

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA
2013

godšte X
Zagreb, 2014.

**ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA /
ANNALS OF THE CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**

IZDAVAČ / PUBLISHER

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO / CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI, SVEUČILIŠTE U ZAGREBU / FACULTY OF
POLITICAL SCIENCE, UNIVERSITY OF ZAGREB

ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVE

DAVORKA BUDIMIR
NENAD ZAKOŠEK

UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD

MILJENKO ANTIĆ, Zagreb
NEBOJŠA BLANUŠA, Zagreb
DAVORKA BUDIMIR, Zagreb
VIKTORIJA CAR, Zagreb
BRANKO CARATAN, Zagreb
TIHOMIR CIPEK, Zagreb
KONRAD CLEWING, München
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana
PERO MALDINI, Dubrovnik
IVAN PADJEN, Zagreb
ZDRAVKO PETAK, Zagreb
ANA PETEK, Zagreb
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington
SLAVEN RAVLIĆ, Zagreb
HOLM SUNDHAUSSEN, Berlin
BERTO ŠALAJ, Zagreb
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK / EDITOR-IN-CHIEF

ENES KULENOVIĆ

IZVRŠNI UREDNIK / EXECUTIVE EDITOR

VIKTOR KOSKA

LEKTORICA / LANGUAGE EDITOR

JASMINA HAN

KOREKTOR / PROOF-READER

DAMJAN LALOVIĆ

LIKOVNO-GRAFIČKO OBLIKOVANJE / LAYOUT

GORAN GRČIĆ

GRAFIČKA PRIPREMA / TYPESETTING

DISPUT

NAKLADA / PRINT RUN

200 kom

TISAK / PRINTING HOUSE

Offset NP GTO tisak d.o.o., Zagreb

ČASOPIS OBJAVLJEN UZ SUFINANCIRANJE MINISTARSTVA ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA
OBJAVLJENI PRILOZI REFERIRAJU SE U / INDEXED IN
CSA Worldwide Political Science Abstracts (San Diego, SAD)
International Political Science Abstracts / Documentation Politique Internationale (Paris, Francuska)

Cijena primjerka je 50 kuna / Price: 7 €.

Za članove Hrvatskog politološkog društva časopis je besplatan.

Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),

Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, ili se dostavljaju u elektroničkom obliku na www.analihpd.com.

E-mail: urednistvo@analihpd.com

Sadržaj

DEMOCRACY AND CRISIS IN EUROPE

David Owen, Demos Problems and the European Union: An Exercise in Contextual Democratic Theory	7
Yannis Stavrakakis, The European Populist Challenge	25
Michael Hill, Reflections on the Politics of the Economic Crisis from a Policy Process Perspective	41
Sten Berglund, Europeanisation and the Challenge of Democracy	57
Danica Fink-Hafner, Toward the Dominance of the Executive	71

JAVNO UPRAVLJANJE

Sonja Grimm, Lisa Gross, Building an EU Member State through Democracy Promotion: The Case of Croatia's Public Administration Reform	93
Petra Đurman, Anamarija Musa, Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji?	111

KOMPARATIVNA POLITIKA: REGIONALNE STUDIJE I STANJE DISCIPLINE

Andreja Petković, Fokusirane studije geografski povezanih zemalja: analiza regionalno orijentiranih studija u politološkim izdanjima 1996-2012.	141
Mirjana Kasapović, Izlazak iz Lepušićeve? Hrvatska komparativna politika i politička znanost četvrt stoljeća od početka političke tranzicije	163
Danijela Dolenc, Izlazak iz Lepušićeve: prilog raspravi	187

STUDIJA: USTAV, VLAST I NAROD

Ivan Padjen, Vjera u narod bez vlasti i vlasništva (II.): vlast naroda i bezvlast puka	197
---	-----

RECENZIJE

“Politička kultura i demokratska tranzicija u Hrvatskoj”
– Tomislav Delač 223

“Hrvatsko proljeće 40 godina poslije” – Velimir Veselinović 227

IZVJEŠĆE O RADU DRUŠTVA

Hrvatsko politološko društvo u 2013. godini 235

*Democracy
and Crisis
in Europe*

Anali Hrvatskog politološkog društva

DEMOS PROBLEMS AND THE EUROPEAN UNION: AN EXERCISE IN CONTEXTUAL DEMOCRATIC THEORY

David Owen

*Politics & International
Relations,
University of Southampton*

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: lipanj 2013.

