

NASUPROT SVAKOJ TEORIJI: BRZA KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U SREDNJOISTOČNOJ EUROPI

Wolfgang Merkel

*Znanstveni centar za društveno
istraživanje, Berlin*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2007.

Sažetak Autor polemizira s nekoć utjecajnim teorijama transformacije – najistaknutiji predstavnici kojih su Jon Elster i Claus Offe – koje su se temeljile na teoremu o tome kako je nemoguća istodobna uspješna privredna i politička – a negdje i državna – transformacija u Istočnoj Europi. Suprotno tim teorijama, u većini postkomunističkih država Istočne Europe demokracija se konsolidirala brzo. Tu postavku autor dokazuje mjereći konsolidiranost novih demokracija Bertelsmannovim indeksom transformacije (BTI) na četiri razine: na ustavnoj i predstavničkoj razini, te na razinama ponašanja aktera i političke kulture. Promašaje u analizi transformacijskih procesa pripisuje teorijama djelovanja koje su “tranzicijsku paradigmu” iz Južne Europe i Latinske Amerike naprosto presadile u Istočnu Europu. Teorije aktera su, pak, nastojale krajnje kompleksne promjene sustava u toj regiji izvesti iz vrlo formaliziranih i pojednostavnjenih konstelacija aktera, zanemarujući vrlo različite demokratizacijske potencijale pojedinih zemalja. U “teorijskom mraku” tako su ostale tri varijable – modernost, državnost i vanjski akteri – koje teorije modernizacije, teorije sustava i strukturalističke teorije stavljaju u središte svojih razmatranja, a koje su se pokazale iznimno važnima za razumijevanje transformacijskih procesa u Istočnoj Europi.

Ključne riječi teorije transformacije, “dilema istodobnosti”, demokratska konsolidacija, Bertelsmannov indeks transformacije, Istočna Europa

Uvod

Godine 1990. upravo su bile počele promjene sustava u Istočnoj Europi kad se pojavio članak pod naslovom “The

Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform”. Autor je bio nitko drugi do Jon Elster. Tome briljantnom teoretičaru bio je

dostatan kratak pogled na događaje da bi kompleksan povijesni proces sveo na jedan jednostavan pojam: nemogućnost! Nemogućnost uspješnih “holističnih reformi” (Wiesenthal, 1993) izvedena je iz nužnosti istodobne provedbe privrednih i političkih reformi. Kako su na poseban način međuovisne, nemogućnost, nužnost i istodobnost oblikovale su se u teorem koji je kao “dilema istodobnosti” (Offe, 1991) ostvario munjevit karijeru u društvenim znanostima. Teško da je neka analiza promjena sustava u Istočnoj Europi, koja nije navodila tu “dilemu”, bila (afirmativno) prihvaćena¹ i da nije tragala za potvrdom u empirijskim činjenicama. Teorijska elegancija bila je tako dojmlijava da se teško moglo izbjeći sugestiji. Što je srž teorema?

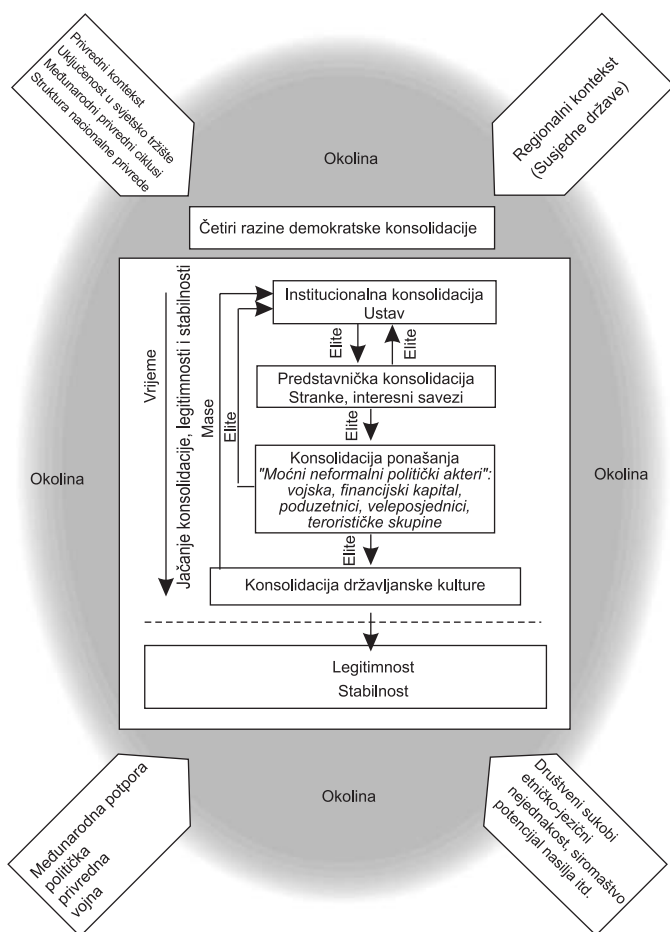
Prema preambuli teorema, transformacija komunističkih režima u Istočnoj Europi i državama sljednicama u Srednjoj Aziji kategorijalno se razlikuje od svih promjena sustava u prvom i drugom valu demokratizacije. Načelna razlika zasniva se na problematici istodobnog odvijanja dvaju, ako ne i triju procesa transformacije: političke transformacije (prijelaza iz diktature u demokraciju), privredne transformacije (promjene zapovjedne u tržišnu privredu) i – u nekim slučajevima – državne transformacije (novoga utemeljenja ili obnove nacionalnih država). U postkomunističkim promjenama sustava imali bismo posla s procesima transformacije koji su u normalnome zapadnoeuropskom slučaju tekli evolutijski, konzekutivno i stoljećima. U Istočnoj Europi oni su se pak stopili u jedan politički projekt što su ga ciljno

koncipirali političari, koji su ga trebali i ostvariti u kratkom roku. Za takvu nakanu nema ni historijskih uzora ni dobrohotne pobjedničke okupacijske sile koja bi “izvanjski” oktroirala rješenje načelnih teritorijalnih, ustavnih i privrednih pitanja, kao što se dogodilo u drugom valu demokratizacije u Njemačkoj i Japanu.

Jednostavan zbroj triju problema – tvorbe (nacionalne) države, demokratizacije i prestrukturiranja privrede – već odavno ne objašnjava pravu srž dileme o postkomunističkoj transformaciji. A ona je u tome da su sve tri sfere slijedile logiku vlastitog razvoja s jedne strane, ali su bile i vrlo međuovisne s druge strane. Međuovisnost i vlastita logika lako bi, pod diktatom istodobnosti, mogle dovesti do interferencije ili čak do “učinaka uzajamne opstrukcije” (Offe, 1991: 283) triju “procesna naknadne modernizacije” koji, u krajnjem slučaju, poprimaju oblik dileme. Nužan je zaključak kako se može očekivati da će konsolidacija demokracije u Istočnoj Europi, kao i na cijelome postkomunističkom području, biti prekarna i da će očito potrajati dulje nego što je to bilo u promjenama sustava u pozadini kapitalizma u Južnoj Europi i Latinskoj Americi.

