zastupa Frankfurtska sociološka škola i koja se temelji na učenju Karl Marxa (1818. – 1883.).

Petnaest godina kasnije, govoreći na 14. svjetskom sociološkom kongresu (Montreal, 1998.), ekonomski povjesničar Immanuel Wallerstein spominje ista tri znanstvenika, ali nešto izmijenjenim slijedom: Durkheima, Marxa i Webera, kao začetnike još uvijek aktualnih, temeljnih sastavnica našega sociološkog znanja. Durkheim shvaća društvo kao sastavljeno od skupina s racionalno objašnjivim strukturama. Marx daje bitan uvid da se društvene skupine nalaze u nejednaku položaju i u međusobnome sukobu. Weber objašnjava kako je društveni poredak moguć unatoč tome sukobu; naime legitimnošću poretka koji priznaju i one društvene skupine koje se nalaze u nepovoljnu položaju.

Pretpostavimo li da je sociologija posebna jezgra društvenih znanosti i da se zato njezin razvoj može smatrati, u neku ruku, reprezentativnim za cijelo područje, iz Boudonovih i Wallersteinovih analiza proizlazi više konzekvencija. Prvo, čini se da naše znanje o društvu nakon spomenutih klasika nije bitno napredovalo (u duhu Thomasa Kuhna – 1962. godine – i njegova shvaćanja promjene paradigma). Drugo, klasici nisu

samo začetnici temeljnih orijentacija (društvene strukture kao ishodišne činjenice, metodološki individualizam, razotkrivanje pogrešne svijesti) (Boudon), nego i autori sadržajno još uvijek aktualnih hipoteza (Wallerstein). Treće, pritom nije riječ – tako posebice ističe Wallerstein – o alternativnim svjetonazorima, kako su klasici prije shvaćani, nego o komplementarnim djelomičnim uvidima.

Dodamo li tome još neke doprinose razumijevanju društvenih procesa i razvoja u 20. stoljeću: shvaćanje o interakcijskoj komunikaciji kao biti svih društvenih fenomena (u čemu su se, iznimno, slagali Jürgen Habermas – 1981. godine – i Niklas Luhmann – 1984. godine – ako se komunikacija izjednači s interakcijom s pomoću informacija), zatim dubinskopsihološku opreku libida i agresije, erosa i tanatosa u mentalnome ljudskom ustroju (kako ga je analizirao Sigmund Freud 1908., 1915., 1921., 1927., 1930. i 1933. godine) te, na koncu, ovisnost složenosti socijalnih struktura o relevantnoj različitosti njihova okruženja (kako ju je William Ross Ashby – 1956. godine, sveo na formulaciju o “nužnome varijetetu”), nastaje sljedeća slika našega razumijevanja društva:

Svako društvo je interakcijska komunikacija. Interakcija vodi jednakom vjerojatnošću u suradnju i u sukob. Iz toga nastaje toliko neizvjesnosti da se na toj osnovici ne može izgraditi ni relativno trajan društveni odnos. Stoga je primaran zadatak svakoga društva stabilizirati interakciju na suradnji, pri čemu se o istodobnoj sklonosti sukobu vodi računa na različite načine: nastajućí sukobi vode se u normativnim granicama, npr. krvna osveta, sindikalno organiziranje, sudski procesi. Ili: spremnost za sukobe pretvara se u bezbolnije oblike, npr. turnire ili sport. Ili, a to je osobito bitno, sukobi se prenose na najbližu višu razinu stvaranja društvenih struktura, npr. od krvne osvete među obiteljima na plemenska neprijateljstva ili od klasnoga sukoba u jednoj državi na međudržavne ratove. Ili se, osobito u novije vrijeme, pronalaze stabilizacijske strukture koje za suradnju i sukob nude istodobno prostor, npr. tržište s konkurencijom u okviru kooperativno utvrđenih pravila, ili natjecanje više stranaka i njihova istodobna suradnja u parlamentu, ili dioba vlasti u državi, gdje obnašatelji pojedinih dužnosti surađuju i istodobno se u svojoj slobodi djelovanja međusobno ograničavaju.

Stabilizacija interakcije na suradnji s odgovarajućim ovladavanjem sukoba postiže se stvaranjem društvenih struktura – normativnih, organizacijskih, institucijskih. Sve se strukture vremenom diferenciraju pod pritiskom različitosti svoga u danome trenutku relevantnoga okruženja.

Temeljni je problem svake stabilizirane strukture postizanje optimalne ravnoteže među dvama suprotstavljenim ciljevima: struktura treba, s jedne strane, biti posve stabilna, tj. svoje koordinate održavati postojano i u mijeni događanja, održati ih i nasuprot nepredviđenim utjecajima okruženja, npr. ona se mora obraniti od vojnih napada i potvrditi se u gospodarskome natjecanju. Ali ona ne smije, s druge strane, izgubiti svoju sposobnost prilagođavanja niti zapasti u imobilnost i sklerozu, tj. ne fiksirati se na jedan jedini svjetonazor niti birokratizirati svoje aparate.

