

*Prikaz*

**Francis Fukuyama: *Izgradnja države – vlade i svjetski poredak i 21. stoljeću***

Izvori, Zagreb, 2005., 143 str.

Francis Fukuyama svjetski je poznat politički ekonomist koji se proslavio knjigom *Kraj povijesti i posljednji čovjek*, u kojoj iznosi svoju paradigmu završetka hladnog rata kao završetka povijesti u smislu konačne pobjede liberalne demokracije i odsustva značajnijih političkih promjena. Tim filozofsko-političkim djelom izazvao je mnoge kontroverze, ali se i prometnuo u jednog od najznačajnijih interpretatora suvremenih političkih događanja. Kasnija njegova djela nisu izazvala toliku pažnju, a značajno je istaknuti da su na hrvatskom jeziku dostupne njegove knjige *Povjerenje*, *Veliki raskid*, *Kraj čovjeka – naša poslijeljudska budućnost*.

*Izgradnja države* posljednje je njegovo djelo u kojemu, kako i sam naslov govori, ispituje mogućnosti izgradnje države u kontekstu globalne sigurnosti. U svijetu danas postoji niz nestabilnih područja u Africi, na Bliskom istoku, na jugoistoku i istoku Europe (dijelovi postkomunističkog svijeta) te jugu Azije. Njihova nestabilnost proizlazi iz slabih ili propalih država, a posljedice njihove slabosti osjeća cijeli svijet, što je najočitije postalo nakon 11. rujna 2001. Slabe države sa neučinkovitim institucijama plodno su tlo za razvoj terorističkih i kriminalnih skupina, epidemija bolesti (sida u Africi), kršenja ljudskih prava. Zbog globalnih učinaka tih problema jedna od primarnih zadaća svjetske zajednice je stabilizirati ta područja uspostavljanjem jakih političkih institucija. Fukuyama je svoje djelo podijelio na tri poglavlja u kojima najprije razlaže razumijevanje višestrukih dimenzija "državnosti" pod čim podrazumijeva djelokrug i temelje legitimnosti neke vlade, zatim u drugom poglavlju daje uvid u relativnost znanja o javnoj upravi koja vodi do nemogućnosti uspostavljanja nauka o javnoj upravi što praktično znači da su svjetske sile značajno ograničene u izgradnji i jačanju slabih država. U trećem poglavlju ukratko je opisan globalni utjecaj nestabilnih područja te se propituje legitimnost intervencije tj. tko i kada ima pravo intervenirati u unutrašnje stvari neke države, a sve je to prikazano kroz prizmu erodirane suverenosti.

Fukuyama na početku daje prikaz o funkcijama države. On kratko analizira sukob između zagovornika minimalne države s ograničenim nadležnostima i zagovornika ekstenzivne države koja ima široke intervencijske ovlasti. Nakon razdoblja tačerizma i reganizma u osamdesetima teorija minimalne države danas nedvojbeno prevladava, što često vodi praksi ograničavanja različitih državnih funkcija. Fukuyama nadilazi tu jednostranost u pogledu država. On pravi razliku između opsega djelatnosti države i snage

države, dok je kod rasprave oko minimalističke ili ekstenzivne države uvijek posrijedi rasprava o opsegu djelatnosti. Snaga države za njega znači "sposobnost da se formulira i provodi politika i donose zakoni; učinkovito upravlja uz minimum birokracije; kontrolira nepoštena zarada; održi visoka razina transparentnosti i odgovornosti vladinih institucija; i što je najvažnije *osigura provedbu zakona*". Snaga države, odnosno kvaliteta institucija, je komponenta državnosti koja određuje stabilnost i funkcionalnost države. To znači da usporedno s rezanjem mnogih državnih funkcija treba raditi na jačanju drugih institucija koje trebaju čuvati provedbu zakona. Upravo u današnjim slabim afričkim ili pak postkomunističkim državama vodilo se računa samo o rezanju nadležnosti država, što je često vodilo slabljenju državnih institucija zaduženih za provedbu zakona. Nama najpoznatiji takav proces je privatizacija koja je u postkomunističkim državama provedena daleko od ikakve transparentnosti. Ustvari, kvaliteta izgradnje i jačanja institucija nije nešto revolucionarno novo, ali se za njezin pravi značaj očito trebalo dogoditi niz negativnih iskustava u siromašnim državama (širenje epidemija, klijentelistički način vladanja, privatizacija...). Čak i ekonomski razvoj uvelike ovisi o kvaliteti političkih institucija, a ne o njihovu uklanjanju. Fukuyama dalje propituje koji su oblici državnosti kritični, prije svega za ekonomski razvoj i kako ih treba oblikovati odnosno kako ih prenijeti u slabe države. On tu prvo navodi organizacijski nacrt i upravljanje koji se mogu prenijeti do one mjere do koje se mogu i formalizirati, a to znači u ograničenoj mjeri, jer je neka dobra praksa upravljanja uvjetovana faktorima unutar kojih djeluje. Tako je, primjerice, obavljanje monetarnih poslova lako prenosivo, dok je puno teže organizirati obrazovnu ili pak zdravstvenu djelatnost. Nacrt političkog sustava i temelj legitimnosti su sljedeća dva oblika državnosti koji su, za razliku od upravljanja, teže prenosivi i teže ih se izgrađuje zbog toga jer se rijetko ukaže prilika da se ono primjeni. Rijetko se koja država izgrađuje sasvim ispočetka, što je uvjet za primjenu nekog novog političkog sustava. Četvrta komponenta državnosti su norme i kulturne vrijednosti koje su subpolitičke naravi i vrlo se teško mijenjaju. To su povijesno izgrađene i uvjetovane vrijednosti koje odražavaju karakter nekog naroda i one se u cjelini jako sporo mijenjaju.