Summary Debates concerning the 'democratic deficit' have been a prevalent feature of the normative literature on the European Union, but rather less attention has been paid to 'demos problems' constructed by the normative ordering of the EU and what such problems reveal about the nature of democratic citizenship in the EU, the character of the EU as a normative order and the institutional character of the relationship between the constitution of the EU as a normative order and as a structure of political incentives. This article addresses this topic by focusing on one such 'demos problem'.

Keywords demos, citizenship, European Union, political membership

Introduction

In an article in the 8th December 2011 issue of the French newspaper *Libération*, Philippe Cayla, a former French civil servant who is currently President of Euronews Development, invited readers to join him in initiating a European Citizens Initiative which proposes that the European Union adopt a rule that all EU citizens living in another EU state than that of their nationality (so-called 'second country nationals' or SCNs) be entitled to vote in the national elections

of their state of residence.¹ Together with Catriona Seth, Professor in 18th-century French studies at the Université de Lorraine, Cayla also launched a debate on this topic at the European Citizenship Observatory with some rhetorical flourish:

Imagine being a law-abiding EU citizen, living in the EU, and having

¹ <http://www.liberation.fr/societe/01012376282-commencons-par-les-europeens> (28.3.2012).

no right to vote for the government whose decisions will impact on your daily life. Does this sound like an Orwellian nightmare? Think again. It is the fate of large numbers of your neighbours or friends.²

In a recent report, the European Commission also drew attention to this point, noting that one way in which it sees the EU-MS citizenship relationship as currently problematic is that:

some EU citizens who move to and reside in another Member State may lose their right to take part in national elections in their Member State of origin. According to the legislation of several Member States (Ireland, Hungary, Denmark, Malta, Austria and United Kingdom), their nationals are disenfranchised if they live in another Member State for a certain period of time. Many EU citizens informed the Commission and the European Parliament that they are not able to participate in any national elections, neither in the Member State of origin nor in the Member State of residence. (EU Commission, 2010)

The issue raised by Cayla and Seth, and acknowledged by the Commission, is more than symbolically significant for the EU and its member states, even if the number of SCNs is estimated at perhaps only 12 million out of 500 million EU citizens, not least because, in highlighting this specific issue, it also draws attention to the normative ordering of the European Union as generating what

we may term 'demos problems', that is, problems concerning the appropriate inclusion of persons within the demos of the EU. The issue of national voting rights for SCNs is only one of a range of such 'demos problems' that emerge in the context of the EU; others concern the MS-differentiated access to EU citizenship of third country nationals (TCNs) and to EU voting rights of EU citizens resident outside the EU. Each of these 'demos problems' has its roots in the normative ordering of the EU as a polity of polities; however, I will focus here solely on the SCN 'demos problem' and the different responses that arise in relation to it as well as the ways in which this issue reveals a misalignment of the constitution of the EU as a normative order and as a structure of political incentives.

I begin by sketching a generic account of democratic citizenship, before elucidating the precise character of the 'demos problem' in the context of the normative architecture of the EU. I then turn to consider and evaluate a range of possible responses to this problem (and their different implications for the EU as a polity), before drawing attention to the relationship of the EU as a normative order and as a structure of political incentives. In performing this analysis, however, I am also concerned to provide an exemplar of an approach to democratic theory that stresses the importance of contextualisation and attention to the normative and institutional issues that arise in elaborating and evaluating proposals for the resolution of 'demos problems'. Thus the second aim of this article is to demonstrate an approach to moving from ideal to non-ideal democratic theory.

² <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/594-should-eu-citizens-living-in-other-members-states-vote-there-in-national-elections> (28.3.2012).