U jednostavnim je društvima najvažnije sredstvo za stvaranje stabiliziranih društvenih struktura moć, fizička, vojna, duhovna, ekonomska ili bilo kakva moć. Sa sve većom složenošću nastaje novi uvjet bez kojega nijedna struktura ni relativno dugo ne može očvrnuti: bilo kako nastali konsenzus sudionika, koji se vremenom očituje u internaliziranim i u društvu habitualiziranim normama (u duhu Pierrea Bourdieua, 1977.).

S daljnjim porastom društvene složenosti nastaje mogućnost postupnoga premještanja težišta interakcijske stabilizacije moći i normi na informacije, dakle na znanje o objektivnim situacijama, koje pokazuju da je određeno ponašanje u interesu aktera (npr. izvozne premije ili cijepljenje).

Svaka stabilizacijska metoda nužno donosi ograničenje autonomije djelovanja sudionika, čime se smanjuju njihovi izgledi za zadovoljavanje vlastitih interesa. Zato već u svakoj stabiliziranoj strukturi postoji stanovit konflikti potencijal. Primjena sile kao stabilizacijsko sredstvo, dakako, izaziva više sukoba nego druge metode. S druge strane, također se mora uvidjeti da je u strukturama koje samo moć stabilizira, sukob često jedino sredstvo da se postignu promjene i inovacije.

Država je društvena struktura koja interakcijsku komunikaciju treba stabilizirati na razmjerno velikome prostoru. Taj prostor obuhvaća mnogo interakcije koju stabiliziraju brojne i različite segmentne strukture. Zato država mora savladati osobito velik konflikti potencijal. Ona sukobe na političkome polju mora regulirati izravno političkim sustavom, ali posredno ovladati i sukobima u stabilizirajućim segmentnim strukturama – npr. sukobima u poduzeću između zaposlenika i poslodavaca – kao i između organizacija konkurentnih vjeroispovijesti. Odatle potječe i velika, sve do najnovijega vremena upućenost države na moć, na monopol sredstava organizirane fizičke sile. Ta upućenost seže, također, u vrijeme gdje država počiva na složeno funkcionirajućem konsenzusu svojih građana pa se, stoga, može govoriti o *legitimnome* monopolu sile. Odatle potječe i upućenost države na organiziranje i institucije, dakle na “oštar” oblik strukturiranja, kako bi se mogle izdržati stalnom prisutnošću sukoba izazivane napetosti, te integracijom održala ravnoteža jakih sklonosti diferenciranju koje se pojavljuju u velikome sustavu.

## II.

Moderna je država nastala u 15. i 16. stoljeću u Europi. Iz mozaika feudalnih dome-  
na, malih i najmanjih središta moći, koji su kao međusobni konkurenti djelovali na političkome “slobodnom tržištu” feudalizma, razvila se država kao nadređeno i premoćno središte moći. Jednom, kao u Francuskoj, u borbi budućega apsolutnog monarha protiv vrhova aristokracije. Drugi put, kao u Engleskoj, faktičnim kompromisom monarha s moćnicima Carstva. Ili, kao u glavnim staležima (skupštinama) Nizozemske, oligarhi-  
jom predstavnika manjih teritorijalnih jedinstava na državnome području.

Osnovica državne moći bila je svagda centralizirana vlast, dakle središtu poslušna oružana organizacija – vojska ili ratna mornarica ili oboje –, koja se razlikovala od prije uobičajenih oružanih sljedbi pojedinih feudalaca. U to se ubrajao i izvor prihoda, koji je bio dovoljno izdašan za financiranje vojne mobilizacije i koji se razlikovao od feudalnih davanja podanika svojim vlastelinima. I, na koncu, da bi se vojnoj organizaciji i poreznim prihodima osigurala stalnost, morala se organizirati državna uprava koja se razlikovala od monarhova dvora.

Konsenzus, koji se razvio u monarhijski centraliziranoj državi između 16. i 18. stoljeća, sastojao se, u većini slučajeva, više od habitualiziranoga prihvaćanja faktičke vladareve prevlasti nego od svijesti o “udruženjskome jedinstvu”. Pri tome prihvaćanju

bile su, dakako, bitne i predodžbe o božjoj milosti i božjem sankcioniranju svake postojeće političke vlasti. Tek su politički i filozofski mislioci kao Thomas Hobbes (1588. – 1679.) i Baruch Spinoza (1632. – 1677.) taj odnos tumačili kao tobožnji društveni ugovor, prema kojemu se podanici dragovoljno podčinjavaju monarhovoј vladavini da bi, zauzvrat, dobili zajamčen mir i sigurnost na cijelome monarhovoј državnom području.