Glavni problem u svemu tome nije ograničeno znanje o primjeni različitih oblika državnosti već potražnja za izgradnjom tih institucija od strane slabih zemalja. Obzirom da ta potražnja izostaje treba je potaknuti izvana. U nizu problema koji proizlaze iz strane pomoći siromašnim državama, Fukuyama izdvaja činjenicu da strani donatori, unatoč najboljim namjerama, često destabiliziraju i slabe sposobnosti država jer teže dvama kontradiktornim ciljevima. To su jačanje lokalne vlade i nadgledanje vlastitih sredstava preko vlastitih institucija u državi u kojoj ih doniraju. Njihova prisutnost upravo utječe na destabilizaciju i nazadovanje lokalnih vlada. Stoga Fukuyama jasno ističe da "problem razaranja sposobnosti neće se moći riješiti ako donatori ne budu jasno prihvatili da je njihov *primarni cilj* izgradnja sposobnosti, a ne usluge koja bi iz te sposobnosti trebala proizaći."

Fukuyama cijelo drugo poglavlje posvećuje mogućnostima primjene onih znanja koja se odnose na projekt i upravljanje institucijama. Kroz prikaz teorije organizacije sa ekonomske perspektive, on sve poteškoće nastajanja optimalnih institucija prikazuje pomoću *odnosa vlasnik-upravitelj*. U odnosu vlasnik-upravitelj dolazi do razilaženja u ciljevima zato jer vlasnici ne znaju što upravitelji trebaju činiti, podjela posla dovodi do bitke nad određenim ovlastima, a uz to Fukuyama ističe da "postoje i drugi izvori organizacijske neodređenosti koji jamče da nikakva formalna specifikacija neke organizacije neće u potpunosti optimizirati njezine ciljeve. Podjela rada i raspodjela ljudi na izvršenje pojedinih zadataka imat će utjecaja na ukupne ciljeve organizacije". Sljedeća problematična stvar u odnosu vlasnik-upravitelj je sustav kontrole i odgovornosti. U javnim upravama teško je uopće utvrditi kriterij za procjenu uspjeha, za razliku od primjerice privatnih tvrtki gdje se sve mjeri profitom. Mnoga ključna područja javne uprave, poput osnovnog obrazovanja i preventivne medicine teško je kontrolirati jer se odvijaju na cijelom području države tj. visokog su transakcijskog obujma, a njihova primjena ne traži visoke sposobnosti koje je lakše kontrolirati. Svi ti problemi zahvaćaju i razvijene države, ali su još veći u siromašnim zemljama jer tu nema razvijene profesionalne etike, primarni oblik povezanosti ostaje čvrsto uz obitelj i prijatelje, za razliku od razvijenih država gdje se daje primarnost poslu. Osim toga, pravila organizacije u razvijenim zemljama uče se preko formalnog znanja, ali i učenjem na temelju primjera vođe, što izostaje kod siromašnih zemalja. Ipak, glavni problem svake organizacije jest delegiranje slobode odlučivanja. Posrijedi je problem određivanja stupnja centralizacije odnosno decentralizacije. Na temelju iznesenih empirijskih podataka Fukuyama uočava da tu nema jednostavne općevaljane teorije, jer ista razina slobode odlučivanja polučuje različite rezultate u različitim zemljama, ali i u različitim razdobljima. Sažetak problematike o javnoj upravi glasilo bi da ne postoje optimalne organizacije te da je većina znanja lokalna, što sprječava generalizaciju. Usprkos ovim ograničenjima Fukuyama predlaže više istraživačkog rada na tome području radi razlikovanja djelatnosti koje su najviše podložne formalnom modeliranju i analiziranju (primjerice centralno bankarstvo kod kojeg ne postoji visok stupanj različitosti u institucionalnoj strukturi) i onih kod kojih postoji visok stupanj lokalnih različitosti (obrazovni sustav). Na toj osnovi treba onda vući oprezne praktične poteze koji će kombinirati opće znanje o javnoj upravi sa lokalnim posebnostima. Svaka država bi trebala pronaći neki svoj odgovarajući oblik institucija, a to će se najbolje postići motiviranjem slabijih država da one same vode taj proces pomoću stranih sredstava.