No na kraju desetljeća većina je istraživača transformacija bila suglasna da su se mnoge nove demokracije u Istočnoj Europi konsolidirale. Deset je zemalja naposljetku naplatilo svoje uspjehe u konsolidaciji članstvom u Europskoj Uniji 2004. i 2006. (Alber i Merkel, 2006). Philippe Schmitter i Carsten Schneider čak su ustvrdili da su zemlje srednjoistočne Europe i baltičke države konsolidirale svoje demokracije brže nego što se to zbilo u Latinskoj Americi ili Južnoj Europi. Je li

¹ Pisac ovih redaka nipošto iz toga ne isključuje sebe (Merkel, 1994, 1996).



Slika 1.
Višerazinski model
demokratske konsolidacije
Izvor: Merkel (2007: 134).

dakle teorija zakazala? Jesu li društveni znanstvenici opet pokazali da je njihova snaga u objašnjenju *ex-post*, a ne u predviđanju *ex-ante*? Na ta ću pitanja odgovoriti u četiri koraka:

- Koji se model demokratske konsolidacije pokazao posebno robusnim za objašnjenje?
- Koliko su se demokracije u Istočnoj Europi uistinu konsolidirale?
- Što se može reći o kvaliteti tih demokracija?
- Može li se prognostička slabost “dileme” objasniti teorijski?

1. Višerazinski model demokratske konsolidacije

U istraživanju transformacije prijedoran je pojam *demokratske konsolidacije*. Minimalistička shvaćanja (Di Palma, 1990: 138 i d.; Przeworski, 1991: 26) natječu se sa zahtjevnijim konceptima (Pridham, 1995; Gunther i dr., 1995; Linz i Stepan, 1996; Merkel, 1998; Schmitter i Schneider, 2004). Istraživači transformacije bili su, i ostali, nejedinstveni i u pogledu na to koje se političke i društvene institucije moraju stabilizirati da bi se moglo govoriti o konsolidiranoj demokraciji. Nesuglasnost vlada i u pogledu na širinu vremenskog

horizonta te u pogledu na put koji najbrže vodi do konsolidacije. Geoffrey Pridham (1995: 168) razlikovao je stoga “negativnu” i “pozitivnu” konsolidaciju. Prema njemu, demokracije su “negativno” konsolidirane kad nijedan relevantan politički ili društveni akter ne traži svoje interese i ciljeve izvan demokratskih institucija jer u tom trenutku nema privlačne sustavske alternative demokraciji.² No politički je sustav “pozitivno konsolidiran” tek onda kada je cijeli sustav legitiman i kad nema alternative ne samo u očima elita nego i kada obrasci stavova, vrijednosti i ponašanja građana održavaju stabilno vjerovanje u legitimnost demokracije. Takav koncept konsolidacije računa na mnogo dulje vremenske horizonte stabilizacije postautoritarne demokracije od negativne demokratske konsolidacije koja se odnosi samo na elite. Minimalni koncept “negativne konsolidacije” temelji se na maksimama teorija djelovanja, dok pojam “pozitivne konsolidacije” više slijedi razmišljanja teorija sustava.³

Prihvaćam koncept *pozitivne konsolidacije* i diferenciram ga na četiri analitičke razine⁴ na kojima se odlučuje o

izgledima da se konsolidira cijeli politički sustav. Četiri analitičke razine istodobno prikazuju i često uočljiv stupnjeviti proces demokratske konsolidacije utoliko što se prva razina, po pravilu, konsolidira najranije, dok demokratska konsolidacija četvrte razine obično traje najdulje. Logika i empirija upućuju na to da se te četiri razine promatraju i kao temeljni elementi sekvencijske teorije demokratske konsolidacije, koja još nije dostatno izgrađena.

Prva razina – ustavna konsolidacija: odnosi se na središnje ustavne političke institucije kao što su poglavar države, vlada, parlament, sudstvo i izborni sustav⁵ (*makrorazina: strukture*).

Ustavna se konsolidacija obično završava najranije od svih četiriju spomenutih razina te utječe na drugu, kao i na sljedeću treću i četvrtu razinu, pomoću odrednica koje normiraju i sankcioniraju, a time omogućuju i ograničuju djelovanje, dakle oblikuju strukture.

Druga razina – predstavnička konsolidacija: tiče se teritorijalnoga i funkcionalnoga predstavljanja interesa, to jest ponajprije stranaka i interesnih saveza (*mesorazina: akteri*).

Konstelacije i djelovanja aktera na drugoj razini suodređuju način na koji se konsolidiraju norme i strukture na prvoj razini s jedne strane te utječe li zajednička konfiguracija prve i druge razine na ponašanje aktera na trećoj razini pozitivno ili negativno s obzirom na demokratsku konsolidaciju s druge strane.

² Adam Przeworski (1991:26) to je sažeo u često citiran obrazac, za koji se ipak sumnja da je tautološki: “Demokracija je konsolidirana kad u danim političkim i ekonomskim uvjetima određeni sustav institucija postane jedina igra u gradu...”

³ On se, makar implicitno, poziva na teorem Davida Eastona (1965) o različitim oblicima *supports* kao *feedbacku* unutar političkog sustava koji proizvodi legitimnost i stabilizira sustav.

⁴ Oslanjam se pritom na razmišljanja Juana Linza i Alfreda Stepana (1996) (usp. Merkel, 1998).

⁵ Premda izborni sustavi rijetko imaju ustavni rang, zbog stvarnog značenja u davanju izgleda da se bude politički predstavljen njihova je važnost za konsolidaciju demokracije usporediva s važnošću ustavnih tijela (Sartori, 1994).

Treća razina – konsolidacija ponašanja: na trećoj razini djeluju “neformalni”, to jest potencijalni politički akteri kao što su vojska, zemljišni veleposjednici, financijski kapital, poduzetnici, radikalni pokreti i skupine (*mesorazina: neformalni politički akteri*).

Uspjesi u konsolidaciji prve i druge razine vrlo su važni za to hoće li potencijalne veto-sile ostvarivati svoje interese unutar ili izvan demokratskih normi i institucija, odnosno protiv njih. Ako su prve tri razine konsolidirane, one daju odlučujući poticaj za izgradnju građanskog društva koje stabilizira demokraciju.

Četvrta razina – demokratska konsolidacija političke kulture: konsolidacija demokratskoga političkog sustava završava se izgradnjom državljske kulture kao socijalno-kulturne osnove demokracije. Kao što znamo iz istraživanja političke kulture u drugom valu demokratizacije (u Italiji, SR Njemačkoj, Austriji i Japanu nakon 1945), ona može trajati desetljećima i biti zapečaćena tek smjenom generacija (među ostalima Almond i Verba, 1963, 1980) (*mikrorazina: građani*).

Iz konsolidirane demokratske civilne kulture proizlaze imunizirajući učinci na tri prve razine kad ekstremne (privredne, vanjskopolitičke i dr.) krize ugrožavaju njihovu stabilnost (prva i druga razina) ili integraciju (treća razina). Tek kad se konsolidiraju sve četiri razine, može se govoriti o demokraciji koja je uvelike otporna na krize.