Ali svijet nije mirovao. Povećavala se gustoća interakcije među ljudima, ponajprije razvojem gradova. Doseg interakcije širio se novim prometnicama na novootkrivene kontinente. Bogatstvo se povećavalo gospodarski izdašnjim djelatnostima, ponajprije trgovinom. Ono više nije bilo dovoljno jamstvo mira i sigurnosti na području države da bi se opravdala apsolutna državna vlast, nejednakost staleškoga društva i bijeda nižih slojeva. Građani su zahtijevali, osim mira i slobode, koji su postupno postali samorazumljivima, slobodu, jednakost i bratstvo. Slobodu kao priznanje legitimnosti samo onoj državnoj vlasti koju su sami građani izabrali na slobodnim izborima. Slobodu kao načelno suodlučivanje građana u državnim poslovima. Slobodu kao zaštitu temeljnih prava čovjeka i građanina, također, od prevlasti državne vlasti. Jednakost kao političku ravnopravnost izraženu u formulaciji “jedan čovjek – jedan glas”. Jednakost kao pravnu jednakost pred zakonom i pred neovisnim sucima. Jednakost kao ukidanje formalizirane nejednakosti slojevitoga staleškoga društva. Bratstvo je vremenom shvaćeno kao obveza države da organizira društvenu solidarnost nasuprot rizicima zajednice i u korist građana u nevolji. Pojam suverenosti preuzet je od prethodne apsolutne monarhije, ali sada shvaćen kao narodna suverenost. Tako da je sada suvereni narod, u duhu načelno svih stalno nastanjenih žitelja, shvaćen kao nacija, postao ljudskim supstratom države. Ovaj konsenzus, na kojemu se temelji demokratski državni poredak, zaslužuje, drukčije nego prethodni tobožnji ugovor o *pax et securitas*, oznaku “društveni ugovor”, jer je pismeno fiksiran u općim političkim deklaracijama i u ustavnim dokumentima.

U oko dvjesto godina nakon demokratskih reformi i revolucija u većini se razvijenih zemalja postupno instalirao demokratski društveni ugovor razvijenih zemalja i izgrađene su odgovarajuće državne institucije.<sup>1</sup> Umjesto prijašnjega isključivanja većine žitelja iz svakoga sudjelovanja u političkim odlukama, sada se postupno uključuju sve šire kategorije u krug formalno političkih sudionika. Stalno iznova novi interesi postaju legitimnima u smislu da se mogu izražavati i zastupati na društvenoj razini te sve šire skupine interesenata dobivaju pravo da djeluju. Istodobno se otkrivaju, izgrađuju i, djelomice, institucijski stabiliziraju stalno nova i diferenciranija sredstva i metode da bi se približio zbilji demokratski konsenzus u svakodnevnici država. Taj se proces ni izdaleka nije završio do današnjega dana, i to u najrazvijenijim i najbogatijim zemljama, a da ne govorimo o većini onih u kojima je jedva počeo i koje za budućnost čovječanstva ostaju najteže rješivim problemom. Zato demokratski konsenzus nije ni iscrpljen. Dosad su propali pokušaji da se nadomjesti drukčijim društvenim konsenzusom, a ni u oblasti političkoga mišljenja ne nazire se nikakva promišljena konceptualna alternativa. Na osnovi dosadašnjega iskustva jedno se može smatrati, u neku ruku, povijesno dokazanim: demokratski je konsenzus, u usporedbi s drugim povijesno poznatim oblicima političkoga

<sup>1</sup> Institucija se ovdje shvaća kao društvena struktura čiji je sklop normi internaliziran od adresata i u društvu općenito prihvaćen, otprilike u duhu Mauricea Haurioua (1925.) ili Arnolda Gehlena (1956.).

organiziranja, bolje rješenje problema da bi se stabilnost i sposobnost prilagođivanja održali u ravnoteži.

Za razvoj moderne države znakovit je i izvanredan porast državnoga aparata. Taj je porast bio upravo nužno prilagođivanje državne strukture sve većoj, za državu relevantnoj složenosti njezina okruženja, prilagođivanje modernome industrijskom društvu. Demokratski prijelom jedva je dotaknuo temeljne elemente državne uprave. Građanska je država, jednostavno, preuzela upravnu organizaciju apsolutne monarhije, premda joj često nije vjerovala te se spremala, barem teorijski, smanjiti je na “noćobdijsku državu”. Ali praksa je pošla drugim putem. Za cilj održanja mira i sigurnosti bila je dovoljna takozvana suverenitetska uprava – vojska, diplomacija, policija, pravosuđe, financije – koja je i sto godina nakon demokratskoga preoblikovanja gotovo svuda činila cjelokupnu državnu upravu. Dakako, već su napoleonski ratovi i u suverenitetskoj upravi prouzročili znatno širenje. Kvalitativno diferenciranje i znatno kvantitativno širenje uprave počelo je tek krajem 19. stoljeća. Građani su od države zahtijevali javne usluge: u energetskej opskrbi, prometnoj i komunikacijskoj mreži, javnome građevinarstvu, školstvu, zdravstvu, raznim socijalnim službama, komunalnome području, u informatici (npr. statistika, meteorologija, patenti). Svjetski ratovi 20. stoljeća svuda su prouzročili daljnji porast vojne organizacije. Tome se pridružilo iskustvo gospodarskih kriza, koje je zahtijevalo državnu regulaciju gospodarskih procesa na tržištu. I, potom, iskustvo bijede ratova i poraća, koje je posvuda jačalo osjećaj društvene solidarnosti i vodilo ka socijalnoj državi, državnome jamstvu egzistencijalnoga minimuma za svakoga. Broj stalnih državnih zaposlenika narastao je od stotina na milijune, udio državnih izdataka u nacionalnome dohotku na više od polovine – barem u najvećim, najbogatijim i socijalnoj državi najsklonijim zemljama. U znanstvenoj je literaturi taj porast, na osnovi njegove postojanosti i dimenzija, revalviran gotovo do prirodnoga zakona: Adolf Wagner (1892./93.) naziva porast upravnih funkcija “općom tendencijom” ili “takozvanim razvojnim zakonom upravne djelatnosti u civiliziranim narodima”, Joseph Schumpeter (1952.) konstatira da javna uprava svuda raste, kakva god bila politička metoda koju je neki narod usvojio; taj je porast “*the one certain thing about our future*” (294).