Democratic Membership

Citizenship as a political ideal is, fundamentally, conceived as equal membership in a self-governing political community. This ideal has two distinct aspects. The first involves seeing citizenship as the legal status of equal consociate in a democratic polity where that status is comprised of a schedule of rights and duties that aim to protect citizens from the fundamental threats to their private and public autonomy, thereby enabling citizens as private individuals to pursue their own reasonable conceptions of the good and as citizens jointly to govern the terms of their civic relationship and determine the collective projects to which they commit themselves (see Rawls, 2005; Habermas, 1994; Tully, 2002 for three variations on this theme). The second orients us to seeing citizenship as membership in a free community of equals characterised by special obligations between members that are internal to the non-instrumentally valuable good of membership and, insofar as they do not entail injustice to those excluded from this community (Scheffler, 2001: 48-65), are legitimate obligations of justice (Miller, 2007). Citizenship as a political institution is thus both instrumental for the realisation of, and a site for the expression of, the basic norm of democratic legitimacy in which, in some suitable sense, *the governed govern* – a form of *reflexive authority*, at once instrumental and expressive, in which the governed impose duties on themselves to act in accordance with the justice-compatible norms and rules that they have, as governors, determined (viewed under the first aspect) and in so doing express their freedom as equals and realise the good of membership in *this* political community (viewed under the second

aspect). In modern polities, such democratic citizenship is tied to, and symbolised by, possession of equal voting rights (although a democratic polity could in principle be structured in terms of ‘decision by acclamation’ or, more plausibly, through the decision-making of representatives chosen by way of sortition).

The considerations advanced thus far denote the abstract legitimacy norm for democratic polities regardless of the level of governance (municipal, state, supranational, etc.) at which they operate – and they articulate a basic norm of inclusion: all those who are subject to the collectively binding authority of the polity should be included as members of the political community. However, projected directly onto practice, this norm of inclusion is problematic in that it does not address the issue of who is legitimately entitled to count as a subject of political authority. Tourists are, however fleetingly, subject to the political authority of the state they visit. Irregular migrants are subject to the political authority of the state in which they reside, but formally lack an entitlement to presence within its jurisdiction. Second generation or third generation or yet more distant expatriate citizens are subjects of rule of their state of ‘nationality’ since they have a duty to comply with the norms and rules of the relevant political authority *whenever the conditions of application of these norms and rules are satisfied*, but they may lack any genuine connection to the state. What is needed to reflect on such cases is a contextualisation of the norm of inclusion that is sufficiently thick to establish criteria governing the legitimate acquisition or loss of the status of being a subject of rule in a democratic polity. Such contextualisation involves two elements: first,

reflection on the two aspects of democratic citizenship and, second, attention to the point and purpose of any specific kind of democratic polity.

Returning to the two aspects of citizenship as a political ideal, we can distinguish two general sets of reasons for valuing political membership. First, *protective/enabling reasons* which stress the instrumental value of political membership in terms of protecting/enabling the conditions of social and political autonomy. Second, *expressive reasons* which emphasise the non-instrumental value of standing in a relation of political community with others, of political membership as a source and site of political belonging. These general sets of reasons provide two general criteria for acquisition/loss of political membership:

1. An entitlement to a fair opportunity to acquire (or not to suffer the loss of) political membership insofar as one is subject to, and dependent on, the relevant political authority for the protection/enabling of the basic conditions of one's social and political autonomy.
2. An entitlement to a fair opportunity to acquire (or not to suffer the loss of) political membership insofar as the political community is a source of non-instrumental value for oneself conditional on the membership of persons who stand in the type of position that one occupies in relationship to the political community not undermining the good of membership.

The criteria of 'a fair opportunity' will be significantly determined by the point and purpose of the type of polity.³ To il-

³ It will also be affected by the relationship in which the person stands to the polity. Con-

lustrate, consider the contrast between municipal and state forms of polity.

The point and purpose of municipal governance is to provide a range of services (policing, health, education, sporting facilities, garbage collection, etc.) to those who live in a specified locality. Conceived as a self-governing polity, the democratic legitimacy of the municipality thus requires its inclusion of all competent lawful residents who are dependent on these services for the protection and/or enabling of their autonomy.