Demokratska konsolidacija nije ireverzibilno konačno stanje, nego razmjerno stabilan ekvilibrij određujućih sastavnica demokratskoga sustava. No ni tako “maksimalno” konsolidiran demokratski sustav nije potpuno otporan na potencijalne tendencije dekonso-

lidacije. Demokracija koja je konsolidirana na sve četiri razine ima zapravo velike rezerve imunosti na vanjske destabilizirajuće šokove koji mogu nastati u dramatičnim ekonomskim ili vanjskopolitičkim krizama. Proces dekonsolidacije onda bi se morao protezati kroz dulje razdoblje i potkopati sve četiri razine prije nego što bi autokratske tendencije razorile demokratski karakter sustava. Stoga koncept demokratske konsolidacije koji obuhvaća političke stavove i vrijednosti građana ima veći prognostički potencijal (Klingemann i dr., 2006) od minimalističkoga koncepta, koji taj oblik legitimnosti shvaća kao tautološki sumnjiva, stara opterećenja teorije sustava u istraživanju transformacije.⁶

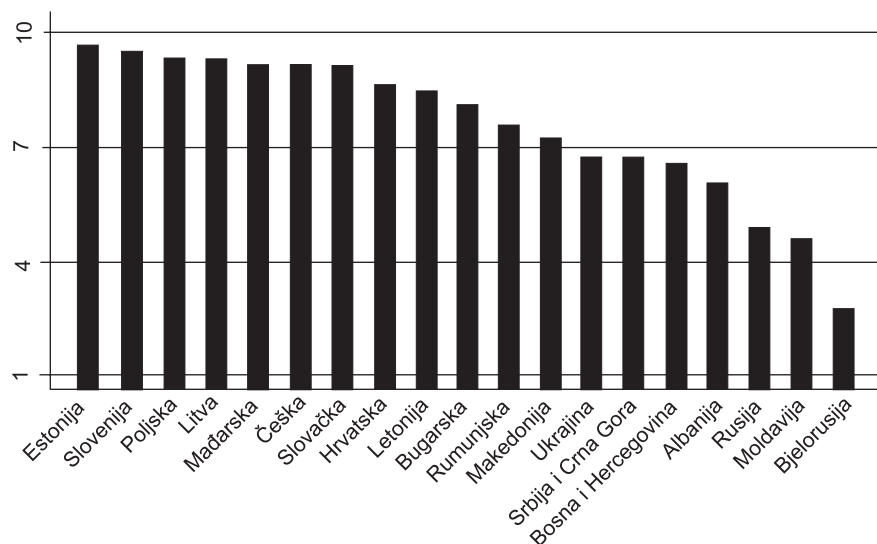
2. Stanje konsolidacije u Istočnoj Europi⁷

Od svih međunarodnih mjerenja i ocjena demokracije Bertelsmannov indeks transformacije (BTI) daje najpouzdanije, razvidne i diferencirane podatke.⁸ Kako su oni uz to u velikoj mjeri

⁶ Przeworski (1986, 1991) najistaknutiji je primjer za to.

⁷ U poglavlju 2 (o stanju konsolidacije) i u poglavlju 3 (o kvaliteti demokracije) oslanjam se na podatke *Bertelsmannova indeksa transformacije* (BTI) iz 2006, koji prikazuju stanje konsolidacije krajem 2005. Podaci su prikupljeni u 119 zemalja s dvogodišnjim razmakom. Temelje se na subjektivnim procjenama stručnjaka koji su prošli kontrolni proces od četiri stupnja: domaći stručnjaci iz zemlje, kontrola njemačkih stručnjaka za pojedine zemlje, regionalni koordinatori, međuregionalno ocjenjivanje (usp. Bertelsmann Stiftung, 2005).

⁸ Zahvaljujem svojem suradniku Heiku Giebleru na grafičkoj obradi podataka.

Slika 2. Ustavna konsolidacija

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: računanje se zasniva na pojedinim vrijednostima iz kriterija BTI-a: “pravna državnost” (neovisnost državnih vlasti, neovisnost sudstva, kažnjavanje zlouporabe položaja i opseg građanskih sloboda i prava) i “stabilnost demokratskih institucija” (djelotvornost demokratskih institucija i prihvaćanje demokratskih institucija). Iz indikatora na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena) izračunate su neponderirane prosječne vrijednosti. One označuju stupanj demokratske konsolidacije.

kompatibilni s modelom konsolidacije na četiri razine,⁹ oslonit ću se na njih u empirijskom dijelu svoje analize.

Prva razina – ustavna konsolidacija

Stupanj konsolidacije mjerodavnih ustavnih institucija (prva razina) može se obuhvatiti ispunjavanjem triju bitnih mjerila:

- *institucionalne eficientnosti*: političke institucije moraju donositi provedive, problemu primjerene odluke i proizvoditi političku stabilnost;

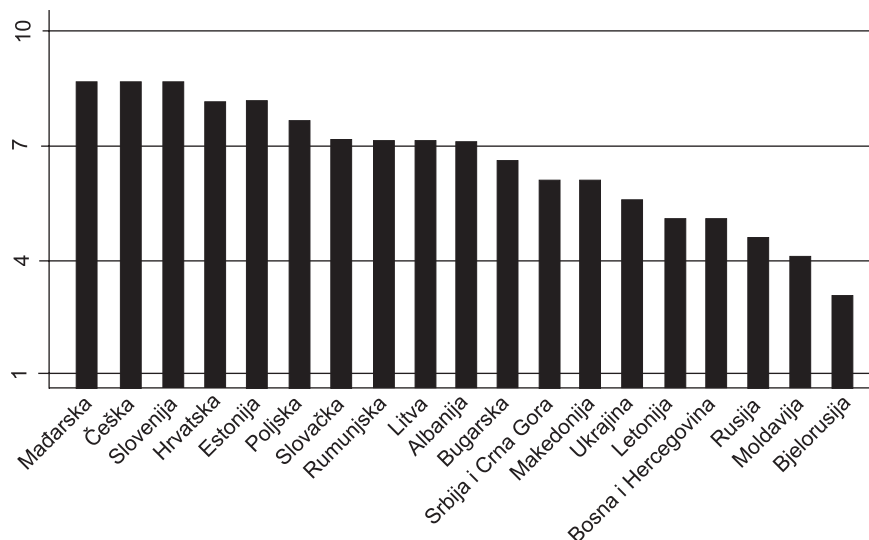
- *institucionalne razvidnosti*: političke odluke moraju biti demokratski legitimirane, odgovorne i podložne kontroli;

- *institucionalne uključivosti*: institucije moraju poticati političku i društvenu integraciju i participaciju.

BTI obuhvaća ta tri mjerila pitanjima o “performansi” i “prihvaćanju” ustavnih institucija te o indikatorima koji mjere *horizontal accountability*, stvarno jamstvo slobodarskih prava, te progon zlouporabe položaja. U Istočnoj Europi pokazala se sljedeća slika (slika 2).

⁹ Pri izradi kriterija i indikatora BTI-a model demokratske konsolidacije na četiri razine fungirao je kao referentni koncept.