Istodobno se razvila “idejna nadgradnja” državnoga aparata, upravo demokratski konsenzus, ali ni približno s istom postojanošću i dosljednošću kao sustav državne uprave; sukladno staroj izreci Otta Meyera o postojanosti upravnoga prava i prolaznosti ustavnoga prava. Buran razvoj, u prvome redu, europskih država u 20. stoljeću može se, posve općenito, shvatiti kao nedostatno ovladavanje sukobima u novim stabilizacijskim strukturama.

Već su napoleonski ratovi nakon Francuske revolucije upozoravali na najvažniju disfunkcionalnost novoga razdoblja: prenošenje unutardržavnih sukoba na međudržavnu razinu.<sup>2</sup> Osim brzoga porasta društvenih troškova ratova, rat je, po sebi, bio teško spojiv s demokracijom jer je potpomagao imperijalne ambicije. To se potvrđivalo stalno iznova u 20. stoljeću: kad su se nacionalne države shvaćale kao nositelji ekspanzionističkih prohtjeva svojih “nacija”, kad su nastojale svojim položajem u proizvodnome procesu

<sup>2</sup> Revolucionarni je sukob između francuskih staleža imao od samoga početka interetničku sastavnicu. Prema Michelu Foucaultu (1994.), jedan je zastupnik trećega staleža, govoreći u revolucionarnome Konventu, rekao: “Neka se gospoda aristokrati vrte u svoje franačke šume ako im novi poredak ne odgovara.”

uvjetovani interesni sukob između radnika i vlasnika sredstava za proizvodnju pretvoriti u svjetski revolucionarni proces, ili kad su, uopće, državu zloporabili kao sredstvo širenja i realiziranja fanatički zastupanoga svjetonazora. Takvi ideologijski državni programi nisu značili samo recidiv i zavlačenje razvoja demokracije, nego, u pravilu, i načelna nijekanja demokratskoga konsenzusa kao takvoga te tvrdnju da su druge vrste političke stabilizacije – diktature, načelo vođe, jednostranački režim – prikladnije za postizanje postavljenih ciljeva koji bi opravdavali uporabu svih sredstava. Tek je znanstveni i tehnički napredak u ratovanju, s atomskim oružjem i drugim sredstvima masovnoga uništavanja, učinio neprihvatljivim spominjanje rata kao nastavka politike drugim sredstvima. Pritom ostaje otvorenim pitanje ovladavanja sukobom u državama nositeljima monopola sile.

### III.

U posljednjim dvama desetljećima 20. stoljeća potpuno su se oblikovali otprije započeti razvoji, a neke su posljedice njihova isprepletanja postale očitijsima za evoluciju ljudskoga društva. Znanje i tehnološke inovacije postali su presudnim elementom razvoja proizvodnih snaga. Osobito je napredak mikroelektronike, a time i računala i telematike, omogućio nagli porast gustoće međuljudske komunikacije i interakcije diljem svijeta. Posljedica je obiju pojava porast produktivnosti ljudskoga rada jer se mogu optimalno kombinirati čimbenici proizvodnje gdje god u svijetu bili. Širenje znanja s pomoću informacijskih sustava omogućuje da se uobičajena organizacijska načela zamjenjuju drugima: hijerarhija timovima, okomito integrirane organizacije vodoravno isprepletenim mrežama, stabilna organizacijska jedinstva vremenski ograničenim projektima. Poduzeća postaju multinacionalna. Financijski kapital cirkulira globalno kroz transakcije koje se trenutačno obavljaju na svjetskim burzama. Rad postaje sve diferenciraniji, i to na način i po stupnju složenosti potrebnoga znanja i tehničkoga umijeća tako da cjelokupni identitet “radničke klase” postaje sve upitnijim. Raste svjetska mobilnost ljudi, s jedne strane kao visokokvalificirane radne snage disponirane multinacionalnim organizacijama, s druge strane kao ljudi iz zapostavljenih područja svijeta u potrazi za sigurnošću i boljim životnim uvjetima. Sva ta kretanja znače svjetski porast gustoće interakcije. Više interakcije donosi i više konfliktnih mogućnosti; globalno umrežen svijet nije nužno i miroljubiviji svijet.