consider the example of the state. The first criterion provides a basis at the level of the state for addressing the distinction between refugees, regular and irregular migrants since what constitutes a fair opportunity of acquisition can vary according to different needs and circumstances of dependency. Thus, for example, it is *prima facie* reasonable that refugees have an accelerated/easier path to the acquisition of political membership relative to regular migrants and that irregular migrants have a slower/more difficult path to acquisition that regular migrants (though these judgements are defeasible and may be contextually variable on a case by case basis). The second criterion provides a basis for distinguishing different generations and categories of expatriates in terms of variable criteria of fair opportunity of not to suffer loss. Thus, for example, the criteria for 1st generation emigrants (at least those over the age of 5 on departure) will be much weaker (say, a simple declaration) than for 2nd generation emigrants who may, for example, be required to have spent a period of time in the state of nationality or otherwise demonstrated a commitment to it in order to retain political membership. Such criteria would presumptively become more demanding for the 3rd generation and may reasonably be taken to converge with criteria for non-citizen residents to acquire political membership (say 5 years residence).

This norm finds expression, as Bauböck (2007a) has cogently argued, in the legal principle of *jus domicile*. Thus, a fair opportunity to acquire citizenship in this municipal polity would require no more than lawful residence as signalled, for example, by being liable for local taxation. While it is true that membership of this local political community may be a significant site of non-instrumental value for persons, it is also true that the value of membership in the municipal political community is undermined for its membership if that membership is divorced from presence in the locality. In this respect, and given that maintaining membership only requires not leaving the locality, members who do leave can be legitimately stripped of membership. By contrast, if we consider the point and purpose of state governance, this involves, internally, a normatively deeper and more expansive structuring of the conditions of members' lives and, externally, the protective and expressive role of the state as an international actor. In this case, the democratic state is an intergenerational project of self-government in which, as a polity, it protects and enables the autonomy of its citizens (inside and outside the state's borders), while, as a political community, it gives expression to its distinctive political identity in the domestic and foreign policies that it enacts. Here a 'fair opportunity' to acquire citizenship entails reference to the demands of stability for such a community and hence the importance of a 'genuine connection' (*jus nexi*) with the state, of being what Bauböck has termed a 'stakeholder'. This supports the use of *jus sanguinis* and *jus soli* as principles of membership, albeit that the former is limited as the connection diminishes across emigrant generations (by the second generation born abroad,

a generation raised in another state by parents raised in another state, it is hard to maintain that a 'genuine connection' persists) and the latter may legitimately be qualified in terms of the length of the parent's residence (i.e., children born to tourists and temporary workers need not qualify since the normatively salient feature is the presumption that children will be raised in, and shaped by being raised in, the state of residence). It also supports the use of *jus domicile* when qualified by a relevantly extensive period of residence. Unlike the municipal case, it acknowledges that at least first generation emigrants maintain a stake in virtue of being shaped by the state of nationality and in virtue of the fact that the withdrawal of citizenship from them removes a source of non-instrumental value where this is not required to maintain the value of membership.

These considerations offer a framework for analysing democratic citizenship that is, as indicated, closely akin to Bauböck's 'stakeholder model' (2003, 2005, 2007b, 2009) in that, in contrast to the social membership model developed by Carens (2013: 158-169) and Rubio-Marin (2000, 2006), it ties membership directly to 'stakes' in the polity. However, it is not my purpose in this article to focus on these theoretical differences which I have explored elsewhere, rather my concern is with putting this account to work in analysing the demos problems of the European Union and it is, hence, to that task that I now turn.

National Voting Rights and SCNs

Second country nationals are persons who move from one member state of the European Union to another member state. To focus this discussion, we

will assume that the MS that they leave is the state whose nationality they hold and that they do not also hold the nationality of the state in which they now reside. To draw out the issue, we can consider the issue of national voting rights across three different contexts before we turn to the case of the European Union: (a) states that are not members of any wider form of political union, (b) states that are members of an intergovernmental union characterised by a joint commitment to free movement, and (c) states that are members of a federal union.