Slika 3. Predstavnička konsolidacija



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti predstavničke konsolidacije odgovaraju neponderiranom prosjeku indikatora “stranački sustav” te “savezi i interesne skupine” BTI-a koji su prikazani na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

S obzirom na stupanj konsolidacije¹⁰ ustavnih institucija vode Estonija i Slovenija, a slijede ih Poljska, Litva, Mađarska, Češka, Slovačka i Hrvatska. U tim se zemljama najvažnije političke institucije mogu smatrati konsolidiranim. Za drugu skupinu, s Letonijom,¹¹ Bugarskom i Rumunjskom, to

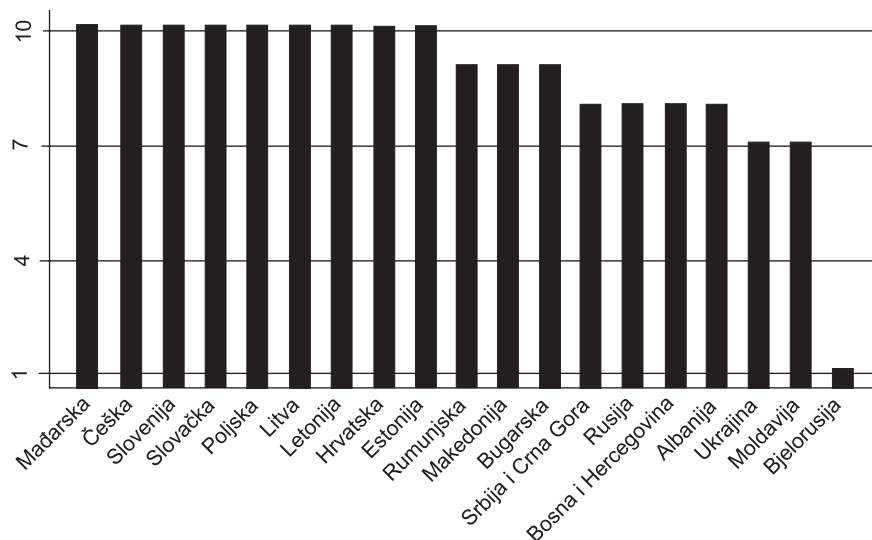
vrijedi samo ograničeno. U trećoj su skupini stručnjaci BTI-a za Makedoniju, Ukrajinu, Srbiju te Bosnu i Hercegovinu utvrdili očite defekte. U četvrtoj su skupini (Albanija, Rusija, Moldavija) demokratske institucije još slabo konsolidirane. U slučaju Bjelorusije one su autoritarno potkopane i preoblikovane.

Druga razina – predstavnička konsolidacija

I kod predstavničke konsolidacije prepoznaju se četiri skupine, pri čemu su – posve u skladu s postuliranom konsolidacijskom sekvencijom – prosječne vrijednosti predstavničke konsolidacije očito niže od stupnja konsolidacije ustavnih institucija. U prvoj se skupini nalaze Slovenija, Mađarska,

¹⁰ Ljestvica BTI-a seže od 1 (najniža vrijednost) do 10 (najviša vrijednost). Deset ne znači najbolju moguću konsolidaciju najbolje demokracije, nego ukazuje na stabilnu demokraciju u pravnoj državi. To je prosječna vrijednost koju bi postigla većina država članica (15) stare Europske Unije (prije 2004).

¹¹ Letoniji su negativne bodove donijele restriktivne norme za dobivanje državljanstva rusofone skupine stanovništva.

Slika 4. Konsolidacija ponašanja / veto-akteri

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: primijenjeni podaci odgovaraju indikatoru "veto sile" iz BTI-a na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

Češka, Hrvatska i Estonija. Slabije su konsolidirane posredničke strukture u Poljskoj, Slovačkoj, Litvi, Albaniji, Bugarskoj i Rumunjskoj (usp. i Wesels i Klingemann, 2006). Interesno predstavništvo u Makedoniji, Ukrajini, Letoniji, Srbiji i Crnoj Gori te u Bosni i Hercegovini mora se smatrati nekonsolidiranim. U Rusiji, Moldaviji i Bjelorusiji ono je podjednako nestabilno i autoritarno.

Treća razina – konsolidacija ponašanja veto-aktera

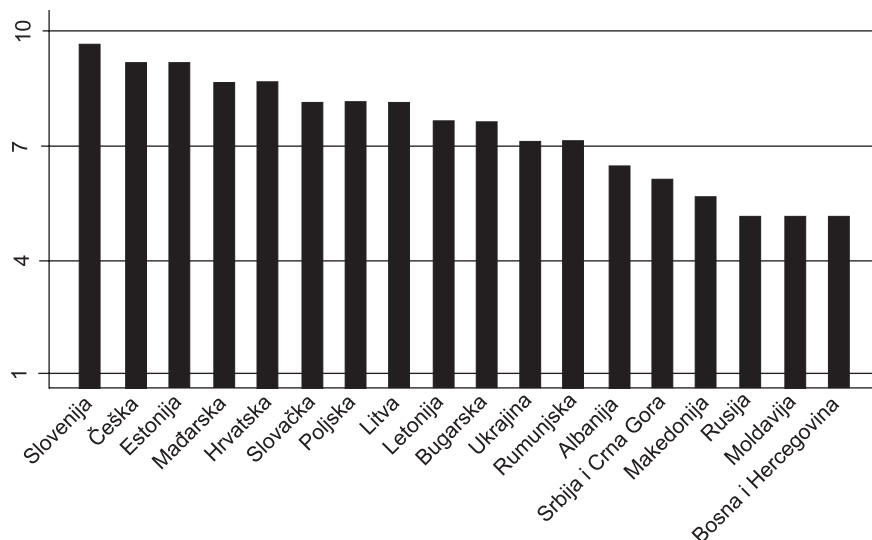
Opasnost od veto-aktera u Istočnoj Europi otpočeta je bila manja nego u ostalim transformacijskim regijama u trećem valu (Linz i Stepan, 1996). U devet zemalja uopće nije bilo znakova nekoga protudemokratskog veto-potencijala. U Makedoniji i Bugarskoj on je slab. U Srbiji i Crnoj Gori, Rusiji, Bosni

i Hercegovini te Albaniji veto-ambicije postojale su u vertikali izvršne vlasti, kod oligarhâ ili u organiziranom kriminalu koji je isprepleten s državnim aparatom. U Bjelorusiji su vlastodržac Lukašenko i njegova predsjednička vertikala odlučujući veto-akter protiv svake demokratizacije. U Istočnoj Europi vojska kao klasični veto-akter nije imala ulogu ugrožavatelja demokracije koja bi bila usporediva s njezinom ulogom u Latinskoj Americi ili Jugoistočnoj Aziji (Croissant, 2004).