Općenito se misli da zbroj tih razvoja proširuje obzor ljudi, načelno, od granica pojedinih zemalja/država prema svijetu kao cjelini. Sve više onoga što se događa u svijetu postaje za sve veći broj ljudi neposredno relevantnim. Riječ je o globalizaciji.<sup>3</sup>

Država ne može ostati netaknuta tim inovacijama. Zbog sve jačega umreživanja ljudske interakcijske komunikacije preko postojećih granica svaki zahtjev za suverenošću postaje suvišnim. Danas se nalazimo, u stanovitu smislu, u sličnome položaju kao prije petsto godina kad je obzor političkoga djelovanja proširen s feudalnoga dobra na područje nacionalne države. Stare veze feudalne vjernosti tada nisu više smatrane obve-

<sup>3</sup> Zasluga je Manuela Castellsa (1997.) što je te procese prikazao iznimno široko i duboko. Dakako, ne dijele svi njegovo mišljenje da je napredak u obradi i širenju informacija kroz kompjutorske mreže početak i povod za sve druge promjene.

zanimna, nego su se tek morale stvoriti nove mogućnosti identificiranja s većom cjelinom. U svakome slučaju, većina država nije više suverena u onome smislu u kojemu je taj pojam utvrđen na početku moderne državnosti, naime kao neovisnost o drugim državama te kao savršenost moći i prema pojedincima i prema svim socijalnim tvorevinama na državnome teritoriju. Vanjska je suverenost, praktično, značila da je u ozbiljnim međudržavnim sukobima odlučivao rat. Danas je rat, međutim, u svojoj mogućnosti primjene ograničen dvama činjeničnim elementima i sve većim brojem normativnih struktura. Prvo, tehnika je ratovanja postala previše destruktivnom (atomska oružja) da bi se još mogla koristiti kao racionalna metoda rješavanja sukoba. Drugo, ratna je tehnika postala tako složena i tako skupom (npr. elektronika) da ju može koristiti mali broj država. Osim toga, sve su države uključene u mrežu normativnih struktura, ponajprije međunarodna prava, da njihova sloboda djelovanja, osobito u ratovanju, ima svoje granice. Ako one ne poštuju te ograde, krše pravo i, time, smanjuju svoje izgleda za uspjeh.

Unutarnja se suverenost ne može više shvaćati kao neograničena punomoć da se na području države, po slobodnome nahodjenju, raspolaze svojim žiteljima. Međunarodna je zajednica, postupno, razvila instrumentarij koji u ekstremnim slučajevima zlouporabe moći dopušta intervenciju premoćnim vojnim sredstvima sile na području neke države i bez njezina pristanka. Primjeri Bosne i Hercegovine, Istočnoga Timora ili Kosova upućuju na to da, možda, nastaje svjetski monopol sile.

Ideja državne suverenosti dolazi do izražaja i u gospodarskoj politici. Od vremena ranoga merkantilizma nema gospodarstva neke zemlje bez države: monetarna politika, javna ulaganja, porezna politika, premije i carine, politika rada, vanjskotrgovinska bilanca, regulacijski zahvati u svim gospodarskim granama, sustav socijalne sigurnosti određuju prostor djelovanja svakoga nacionalnog gospodarstva. Novina je pritom da pojedina država više nema slobodu planiranja i provođenja odnosnih mjera po vlastitoj procjeni. Svjetsko se tržište sve više strukturira i određuje strategijama globalnih aktera. Multinacionalna poduzeća, strujanja financijskoga kapitala svjetskim burzama, svjetska ulaganja, globalne banke i financijske institucije, svjetske mreže obrade i pripreme informacija te međunarodni gospodarski sporazumi postavljaju bitne koordinate svih nacionalnih gospodarskih sustava. Zbroj svih tih tijekova djelovanja uvelike određuje što još mogu, vlastitom puninom moći, odlučiti nacionalni gospodarski sustav i država koja ga regulira. Pojedinačna se država postupno pretvara u neku vrstu humanitarne organizacije, koja, doduše, svojim više ili manje spretnim potezima može poboljšavati ili smanjivati izgleda gospodarskih aktera na njezinu području u konkurenciji na svjetskome tržištu, olakšavati ili otežavati ulaganje kapitala i lokalne filijale transnacionalnih poduzeća, ali, jamačno, ne može više voditi izoliranu gospodarsku politiku.

Sredstva za djelovanje pojedine države nisu dovoljna za regulaciju svjetskih procesa i odgovor na rizike u vezi s time. Svjetske transakcije na burzama nepredvidive su po svojim posljedicama za pojedina nacionalna gospodarstva i mogu imati veoma opasne posljedice, kao što su to pokazale gospodarske krize na kraju 20. stoljeća u dalekoistočnim državama. Pojedinačne države također ne mogu upravljati štedljivim korištenjem prirodnih resursa našega planeta. Već pouzdana inventura rezervi i jasan odgovor na pitanje koliko smo udaljeni od potpune eksploatacije ovoga ili onoga prirodnog dobra premašuje kapacitet odnosnih službi svake pojedine države. Takva je država, također, nedostatna za otklanjanje sve opasnijih ugrožavanja našega okoliša klimatskim promje-



nama, nuklearnim zračenjem, novim izazivačima bolesti, svakojakim zarazama. Kriminalne djelatnosti diljem svijeta – povezane globalnim kartelima i mafijama, vjerojatno trećina svih svjetskih financijskih transakcija – svojom ukupnom moći nadmašuju represivne snage pojedinačne države.