(A) *States that are not members of any wider form of political union*

A useful starting point from which to develop our normative framework for this question is provided by Dahl's argument for the 'principle of full inclusion': '*The demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective*' (1989: 129), where 'adult members of the association' refers to '*all adults subject to the binding collective decisions of the association*' (*ibid.*: 120). As Lopez-Guerra helpfully notes, Dahl's specification of criteria of democracy can be summarised thus:

- (1) governments must give equal consideration to the good and interests of every person bound by their laws (principle of intrinsic equality);
- (2) unless there is compelling evidence to the contrary, every person should be considered to be the best judge of his or her own good and interests (presumption of personal autonomy); therefore (3) all adults [who are not merely transients (1) and are not shown to be mentally defective (2)] should be assumed to be

sufficient well-qualified to participate in the collective decision-making processes of the polity (strong principle of equality). (2005: 219, my insertion)

In the context of a democratic state characterised in part by authority over a territorial jurisdiction, Dahl's account implies that any competent adult who is habitually resident within the territory of the state and, hence, *subject to* the laws and policies of its government is entitled to full inclusion within the *demos*.⁴ Such an argument can be taken to underwrite Walzer's claim that the denial by a state of full political rights to legally-admitted habitual residents amounts to *citizen tyranny* (Walzer, 1983: 55).⁵ The justification of the exclusion of transient non-members from the *demos* appears somewhat unmotivated in Dahl's account – and this leads to a line of objection to the appeal of the normative recourse to subjection to collectively binding decisions as the sole criterion of civic membership. The objection is simply that the subjection criterion does not rule out transients but, as Dahl's own exclusion of transients reveals, it is counter-intuitive to include

⁴ Although Dahl talks of the principle of all affected interests, I agree with Lopez-Guerra (2005: 222-5) that, since it is being governed that is the normatively relevant issue for Dahl, the relevant principle is that of being *subjected to* rule rather than being *affected by* rule. For defences of the all-affected principle, see Shapiro (2003) and Goodin (2008).

⁵ Walzer links this claim to one in which the polity has the right to determine its own entry criteria as an element of its right to self-determination; for an excellent analysis of the difficulties that this conjunction generates, see Bosniak (2006).

them. I will address this criticism to bring out the importance of contextualising this abstract norm.

A first response to this objection is to deny that transients should be excluded. This response notes that the objection's intuitive force hangs on taking an equal right of participation in the demos to entail a right of equal participation in the demos. But this does not follow. If a person's autonomy is infringed by a law, that grounds an entitlement to be included in the demos with respect to that law; it does not imply, for example, the equal weighting of the votes given to transient and non-transient members of the demos. It does not do so because while it is the mere fact of subjection to coercion that grounds an equal right to be a member of the demos with respect to the relevant law (or range of laws), this does not license the view that the scope and degree of subjection has no normative significance with respect to what it is to treat persons as political equals. On the contrary, treating people as political equals requires both taking subjection as a non-scalar property in terms of entitlement to membership of the demos and as a scalar property in terms of, say, the weighting of their votes within the demos. Once we see this point, the intuitive force of the objection to the inclusion of transients in the demos is dissolved.

As a general point of argument in democratic theory, this response strikes me as cogent, but it operates at a non-contextualised level and elides the point that the state is a distinctive form of democratic polity, one that requires a relatively stable demos for its reproduction over time as a community of solidarity. This is where we need to turn from an emphasis simply on the demo-

cratic state as a protective/enabling regime (subjection to collectively binding laws) to the democratic state as a community of belonging. Once we introduce this second dimension of the state, an alternate justification of the exclusion of transient non-members becomes clear, namely, that transient non-members do not stand in the appropriate relationship of belonging to the demos of the state in which they are present. However, this justification has a necessary corollary: since transiently present non-members of one state are also transiently absent members of another state to which they do stand in the appropriate relationship, they should retain membership of the demos of the state from which they are temporarily absent. Furthermore, the specification of the concept of 'transient' requires that each of the two dimensions of the democratic state is involved in such specification. (One plausible view of the range of time required for non-transient presence/absence is four to eight years.) On the basis of these normative considerations, we can say that in the case of independent states, external voting rights are required for transient absentees (short-term temporary workers, students) and, we can add, also for those whose externality is a function of state roles (diplomats, members of the armed services) on the same grounds that they are ruled out for those who are merely transiently present (e.g., tourists, students, short-term temporary workers).