Četvrta razina – demokratska konsolidacija političke kulture

Politička kultura, kao što je vrlo općeno prikazano u parcijalnom Bertelsmannovu indeksu transformacije (BTI), izdvaja kao demokraciju skupinu zemalja od Slovenije do Litve, ali uz stupnjevite razlike među njima. Od

Slika 5. Konsolidacija demokratske političke kulture



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

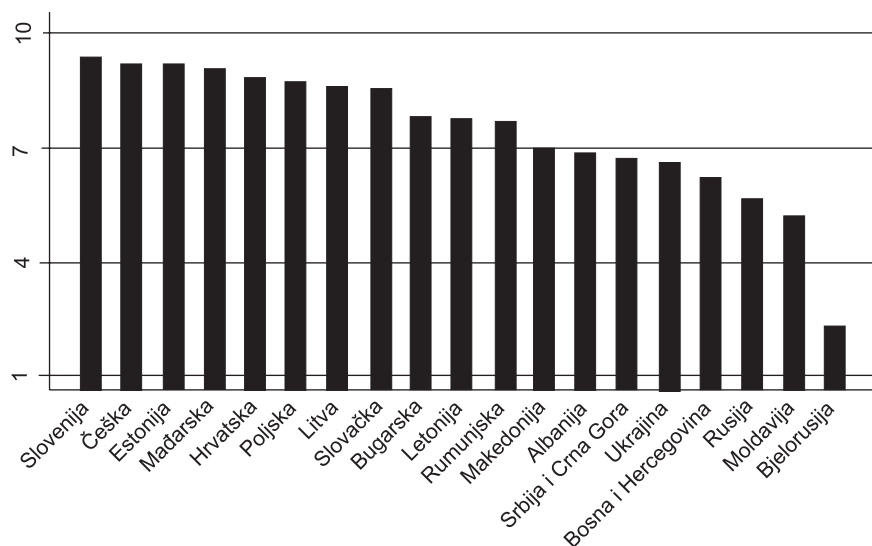
Objašnjenja: vrijednosti konsolidacije te razine odgovaraju neponderiranom prosjeku indikatora “demokratski konsenzus” i “društvena samoorganizacija” iz BTI-a na ljestvici od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena). U grafikonu nema Bjelorusije jer u njoj ne postoji vrijednost za indikator “društveni konsenzus”.

Letonije do Bugarske, Ukrajine i Rumunjske *civic culture* smatra se nerazvijenom. “Jake demokracije” očito su podpredstavljene, a “slabe demokracije” jasno su nadpredstavljene. No i u tim zemljama “autokrati” čine samo oko 10 posto stanovništva. Jasne većine stanovništva podupiru demokraciju, premda je potpora pojedinim demokratskim institucijama niža nego u Zapadnoj Europi (Klingemann i dr., 2006: 5). U Rusiji, Moldaviji te Bosni i Hercegovini poluautoritarna politička kultura odgovara niskome demokratskom standardu političkih elita.

Zaključak

Agregiraju li se parcijalni pokazatelji četiriju razina konsolidacije, raspoznaju se četiri skupine zemalja. Prva skupina¹², sa Slovenijom, Češkom, Estonijom, Mađarskom, Hrvatskom, Poljskom, Litvom i Slovačkom, može se smatrati konsolidiranom. Bugarska, Letonija i Rumunjska ubrajaju se u drugu skupinu, koja sljedećih godina može uskočiti u prvu ligu. Taj bi proces trebalo poduprijeti članstvo u Europskoj Uniji. Makedonija, Albanija, Ukrajina, Srbija te Bosna i Hercegovina ubraja-

¹² Zbog graničnih slučajeva prijelazi među skupinama nipošto nisu uvijek oštro obilježeni. U cjelini raspoznaju se različite etape konsolidacije, razine demokracije i tereti reformi koje treba svladati.

Slika 6. Ukupna konsolidacija

Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti odgovaraju neponderiranom prosjeku četiriju razina. Iznimka je Bjelorusija, gdje su uračunati samo podaci što se odnose na vrijednosti prvih triju razina.

ju se u treću skupinu nekonsolidiranih izbornih demokracija. Na Rusiju i Moldaviju treba gledati kao na poluautoritarne režime s donekle demokratskim izborima. Bjelorusija se pod Lukašenkom reautokratizirala, ako je ikad i prekoračila prag demokracije.

3. Demokratska kvaliteta političkih režima u Istočnoj Europi

Stupanj demokratske konsolidacije ne poklapa se potpuno s kvalitetom demokratskih režima premda postoje snažna preklapanja. Ako se kvaliteta obuhvati, kao u Bertelsmannovu indeksu transformacije, s pet mjerila – “državnošću”, “političkom participacijom”, “pravnom državom”, “stabilnošću političkih institucija” te “političkom i društvenom integracijom” – onda istočnoeuropska “regija” pokazuje vidljivo

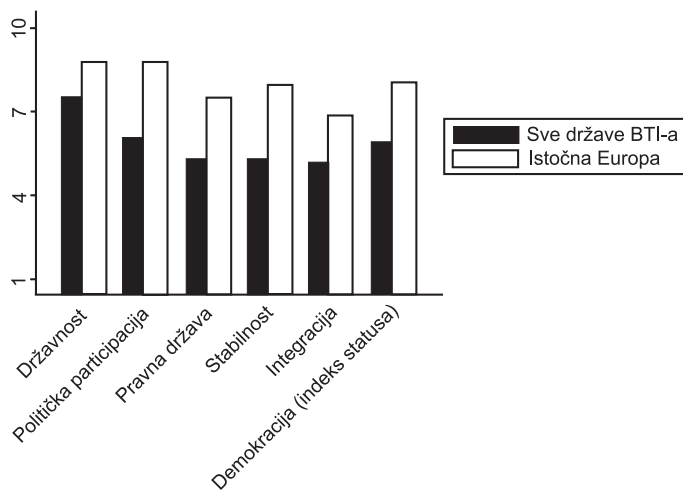
bolje vrijednosti od svih svjetskih regija, osim država OECD-a,¹³ koje su obuhvaćene trećim valom demokratizacije.

Slika 7. pokazuje da je prosječna demokratska kvaliteta političkih režima u Istočnoj Europi vidljivo viša nego u svim ostalim transformacijskim regijama, izuzevši Južnu Europu (Španjolsku, Portugal i Grčku).¹⁴ Uzmu li se samo srednjoistočna Europa i Baltik, onda kvalitativna razlika više nije uočljiva ni u odnosu prema trima južnoeuropskim državama. Među pet dimenzi-

¹³ Navedene su “stare” države OECD-a prije 1990.

¹⁴ “Sve zemlje” čini 116 država koje je BTI uzeo u obzir. U obzir nisu uzete stare zemlje OECD-a ili zemlje s manje od tri milijuna stanovnika (uz neke iznimke, primjerice Sloveniju).

Slika 7. Istočna Europa u usporedbi s ostalim državama



Izvor: Bertelsmann Stiftung (2005).

Objašnjenja: vrijednosti odgovaraju neponderiranom prosjeku istočnoeuropskih, respektivno svih država, koje su bile obuhvaćene uzorkom BTI-a 2006. (ukupno 119 država). Ljestvica se proteže od 1 (najlošija ocjena) do 10 (najbolja ocjena).

ja demokracije i u Istočnoj Europi vidljiva je, zapravo, slabost koja obilježuje sve nove demokracije: deficit pravne države. Razlika između političke participacije i kvalitete pravne države osobito ukazuje na to da postoji jaz između participacije i slabije razvijene pravne države. U drugim je transformacijama on, doduše, izražen mnogo jasnije, ali jasno je vidljiv i u Istočnoj Europi, a nije iščeznuo čak ni u srednjoistočnoj Europi. Slično vrijedi i za političku i socijalnu integraciju (slika 7). Na ovom se mjestu mora, zapravo, ukazati na ograničen diferencijacijski potencijal podataka iz Bertelsmannova indeksa transformacije. Oni su razvijeni za demokratsku konsolidaciju transformacijskih režima, a ne za mjerenje kvalitete konsolidiranih demokracija. Stoga bi bili nužni indikatori koji na zadovoljavajući način obuhvaćaju i kvalitativne

razlike među konsolidiranim demokracijama.¹⁵ U pojedinim bi se zemljama srednjoistočne Europe tada pokazalo da niske izborne participacije, nedostatna društvena ukotvljenost stranaka, volatilnost, polarizacije, intransigentnosti između vlasti i opozicije ograničuju kvalitetu novih demokracija (Merkel, 2007: 510 i d.). Te diferencijacije zasigurno objašnjavaju fine kvalitativne razlike, ali sve one jasno nadilaze prag na kojemu se može govoriti o dekonsolidaciji demokracije.