Rezultat svih tih razvoja jest to da države više nisu ono što su bile. Ali istodobno raste potreba za regulacijskim i intervencijskim mjerama koju je dosad zadovoljavala država, svaka na svome području. Širenjem djelokruga političkoga djelovanja s područja pojedine nacionalne države na svijet kao cjelinu porasla je za jednu dimenziju različitosti s kojom društveni regulacijski mehanizmi moraju izaći nakraj. Mogu li nastati strukture čiji bi kapacitet diferenciranja dopustio da se dosegne “nužna različitost” kako bi se sve većoj složenosti okruženja suprotstavio adekvatan broj vlastitih komunikacijskih kanala? Nazire li se rješenje?

#### IV.

Kako bi izgledao svjetski poredak? Prema našem dosadašnjem iskustvu stabilan je poredak bio vezan za državne granice. I međunarodno je pravo nastalo, u svome učinkovitu dijelu, kao podudarna volja država. Poredak je u modernoj državi, kao što je gore rečeno, izgrađen u tri koraka: uspostavljanjem monopola nad sredstvima fizičke sile u rukama središnje vlasti koja je bila dovoljno jaka da definitivno isključi konkurencijsku vlast feudalaca. Zatim legitimiranje monopola sile društvenim konsenzusom; prihvaćanje državne vlasti kao jamstva mira i sigurnosti ili, kasnije, kao sredstva individualne slobode, građanske jednakosti i društvene solidarnosti. I, konačno, stabiliziranje državnoga poretka upravnim sustavom, od početnoga minimuma – vojska, policija, financije – do kasnijih, sve diferenciranih velikih sustava javnih službi, regulacijskih mehanizama i organizacija socijalne skrbi. Mogu li se analogni koraci već danas zamisliti na svjetskoj razini ili se, možda, već poduzimaju?

Danas se još ne može konstatirati stabilan svjetski monopol sile. Nakon raspada labilne ravnoteže među dvama moćnim blokovima, koja je uvelike utjecala na odnose moći u svijetu uopće nakon Drugoga svjetskog rata, i preostajanja samo jedne velike sile, nije, dakako, nemoguće da se stvaranjem koncentričnih koalicijskih krugova oko te velike sile – NATO-a, antiteroristička koalicija – postupno formira nešto slično jezgri budućega globalnog monopola sile. Pod pretpostavkom da se, u međuvremenu, nigdje na svijetu ne pojavi nova velika sila koja bi bila dovoljno jaka da vrati položaj u ravnotežu u kojoj bi mir ovisio o općem strahu od atomskoga rata. I pod pretpostavkom da nepredviđeni događaji (npr. nagla promjena klime) drukčije ne usmjere razvojni hod.

Može li se zamisliti društveni konsenzus koji bi obuhvatio cijeli svijet i čiji bi doseg bio dostatan da učinkovito legitimira eventualni svjetski monopol sile? Legitimiranje globalnoga monopola sile dobilo je, začudo, već donekle uvjerljivu institucijsku osnovicu, i to prije nego što bi se moglo govoriti o nosivome svjetskom društvenom konsenzusu i naznačiti njegov konkretan sadržaj. Organizacija ujedinjenih naroda temelji se na međudržavnome ugovoru i, premda je članstvo opcijsko, danas obuhvaća gotovo sve države (Švicarska ne će biti još dugo jedna od iznimaka). Vrijednosti na kojima ugovor počiva – mirno rješavanje međudržavnih sukoba, poštovanje ljudskih prava i međuna-

rodnoga prava – mogle bi možda predstavljati jezgru budućega konsenzusa svjetske zajednice, ali su danas još previše neodređene i u svojim konzekvencijama premalo oblikovane da bi se na tome izgradila legitimacija središta sile koje dominira svijetom.

Povijesno gledano, legitimacija monopola državne sile mogla se postići jedino konkretno opipljivim *qui pro quo*, konkretnom prednošću u odnosu na alternativne aranžmane. Usto je svaki kasniji legitimacijski konsenzus uključivao i sadržaj svakoga prijašnjega. Demokratski konsenzus tako nije nadomjestio prijašnji apsolutistički konsenzus o miru i sigurnosti, nego ga je jednostavno pretpostavljao kao samorazumljivoga. Primijeni li se to iskustvo na današnje stanje problema, mora se negirati mogućnost svjetskoga društvenog konsenzusa. Stabilizacijski globalni monopol mogao bi, u slučaju nužde i uz velike “kolateralne” štete, zajamčiti mir i sigurnost. No on jamačno ne bi mogao demokratski konsenzus proširiti na cijeli svijet niti uvesti demokratsko suodlučivanje diljem svijeta, ni slobodu u duhu zaštite od zlouporabe, ni jednakost kao političku i pravnu izjednačenost, a posebice ne bratstvo kao zajamčeni egzistencijalni minimum za sve. Ali građani onih zemalja gdje su ta postignuća već neko vrijeme udomaćena, zacijelo ne bi bili spremni spustiti se na nižu razinu zadovoljavanja svojih potreba. Tako se može zaključiti da se zasad ne nazire zbiljski, sadržajno određen i resursno nosiv globalni društveni konsenzus.