What of long-term expatriates who are not performing state roles? Here our normative framework supports the view that (a) such expatriates should be entitled, as non-transients, to membership of the state in which they reside and (b) that expatriate voting rights are permis-

sible for national legislative and presidential elections, and only required in the case of constitutional referenda. They are permissible in the former cases because inclusion in the demos is neither forbidden (residence is not a necessary criterion of subjection to collectively binding decisions nor having a present stake in the polity) nor required (expatriates are not subject to the comprehensive application of rules that characterises residents). In the latter case, they are required since constitutional referenda concern the character of one's legal personality as a citizen or, more generally, the terms of the political association of which one is a member. To give a dramatic example, if the UK held a referendum on withdrawal from the EU, all citizens – no matter where they reside – would be bound by this decision and (if this were their only MS nationality) their entitlement to EU citizenship would hang on the outcome.⁶ It might be objected that this example biases the case because it significantly affects the interests of non-resident citizens, so consider as an alternative the Irish 2004 referendum on constraining *jus soli* which by definition did not affect external citizens since their children born abroad still could claim Irish citizenship through *jus sanguinis*. In this case, it might be argued that since the outcome of the referendum would apply to external citizens

⁶ This being the case, we may hold that under such circumstances the EU has, given its commitment to freedom of movement, a duty of justice towards those affected to ensure that they are disadvantaged as little as possible – for example, by granting them a secure EU denizenship status which enables them to regain EU citizenship through acquisition of the nationality of the MS in which they reside.

only in the way that domestic legislation applies to them, that voting in constitutional referenda would be treated like voting in national elections, namely, as permissible but not required. I would resist this conclusion since what differentiates the constitutional case from standard domestic legislation is that it concerns the basic terms of the political association. If citizenship is fundamentally membership in a self-governing political community and constitutional rules express the basic commitments of that political community, its juridical understanding of its own self-governing character, then all citizens should be entitled to a say in relation to those rules irrespective of whether they are individually affected by them.⁷

That the normative implications of political membership are changed by the shift in institutional context is most obviously demonstrated by the fact that, given the current institutional architecture of the EU, it is not compatible with the civic equality of EU citizens to have voting rights in national or EU elections in more than one MS, whereas in the case of independent states, there is no breach of civic equality in a person exercising votes in distinct and unrelated electoral contests. But it is important to note that the significance of the transformation depends on the type of governmental entity that the EU is, a point that we can explore by way of contrast with purely intergovernmental and fully federalised systems that are also committed to free movement within the territorial area that they cover.

⁷ I am grateful to Rainer Bauböck for the example and for pushing me on this point.

(B) *States that are members of an intergovernmental union characterised by free movement*

In the case of a purely intergovernmental structure where the norm of free movement is grounded on a joint commitment to a shared aim or purpose such as, for example, a European market, the normative context remains largely but not wholly equivalent to that of independent states who are not engaged in such a project. The salient difference is that the shared purpose brings into play the principle of justice that the partners to this project should not act to frustrate this joint enterprise and should, where compatible with their distinct national contexts and projects, aim to facilitate it. Such a principle could be expressed, for example, by offering preferential treatment to the citizens of partner states for access to membership rights and for dual citizenship.

(C) *States in a federal union characterised by a right of free movement*

In the case of a fully federalised system, the norm of free movement may serve instrumental purposes, but is, fundamentally, a norm of social justice expressing a basic liberty of citizens as federal citizens and, as such, state citizenship is subordinate to federal citizenship in the sense that freedom of movement requires that anyone exercising their right to cross the borders of states within such a union *must not* be disadvantaged at any level of citizenship within the federal structure. A straightforward way to institute such a rule of justice is to adopt a residence-based rule for citizenship in the states that comprise the federal union. This is not the only way to institute such a rule but, given a

territorial mode of governance, it has the advantage of aligning voting rights with primary contexts of governance.

The EU stands between these intergovernmental and federal examples in an interesting way. First, the EU is formally characterised by what we may call the principle of *jus civitatis* such that citizenship of the EU is derived from citizenship of an MS (Bauböck, 2007c). Second, since its commitment to freedom of movement has moved from an economic model tied to a largely intergovernmental structure to a more civic model (which retains some features of the former) commensurate with its development of federal as well as intergovernmental features. While it is the case that this civic model now identifies freedom of movement as a right of EU citizens (although Article 21(1) TFEU specifies that this right may be subject to certain limitations and conditions) and not simply as workers (see, for instance, Cases C-413/99 *Baumbast and R* [2002] ECR I-7091, paragraph 84, and C-200/02, *Zhu and Chen* [2004] ECR I-9925, paragraph 26, cited in EU Commission, 2010, fn. 4), it remains the case that the EU is a mixed type of governmental entity and consequently the relationship between EU citizenship and MS citizenship cannot be conceptualised simply in terms of the priority of the former or the latter but, rather, is to be seen as engaging a form of mediation between the two.