¹⁵ Jedan je takav indeks za države OECD-a upravo razvijen u sklopu projekta što ga vodim (Berlin i Zürich: "Demokratiebarometer") u istraživačkom savezu Züricha (NCCR). "Barometar" će omogućiti jasnije diferenciranje i varijance između pojedinih dimenzija demokracije te među pojedinim zemljama.

Pojedine zemlje Istočne Europe znatno se razlikuju upravo prema pravnoj državi. Dok se Slovenija, Litva, Slovačka, Poljska, Mađarska, Estonija i Češka nalaze gotovo na zapadnoeuropskoj razini, Makedonija, Srbija te Bosna i Hercegovina moraju se označiti kao defektne demokracije. Rusija pod Putinom postala je granični slučaj između vrlo defektne demokracije i otvorenoga autoritarnog režima. To je crta koju je Bjelorusija prešla, najkasnije, nakon 1995.

Novija istraživanja na području hibridnih režima i defektnih demokracija pokazala su da je upravo nedostatna pravna država, povezana s *horizontal accountability*, otvor za puzeće reautoritariziranje cijeloga demokratskog sustava (O'Donnell, 1998; Merkel, Puhle i dr., 2003, 2006; Croissant i Merkel, 2004). Defektna pravna država i horizontalna kontrola vlasti koja funkcionira samo rudimentarno često "inficiraju" ostale parcijalne režime cijeloga demokratskog režima te, naposljetku, obezvjeđuju i same poštene demokratske izbore kao nešto što više nije "meaningful" (Beetham, 1994). Minimalistički koncept demokracije, koji se zasniva gotovo isključivo na suverenosti naroda i *vertical accountability* (Schumpeter, 1950; Dahl, 1971; Przeworski, 1991), ne može obuhvatiti takav razvoj. Kao referentni analitički koncept, koji treba omogućiti empirijski potkrijepljene dijagnoze, prognoze i objašnjenja konsolidirajućega i dekonsolidirajućeg razvoja demokracija, on je nedovoljno kompleksan i analitički nedostatan plodan.

4. Bijeda teorije

Od 18 istraživanih zemalja mlađe su se demokracije izvanredno brzo konsolidirale u sedam zemalja Istočne Europe. Po svojoj kvaliteti i stabilno-

sti više se ne razlikuju bitno od zapadnoeuropskih demokracija.¹⁶ Četiri zemlje – Hrvatska, Letonija, Bugarska i Rumunjska – na najboljem su putu da se konsolidiraju premda se zacijelo ne mogu brzo prevladati problemi poput korupcije, organiziranog kriminala i slabosti sudstva.¹⁷ Ostalo je dakle još šest zemalja u kojima se demokracije nisu mogle konsolidirati. U trima od njih – u Albaniji, Rusiji i Bjelorusiji – u doglednoj je budućnosti teško očekivati konsolidaciju demokracije. No i prema dobrohotnoj interpretaciji, "dilema istodobnosti" (Offe, 1991) jasno je pretkazala manje od 50 posto rezultata. To je ispod kvote pogodaka nekoga slučajnoga generatora. Je li dakle teorem zakazao? Iz udobnog položaja naknadnog promatranja to se mora potvrditi. Moja teza glasi: teorem nije zakazao samo unatoč svojoj teorijskoj eleganciji, nego upravo zbog nje. To ne vrijedi samo za "dilemu istodobnosti", nego i za sva reducirana izvođenja u teorijama djelovanja koja su iz istraživanja tranzicije u Južnoj Europi i Latinskoj Americi presađena u istraživanje transformacije u drugim regijama. Poseban je primjer za to članak "Some Problems in the Study of Transition to Democracy" (1986) Adama Przeworskoga. Iz konstelacija aktera i koalicija *hardliners* i *softliners* u *ancien régime* Adam Przeworski u njemu neposredno izvodi tip postojećih režima pomoću *radicals* ili *moderates* u opoziciji. Strukture, kulture, privreda, tradicija, povijest, put postali su nevid-

¹⁶ One se sigurno ne moraju bojati usporedbe s Berlusconijevom Italijom, sa Sjedinjenim Državama pod Bushom, Austrijom u kojoj može suvladati rasističko-ksenofobna stranka.

¹⁷ Ti problemi svojstveni su i Italiji.

ljivima kao teorijski nečiste varijable pod zaštitom implicitne klauzule *ceteris paribus*. Takvo reducirano izvođenje u teorijama djelovanja ima ograničenu sposobnost objašnjenja već u kratkom razdoblju između "liberalizacije" i "tranzicije", a neupotrebljivo je za demokratsku konsolidaciju. Tek faza konsolidacije omogućuje da se vidi tip nastalog režima. Time se ne iscrpljuje cijela "tranzicijska paradigma", kao što misli Thomas Carothers (2004: 168), ali se njezina sposobnost objašnjenja jasno smanjuje s napredovanjem triju etapa demokratizacije. Analitički je potencijal smanjio strah teoretičara od eklektičnosti i sinteze. *A fortiori* to vrijedi i za teorije koje su mijenjanje tako kompleksnih (strukturnih) pojava, kao i političkih režima, htjele objasniti iz formaliziranih i pojednostavnjenih konstelacija aktera. Podvođenje ekonomskih, kulturno i historijski vrlo različitih država, kakve su Češka, Albanija i Rusija, pod diktat jedne jedine dileme nije uvidjelo različite demokratizacijske potencijale tih zemalja.

Ponašanje elita ima, dakako, važnu ulogu u procesu demokratizacije. "Elite settlement" i konvergencija elita nerijetko omogućuju prve važne uspjehe u institucionalizaciji demokratskih ponašanja. Opređeljenje za parlamentarni sustav vlasti na Baltiku i u srednjoistočnoj Europi pokazalo se pozitivnim za brzo konsolidiranje. Teorije djelovanja i odlučivanja daju neophodna *parcijalna* objašnjenja tijeka promjena sustava. Uz propoziciju racionalnosti formalizirana teorija djelovanja može iz simulacija strateškog djelovanja pretkazati samo vjerojatne pravce odlučivanja. No ona može malo kazati o tome kako se oni zapravo institucionaliziraju u beskrajno kompleksnim okolinama u kojima

se sustavi stvarno mijenjaju i u kakve se oblike poredaka i režima koncentriraju, jer se jeftinom klauzulom *ceteris paribus* zakrivaju veliki dijelovi onoga što treba objasniti. U teorijskom mraku ostaju osobito tri varijable koje objašnjavaju velik dio brzih uspjeha u konsolidaciji, ponajprije u Istočnoj Europi: modernost, državnost i vanjski akteri. To su, ponajprije, varijable što su ih teorija modernizacije i teorija sustava (među ostalima Parsons, 1951; Lipset, 1959, 1980; Easton, 1965; Vanhanen, 1989) te strukturalizam (Moore, 1969; Rueschemeyer i dr., 1992) pomaknuli u središte svojih tumačenja demokratizacije.