Promotrimo treći čimbenik stabilizacije neke političke strukture, organizaciju. Postojanje Ujedinjenih naroda i njihovih brojnih specijaliziranih organizacija pokazuje da rasprava o pitanju svjetskoga organizacijskog i upravnog sustava ne ovisi o tome postoji li ili ne postoji svjetski legitimacijski konsenzus. Već postoje dijelovi globalne upravne mreže. Prije je riječ o pitanju kako će se, s obzirom na globalno umrežavanje upravnih poslova, razvijati postojeće unutardržavne javne uprave. Reformska nastojanja u upravnim sustavima razvijenih zemalja (članice OECD-a) posljednjih dvaju desetljeća 20. stoljeća pokazuju i sličnosti i razlike. Sve su reforme usmjerene na ekonomičnije gospodarenje i poboljšanje učinkovitosti upravne djelatnosti. Reforme u mnogim zemljama valja usto shvatiti kao izraz sve jačega funkcionalnog diferenciranja uprave i sve veće njezine neovisnosti o državi. Nastaju novi upravni interesi i nove upravne organizacije koje se ne uklapaju, neusiljeno, u postojeći kategorijalni sustav – vanjsku i unutarnju sigurnost, pravosuđe, financije, gospodarstvo, školstvo, zdravstvo, socijalnu politiku, tehničke, komunalne, informacijske službe. Neke se državne djelatnosti prenose na privatni sektor ili nastaju izvan državne uprave kao neovisne korporacije javnoga prava (npr. Nacionalna zdravstvena služba, NHS, u Velikoj Britaniji). Pozicija javnih upravnih organizacija i njihovih zaposlenika sve se više prilagođava općevrijedećemu regulacijskom režimu organizacija i općemu radnom pravu.

Te reforme olakšavaju transnacionalno isprepletanje pojedinih djelatnosti i organizacija iz oblasti javne uprave prema njihovoj funkcionalnoj povezanosti. To se isprepletanje bitno olakšava napretkom tehnike obradbe informacija. Dakako, različita je spremnost za te inovacije u pojedinim državama. Općenito je ta spremnost veća u Velikoj Britaniji – možda pod utjecajem neoliberalne ideologije koju je zastupala vlada M. Thatcher – nego na europskome kontinentu gdje još prevladava tradicija posebnoga položaja državne uprave i elitnosti njezinih zaposlenika.

Na globalnoj razini već postoje, osim sustava Ujedinjenih naroda, sljedeće upravne tvorevine: uprave međunarodnih organizacija, zatim već otprije postojeće upravne mre-

že djelatnosti diljem svijeta (npr. u prometu ili u pripravljanju meteoroloških obavijesti); također već neko vrijeme postojeće organizacije koje institucijski podržavaju kontinuiranu suradnju državnih upravnih resora (npr. Interpol); i, konačno, regulacijski učinci nedržavnih multinacionalnih organizacija (npr. kartel proizvođača kave) ili uvjeti reosiguranja i njihov utjecaj na zajedničke tehničke standarde u brodogradnji). Svemu tome valja dodati sklonost razvijanju na informacijskim mrežama izgrađenoga transnacionalnoga isprepletanja zadaća koje su dosad obavljale javne upravne organizacije u pojedinoj zemlji (npr. u svim oblicima komuniciranja). Sve to pokazuje da već nastaje globalni upravni sustav i prije stabiliziranja svjetskoga monopola sile i, što je od najvećeg značenja, prije nastanka svjetskoga društvenog konsenzusa. Postavlja se pitanje je li takva svjetska upravna mreža dovoljno pouzdana za otklanjanje smetnji i rizika diljem svijeta i onda ako ne postoji svjetsko koordinacijsko središte. Mogu li se te početne pojave kondenzirati i pritom se samoorganizirati u sustav koji bi dosegnuo granice “nužne različitosti”?

Zaključak ovih promatranja jest taj da se države, vjerojatno, preoblikuju od suverernih vladavinskih središta i monopola sile na geografski omeđeno područje, u čvorišta svjetskih organizacijskih mreža, u referentne točke globalnih djelatnosti i sastavnice planetarnih regulacijskih mehanizama. Taj je razvojni pravac kontingentan. On će morati prevladati duboko ukorijenjena shvaćanja i jednoznačno habitualizirane institucije.

Najveći je, međutim, izvor neizvjesnosti – i psihološki i sociološki – povišenom interakcijskom gustoćom dana, bitno veća konfliktnost. Budući da su sukobi obilježeni “osjetljivom ovisnošću o početnim uvjetima” – kako to kaže teorija kaosa – još su vjerojatniji nepredvidivi razvoji u labavim globalnim mrežama nego što su bili u sustavu država.