The problem here is not simply that MSs have different rules governing access to national voting rights for emigrant nationals in the EU and immigrant EU citizens, but also that the authority to determine these rules may remain largely at the discretion of the MS, although within the context of an EU principle of

solidarity. Whereas it is widely accepted, given their primary function, that residence is the appropriate criterion for local/municipal elections and it is clear that EU citizenship would hardly be meaningful if EU citizens resident in the EU could not vote (and stand for election) in EP elections, it is the case that in leaving national voting rights out of its requirements for mobile EU citizens, the EU and its MSs avoided having to agree on rules governing the self-constitution of the national demos by requiring MSs either to include resident non-nationals who are EU citizens or to include expatriate nationals. However, with the shift from an economic to a civic grounding of the norm of free movement, this position is no longer compatible with the requirements of political equality in the EU. It may be reasonable for there to be some limitations and restrictions on the freedom of movement of EU citizens, but it is not reasonable *given this right as a civic right* that such restrictions undermine the point and purpose of civic rights in securing political equality. The demos problem that may contingently confront SCNs is a *democratic wrong*. But while it may be relatively straightforward to see that, as a matter of justice, EU citizens resident in the EU should not be required to sacrifice national voting rights to secure the benefits of legitimately exercising their right of free movement, this point only raises the further question of *where* EU citizens who have exercised this right should be entitled to vote.

The SCN 'Demos Problem': Redressing a Democratic Wrong

In this section, I will lay out five possible responses to the SCN demos problem. There are four options available as

simple rules and one as a more complex rule that emerges from reflections on the limitations of some of the simple rules. Each of these rules would resolve the problem. I will start by addressing these rules in terms of (a) the 'best fit' with the current institutional structure of the EU before turning to (b) which rule is easiest to adopt and implement and (c) what are the likely costs and side-effects of the different rules?

The four simple rules are these:

- 1) National voting rights in the state of residence.
- 2) National voting rights in the state of nationality.
- 3) The choice between (1) and (2).
- 4) A time-differentiated combination of (1) and (2) which starts with (2) and, after a period of residence, switches to (1).

We have already noted that (1) is the characteristic feature of fully federal systems and has the advantage in such structures of ensuring that voting rights track the primary contexts of governance. The key normative issue raised by (1) is whether the political autonomy of EU citizens, who are not citizens of the MS within which they are resident, is adequately secured if they lack national voting rights in that MS. This is a serious consideration since the MS of residence is their primary context of governance, but it should also be noted that (1) has the disadvantage in respect of the EU of effectively severing the formal democratic relationship of such EU citizens to their MS of nationality. By contrast, (2) maintains that relationship, but means that such EU citizens cannot vote in what arguably constitutes their primary context of rule. Acknowledging these combinations of advantages and disad-

vantages may incline us to (3), namely, letting each individual decide for themselves, while (4) may be seen as an attempt to combine the advantages and minimize the disadvantages of (1) and (2) in a way that registers the salience of the 'centre of gravity' of one's life as it changes over time.

In response to the normative force of (1), it may reasonably be argued that insofar as such EU citizens enjoy local and EU political rights as well as the rights to join (or found) political parties/organisations in the state of residence and other general rights of political participation in the democratic political life of the state of residence, as well as secure conditions of residence, the conditions of their political autonomy are sufficiently secured. This is, I think, plausible if and only if such EU citizens also enjoy a right to acquire political membership of the state of residence within a reasonable timeframe. In the absence of such an entitlement, they are forced to trade off the good of political membership in a primary context of governance against the good of free movement. This right of membership need not be presented on the same terms as available for resident non-EU citizens. One could argue, for example, that a longer time-period would be justified in the case of resident non-national EU citizens compared to other resident non-nationals who do not enjoy the same protections as EU citizens, although my own preference (on the basis of arguments in Owen 2011) would not be to vary the timeframe, but to adopt an automatic conferral (with opt-out) for non-EU citizens and an automatic entitlement (with opt-in) for EU citizens as a way of registering the relevant normative distinction between their positions.