Modernost. Iza silnih problema postkomunističke transformacije teoretičarima je ostalo skriveno da je razina modernizacije u većini zemalja zapadne Istočne Europe bila viša nego u Južnoj Europi sedamdesetih godina ili u Latinskoj Americi osamdesetih godina 20. stoljeća. U sustavnu se prognozu tek rijetko uvodio, ponajprije, odlučujući čimbenik modernizacije – razina obrazovanja. Modernizacijski usmjereno istraživanje demokracije odavno već zna da je razina obrazovanja odlučujući prediktor postojane demokratizacije (Moore, 1985). U Istočnoj Europi i napose u srednjoistočnoj Europi razina obrazovanja bila je viša nego u ostalim transformacijskim zemljama trećeg vala. Njezin je demokratizacijski zamah podupirala činjenica da su u komunističkoj Europi kognitivni resursi bili raspodijeljeni egalitarno. U modernost se ubraja i razvojni potencijal civilnog društva u postkomunističkim zemljama. U argumentaciji *tabula rasa* koja zaboravlja povijest i on je preslabo vrednovan. Osim toga komunistička je modernizacija u cjelini, komparativno

gledano, ostavila za sobom male socijalno-ekonomske razlike. I to je bila znatna komparativna prednost u demokratizaciji postkomunističke Europe u odnosu na Aziju i Latinsku Ameriku. Nastavak ekonomske transformacije nisu blokirali gubitnici privrednih reformi koji nisu imali organizacijske resurse, kako je očekivala "dilema istodobnosti", nego dobitnici prve faze reformi (Hellmann, 1998). Krajnje neegalitarna raspodjela ekonomskih i kognitivnih resursa, ponajprije u Latinskoj Americi, krije stalan potencijal koji može destruirati demokraciju (Przeworski i dr., 1996). U srednjoistočnoj se Europi stoga jedva i postavljao s time povezan problem "low intensity citizenship" (O'Donnell, 1998). Na Baltiku i u srednjoistočnoj Europi visoka kulturna i socijalna razina modernizacija u usporedbi s drugim regijama jačala je aspiraciju na demokraciju i stabilizirala postojano prihvaćanje njezinih normi, institucija, postupaka i rezultata. Nedostatna kontekstualna kompleksnost istraživanja transformacije u teorijama aktera nije omogućila uočavanje logike modernosti, aspiracije i prihvaćanja u teorijama djelovanja.

Državnost. Državnost treba shvatiti u dvostrukom pogledu: prvo, ona se odnosi na integritet državnog naroda, državnog područja i državne vlasti i, drugo, na upravnu sposobnost državne birokracije. U Istočnoj Europi općenito se moraju razlikovati dvije skupine zemalja: one koje nisu imale problema s Jelinekovim trojstvom funkcionalnoga državnog sustava i one koje su imale posebne probleme i nisu ih mogle (mirno) riješiti, poput Rusije, bivše Jugoslavije, Albanije i, nešto manje, Ukrajine. Osim Slovenije, koja je taj problem 1991. brzo riješila, to su zemlje s najlo-

šijim stupnjem konsolidacije demokracije. Hrvatska je bila mnogo dulje upletena u etnički građanski rat na Balkanu, što u velikoj mjeri objašnjava odgođenu konsolidaciju. Baltičke države¹⁸ i Čehoslovačka (1992) riješile su teritorijalni problem i problem demosa brzo i mirno. Te se zemlje – Slovačka s nekoliko godina odgode – danas ubrajaju u konsolidirane demokracije. Albanija je dugo imala problema s ostvarenjem monopola državne vlasti, što se još i danas očituje u posebnoj slabosti države. Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina te Kosovo još nikako nisu riješili problem pripadnosti demosu ili teritorijalni problem.¹⁹ Te krhke "izborne demokracije" ugrožavaju iredentizam, nacionalizam i etnički populizam. Secesijske tendencije u Čečeniji i na cijelom Kavkazu zasigurno su pridonijele reautoritariziranju političkog režima u Rusiji. Ondje gdje je "državno pitanje" ostalo prekarano, znatno je pridonijelo sprečavanju demokratske konsolidacije.

Problem državnosti imao je mnogo veći utjecaj na uspjeh i propast demokratske konsolidacije u Istočnoj Europi od mogućih interferencija istodobne političke i privredne transformacije. Linz i Stepan (1996: 28) pregnantno su formulirali koliko je funkcionalna državnost fundamentalna za razvoj demokracije: "Bez države ne može biti ni državljana; bez državljana nema ni demokracije".

¹⁸ Malu iznimku s obzirom na problem demosa čini Letonija.

¹⁹ Na središnje značenje "političke zajednice" koju prihvaćaju svi građani ili demosa koji se ne dovodi u pitanje za demokraciju ukazali su, među ostalima: Mill (1872: 222); Easton (1965), Rustow (1970: 355), Dahl (1971: 110 i d.).

U onim zemljama koje nisu imale problema s državnošću komunistički je režim ostavio donekle funkcionalnu državu te, komparativno gledano, zamašne javne resurse i razumijevanje kako je nužno da država funkcionira. Ta eficientnost zasigurno nije mjerljiva s eficientnošću skandinavskih i zapadnoeuropskih država. No ona uvelike nadmašuje deficitarnu državnost Latinske Amerike, Afrike te dijelova južne i jugoistočne Azije. Autokracije koje su fiksirane na državu prenose pozitivniju ostavštinu za demokratizaciju od diktatura sa slabim državnim strukturama. Potpuno je očito kako je prestrukturiranje onipotentnog Levijatana jednostavnije od izgradnje državnosti iz *failed* ili *fragile states*. To je problem koji u dosadašnjem istraživanju transformacije nije dostatno promišljen.

Vanjski akteri. U istraživanju transformacije teoretičari djelovanja usredotočuju se na unutarnje aktere u procesu demokratizacije. To vrijedi i za "dilemu istodobnosti". Vanjski su akteri uvelike ostali izvan pozornosti. Zapravo, uspješna povijest drugog vala demokratizacije u Njemačkoj, Italiji i Japanu te pomoć Europske Unije Portugalu, Španjolskoj i Grčkoj sedamdesetih godina skreću pozornost na to kako vanjska potpora i multilateralna uključenost u strukture regionalnih demokratskih saveza mogu poduprijeti i ubrzati demokratsku konsolidaciju u nekoj zemlji. Marshallov plan, ali još jače rano uključenje Njemačke i Italije u Europsku zajednicu za ugljen i čelik (1951) i u Europsku ekonomsku zajednicu (1957) pridonijeli su stabilizaciji demokracije

u tim dvjema zemljama. U manjoj se mjeri to odnosi i na Grčku, Portugal i Španjolsku sedamdesetih i osamdesetih godina. Europska zajednica formulirala je jasan *Junktim* između članstva i funkcionalne demokracije u zemljama pristupnicama. Poticaj da se bude primljen u europsku zajednicu koja je poticala privredu i povećavala blagostanje izazvao je učinak *push-and-pull* na konsolidacijska nastojanja triju zemalja (Merkel, 2007: 104 i d.).