Budući da se, u dogledno vrijeme, ne može računati na globalni društveni konsenzus koji bi uključivao društveni ugovor demokracije, postavlja se pitanje ima li takav konsenzus, osim opravdanja središnjega monopola sile, i drugih bitnih funkcija. Kao što je gore pokazano, nije nemoguće stvaranje svjetskoga monopola sile pod današnjim uvjetima. Perpetuiranje takve premoći i njezino stabiliziranje u svjetskoj državi, naprotiv, veoma je nevjerojatno. Prije si možemo predložiti svjetski poredak kao sustav stalnih dogovaranja o rješavanju nastajućih problema i kao niz intervencija specijaliziranih svjetskih organizacija, čiji angažman ovisi o naravi problema. Među njima bi moglo biti i vojnih kontingenata sa specijaliziranim članstvom. Kao predložak takvoga pluricentralnog sustava mogla bi se shvatiti Europska unija, gdje bi utvrdiva svrhovitost učinila suvišnim društveni ugovor o iscrpno naznačenim, općenito obvezatnim vrijednostima. U ovome bi se slučaju moglo zadovoljiti implicitnim vrijednostima Povelje Ujedinjenih naroda kao zajedničkim nazivnikom.

Te vrijednosti, doduše, ne bi bile prikladne da se monopol sile neke pojedinačne države vrijednosno racionalno opravda. Ali državi, sada kao čvorištu u mnoštvu globalnih mreža, takvo opravdanje više ne bi bilo ni potrebno.

*S njemačkoga preveo*

Tomislav Martinović

### Literatura

- Ashby, William Ross, 1956.: *An Introduction to Cybernetics*, Wiley, New York
- Boudon, Raymond, 1983.: Scientific Advancement in Sociology, u: *The Identification of Progress in Learning*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bourdieu, Pierre, 1977.: *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge
- Castells, Manuel, 1997.: *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, Oxford
- Fleiner-Gerster, Thomas, 1980.: *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York
- Foucault, Michel, 1994.: *Dits et écrits 1954-1988* (Defert, Daniel/ Ewald, François, ur.), sv. 4 1980.-1988., Gallimard, Paris
- Freud, Sigmund, 2000.[1921.]: *Massenpsychologie und Ich-Analyse*, peto izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Freud, Sigmund, 2000.[1927.]: *Die Zukunft einer Illusion*, peto izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Freud, Sigmund, 2001.[1930.]: *Das Unbehagen in der Kultur*, sedmo izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Freud, Sigmund, 2001.[1908.]: *Die "kulturelle" Sexualmoral und die moderne Nervosität*, sedmo izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Freud, Sigmund, 2001.[1915.]: *Zeitgemäßes über Krieg und Tod*, sedmo izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Freud, Sigmund, 2001.[1933.]: *Warum Krieg?*, sedmo izdanje, Fischer, Frankfurt/M.
- Gehlen, Arnold, 1956.: *Urmensch und Spätkultur, Philosophische Ergebnisse und Aussagen*, Athäneum, Bonn
- Habermas, Jürgen, 1981.: *Theorie des kommunikativen Handelns*, sv. 1 i 2, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Hauriou, Maurice, 1925.: La théorie de l' institution et de la fondation. (Essai de vitalisme social, u: *Cahiers de la nouvelle journée*, No 4, Paris
- Jellinek, Georg, 1914.: *Allgemeine Staatslehre*, treće izdanje, Häring, Berlin
- Kuhn, Thomas S., 1962.: *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago
- Luhmann, Niklas, 1984.: *Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Schumpeter, Joseph A., 1952.: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen & Unwin, London
- Wagner, Adolf, 1892./1893.: *Grundlegung der politischen Ökonomie*, prvi dio, Leipzig
- Wallerstein, Immanuel: *Social Science and Contemporary Society*, (Presidential Address to the XIVth World Congress of Sociology, Montreal 26. srpnja 1998.)

Eugen Pusić

*IS IT STILL POSSIBLE TO JUSTIFY THE STATE?*

*Summary*

The author looks into the possibility of the emergence of a structure that would have a suitable regulative capacity to control the process of globalization. First he gives an account of the state and its possibilities. His starting assumption is that the state is a social structure supposed to stabilize the interactive communication in a relatively big space. In the last two hundred years, the developed states have been characterized by a democratic consensus (whose potentials have not been fully exploited) and by the proliferation of the state apparatus. However, this condition has been challenged by the colossal technological advances of the late 20<sup>th</sup> century. The sovereignty of states at the political and economic level is no longer viable.

The author wonders whether the evolution of the modern state could be repeated in the course of establishing a global order. The first step would be the establishment of the global monopoly of force. This is not impossible, but the problem is that it may not be stable. The second step is the social consensus that would encompass the whole world. The author's starting assumption is that each legitimization consensus contains the elements of the former consensus. The global expansion of the democratic consensus is unlikely, as are democratic joint decision-making, liberty, legal equality and a minimum of social welfare. The third step is the establishment of a global management system. It has turned out that it can emerge although the global monopoly of force has not been stabilized and there is no global social consensus. The author concludes that today's states are becoming parts of planetary regulating mechanisms and the hub of the global organizational networks.

*Key words:* state, globalization, democratic consensus, social consensus, global monopoly of force



*Mailing address:* Vramčeva 1, HR 10000 Zagreb