Posljednji dio knjige posvećen je problematici međunarodne legitimnosti, odnosno tko i kad ima pravo reagirati na štetu tuđe suverenosti? Suverenost država počela je erodirati početkom devedesetih godina u humanitarnim akcijama razvijenih zemalja (predvođenih SAD-om) na području bivše Jugoslavije, Somalije, Kambodže, Istočnog Timora. Tim intervencijama ugrožen je vestfalski međunarodni poredak koji se zasnivao na suverenosti država; zapravo suverenost je tako predana u ruke međunarodnih organizacija (UN,

NATO...)). Legitimnost tih akcija leži u općeprihvaćenom konsenzusu o poštivanju ljudskih prava i demokratske legitimnosti, što znači da suverenost ne znači samo posjedovanje vlasti, već i političke legitimacije. Povod intervencije u drugu državu može biti i obrana vlastite sigurnosti, kao u slučaju SAD-a u njihovim intervencijama u Afganistanu i Iraku. Upravo to unilaterno djelovanje SAD-a uvodi u središnji problem posljednjeg dijela ove knjige. Tko će donijeti odluku o kršenju suverenosti i na kojim temeljima te kakve su ovlasti pojedine nacije-države u odnosu na međunarodne zakone? Odgovore na ova pitanja Fukuyama daje kroz stajališta SAD-a i EU-a. Za SAD izvor demokratske legitimacije u međunarodnim odnosima je ustavna i demokratska nacija država, a za europske države ona proistječe iz volje međunarodne zajednice. Razlika u stajalištima ne proizlazi iz sadašnje konstelacije snaga već je uvjetovana povijesnim iskustvima političkog razvoja. Fukuyama europskom stajalištu daje za pravo teorijsko utemeljenje, ali smatra da je u praksi neprovedivo. Europljani se pozivanjem na volju međunarodne zajednice pozivaju na univerzalne liberalne vrijednosti koje su neovisne o njihovom utjelovljenju u nacijama-državama. Oni imaju ispravno shvaćanje legitimnosti odluka jer se one, kao što je već ranije naznačeno, ne zasnivaju na proceduralnoj ispravnosti već na pravima i normama koje su izvedene iz područja moralnosti koji nadilaze pravni poredak. Europsko shvaćanje nema svoje savršeno utemeljenje u međunarodnim institucijama, pa su tako njihove postavke mrtvo slovo na papiru. Osim toga, moć primjene zakona isključivo je u rukama pojedinačnih nacija-država pa međunarodna intervencija ovisi o intenzitetu inicijative pojedine nacije-države.

Iz ovog prikaza knjige jasno je da Fukuyama iznosi aktualnu problematiku današnje globalne političke slike svijeta. On se u tom prikazu koristi suvremenim zapažanjima politologije o značaju kvalitete institucija, ekonomskim teorijama upravljanja koje komparira i projicira na politički realitet te prikazom aktualne međunarodne političke situacije. On se u stvari kreće unutar svoje paradigme konačne pobjede liberalne demokracije i izgradnje njezinih institucija u cijelom svijetu kao jedan faktora od globalne sigurnosti. Iako je svjestan kulturoloških razlika diljem svijeta, ne problematizira posebno to područje i tako prešutno priznaje univerzalnost liberalno-demokratskih institucija. U svakom slučaju, ovim djelom Fukuyama prikazuje složenost međunarodne intervencije u rješavanju globalnih problema koji proizlaze iz slabih država. Ova knjiga mnogobrojnim empirijskim navodima, razradom problematike i aktualnošću sadržaja nije samo gradivo za analitičare političke stvarnosti već je i smjernica za izgradnju korektna i konkretna političke djelatnosti.

*David Šantek*