S jednakim su se stanjem suočile nove demokracije u sjeveroistočnoj i srednjoistočnoj Europi početkom devedesetih godina. U međuvremenu je Europska Unija kopenhagenskim kriterijima (1993) ugovorno fiksirala i precizirala *Junktim* između demokracije i članstva: u Europsku Uniju trebalo bi primati samo konsolidirane demokracije s tržišnom privredom. Većina novih demokracija u Istočnoj Europi počela se natjecati da ispuni uvjete za ulazak. Prilagodbe normi i institucija na *acquis communautaire* tijekom devedesetih godina bile su mladim demokracijama koje su imale izgleda da pristupe takoreći konsolidacijski zamašnjak (Ágh, 2001: 27). No bez pretpostavki modernosti i državne eficientnosti te države ne bi dobile čak ni ponudu da pristupe. Međuovisno trojstvo modernosti, državnosti i pristupa Europskoj Uniji riješilo je dilemu istodobnosti. Mlade demokracije srednjoistočne i sjevernoistočne Europe konsolidirale su se brže nego u Španjolskoj i Portugalu, a o Latinskoj Americi, Aziji ili Africi da se i ne govori.

*S njemačkoga prevela
Mirjana Kasapović*

LITERATURA

- Ágh, A. (2001) "Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe". *Central European Political Science Review* (3): 24-43.
- Alber, J., Merkel, W. (ur.) (2006) *Europas Ostweiterung: Das Ende der Vertiefung?* Berlin: WZB-Jahrbuch 2005.
- Almond, G. A., Verba, S. (1963) *The Civic Culture*. Princeton.
- Almond, G. A., Verba, S. (ur.) (1980) *The Civic Culture Revisited*. London.
- Beetham, D. (1994) "Key Principles and Indicies for a Democratic Audit". U: Beetham, D. (ur.) *Defining and Measuring Democracy*. London, Thousand Oaks i New Delhi, str. 25-43.
- Bertelsmann Stiftung (ur.) (2005) *Bertelsmann Transformation Index 2006. Auf dem Weg zur marktwirtschaftliche Demokratie*. Gütersloh.
- Beyme, K. v. (2000) *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*. Basingstoke.
- Brusis, M., Thiery, P. (2003) "Was Demokratie fördert. Mitteleuropa und Lateinamerika im Vergleich". *Internationale Politik* (58) 8: 19-26.
- Carothers, Th. (2004) *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*. Washington.
- Croissant, A. (2004) "From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization". U: Croissant, A., Merkel, W. (ur.) *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*. 11 (5). Abingdon.
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchie. Participation and Opposition*. New Haven i London.
- Di Palma, G. (1990) *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York.
- Elster, J. (1990) "The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform". U: Polzajski, P. (ur.) *Philosophy of Social Choice*. Varšava, str. 309-316.
- Gunther, R., Diamandouros, N., Puhle, H. J. (ur.) (1995) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore.
- Hellmann, J. (1998) "Winners Tak All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transition". *World Politics* (50) 2: 203-234.
- Klingemann, H. D., Fuchs, D., Zielonka, J. (ur.) (2006) *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. London i New York.
- Linz, J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore.
- Lipset, S. M. (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review* (53): 69-105.
- Lipset, S. M. (1981) *Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore.
- Merkel, W. (1994) "Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften: Ostmitteleuropa im Vergleich". *Berliner Journal für Soziologie* (4): 463-484.

- Merkel, W. (1996) "Theorien der Transformation post-autoritärer Gesellschaften". U: Beyme, K. v., Offe, C. (ur.) *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, str. 30-58.
- Merkel, W. (1998) "Die Konsolidierung postautoritärer und posttotalitärer Demokratien: Ein Beitrag zur theorieorientierten Transformationsforschung". U: Süßmuth, H. (ur.) *Transformationsprozesse in den Staaten Ostmitteleuropas*. Baden-Baden, str. 39-61.
- Merkel, W. (2007) *Systemtransformation*. Wiesbaden (drugo izd., u tisku).
- Merkel, W., Puhle, H. J., Croissant, A., Eicher, C., Thiery, P. (2003) *Defekte Demokratien*. Sv. 1: Theorien. Opladen.
- Merkel, W., Puhle, H. J., Croissant, A., Thiery, P. (2006) *Defekte Demokratien*. Sv. 2: Regionalanalysen. Wiesbaden.
- Mill, J. St. (1872) *Betrachtungen über Repräsentative Regierung. Gesammelte Werke*. Sv. 8. Leipzig.
- Moore, B. (1969) *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie*. Frankfurt am Main.
- Moore, M. (1985) "Democracy and Development in Cross-National Perspective: A New Look at the Statistics". *Democratization* (2) 2: 1-19.
- O'Donnell, G. (1998) "Horizontal Accountability in New democracies". *Journal of Democracy* (9) 3: 112-126.
- Offe, C. (1991) "Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa". *Merkur* (45) 4: 279-292.
- Parsons, T. (1951) *The Social System*. New York.
- Pridham, G. (1995). "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective". U: Gunther, R., Diamandouros, N., Puhle, H. J. (ur.) *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, str. 166-203.
- Przeworski, A. (1986) "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". U: O'Donnell, G., Schmitter, Ph. (ur.) *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore, sv. 1, str. 47-63.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. (1996) "What Makes Democracy Endure?" *Journal of Democracy* (7): 39-55.
- Rueschemeyer, D., Huber Stephens, E., Stephens, J. (1992) *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge.
- Rustow, D. A. (1970) "Transition to Democracy". *Comparative Politics* (2): 337-363.
- Sartori, G. (1994) "Neither Presidentialism nor Parliamentarism". U: Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, str. 106-118.
- Schmitter, Ph. C., Schneider, C. Q. (2004) "Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization". U: Croissant, A., Merkel, W. (ur.) *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change*. Abingdon. (11) 5: 59-90.
- Schumpeter, J. A. (1950) *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern.

Vanhanen, T. (1989) "The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States, 1980-1985". *Scandinavian Political Studies* (12) 2: 95-127.

Wessels, B., Klingemann, H. D. (2006) "Partisans and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?". *International Journal of Sociology* (36) 2: 11-44.

Against Any Theory: Rapid Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe

SUMMARY The author polemises with once influential theories of transformation – whose greats are Jon Elster and Claus Offe – which were based on the theorem that a simultaneous successful economic and political – and, somewhere, state – transformation in Eastern Europe is not possible. Contrary to these theories, in most post-communist countries of Eastern Europe democracy has consolidated rather quickly. The author demonstrates this proposition by measuring the consolidation of new democracies according to Bertelsmann's transformation index (BTI) at four levels: the constitutional and representative level, and the levels of behaviour of actors and political culture. Failures in the analysis of transformation processes are blamed on the theories of action that simply transplanted the 'transitional paradigm' from Southern Europe and Latin America into Eastern Europe. Theories of actors seek to deduce highly complex changes of systems in this region from highly formalised and oversimplified constellations of actors, ignoring the very different democratisation potentials of individual countries. Thus, three variables are left in 'theoretical obscurity' – modernity, statehood and external actors – which are placed in the focus of modernisation theories, system theories and structuralist theories, and which prove to be extremely important for the understanding of transformation processes in Eastern Europe.

KEYWORDS transformation theories, 'simultaneity dilemma', democratic consolidation, Bertelsmann's transformation index, Eastern Europe