It should be noted that the form of this objection to (1) entails that (2), when appropriately linked to rights of naturalisation for EU citizens in other MSs, effectively accommodates (3) and (4) while ruling out the possible strategic voting complications that an unqualified version of (3) could introduce. Let us call this complex rule (5). Moreover, whereas (1) arguably both devalues national citizenship in a way that is not consonant with the institutional character of the EU and pre-emptively pushes towards a fully federal conception of the EU, (5) acknowledges the mixed character of the EU and the mediated character of citizenship in the Euro-polity composed of the relation between the EU and its MSs. Perhaps more fundamentally, (5) rather than (1) gets the current distribution of political responsibility right: since EU citizenship is acquired through citizenship of an MS, the primary responsibility for ensuring that an EU citizen is not politically disadvantaged by exercising the right of free movement lies with the MS through whom EU citizenship is acquired and not the MS in which the EU citizen is resident.

There are, then, good reasons to favour (5) as the best fit with the current institutional structure of the EU, but this cannot be the only criterion when we are confronted with a democratic wrong that requires urgent attention. For this reason, we need to also consider which rule is easiest to adopt and implement as well as the likely costs and side-effects of the different rules. I will focus on options (1) and (5).

Let us turn to the second criterion of evaluation: which rule is likely to be easiest to adopt and implement? This matters because it is relevant to ask not just what fits best but how long it will take

to remove the democratic wrong and harms at stake here. On this count, (5) does less well. It is certainly likely to be difficult to get all MSs of the EU to coordinate their national legislation in this way (particularly if they have constitutional provisions against expatriate voting). Here Cayla and Seth's ECI proposal of (1) looks more straightforward and exhibits greater continuity with existing EU practices such as resident-based voting rights for EU citizens in local and EU elections.

On the third dimension, namely, likely costs and side-effects, (1) has both strong positives and negatives. On the positive side, it provides political representation in an SCN's immediate context of governance and it would also resolve the political effects of the quite radical disparities between the implementation of the EU rule on local voting rights (consider the comparison of France and the UK, for example, where in France local voting rights are restricted to the level of the commune, while in the UK they include not only local and county council elections but also extend to voting in devolved assembly elections in Scotland, Wales and Northern Ireland), since it would remove any constraints that pertain to the linkage of local and national representation (as occur, for example, in France where members of the Senate are chosen through an electoral college comprised of locally-elected officials). On the negative side, (1) completely severs the *political* relationship between citizens and their state of nationality and also breaks the widely held link between citizenship of the state and voting rights (although this link does not hold universally even between EU member states, as the mutual granting of voting rights between the Republic of Ireland and the

UK illustrates). By contrast, (5) does not deliver the strong positives or negatives of option (1). It maintains the linkage between national citizenship and suffrage at the national level while allowing EU citizens to reflect the change in their primary contexts of governance through naturalization. A significant difference is that whereas (5) coheres with the institutional structure of the EU as it stands, (1) orients the EU to the *telos* of a federal political structure.

These considerations illustrate that there is a genuine political choice to be made between (1) and (5) – a choice which involves weighing the following range of factors: how to weigh the protective/enabling dimension of national citizenship against the identity/belonging dimensions of national citizenship, how to weigh the urgency of the democratic wrong and difficulty of implementation, how to weigh the potential costs and side-effects of the different rules. These are all issues on which reasonable people may reasonably disagree.

Normative Order and Political Incentives

Having identified and analysed the two primary candidates for the resolution of the SCN demos problem and, hence, redressing the democratic wrong that it embodies, let us turn to the question of responsibility for redressing this wrong and the resources available within the EU to support movement towards adopting either of these proposals.

What is the normative basis on which we can assign responsibility for redressing the SCN demos problem? Although as a matter of basic democratic justice, there is an obligation across the EU and its MSs to attend to this issue, the appro-

appropriate allocation of responsibility must acknowledge that the question of who has voting rights in national elections in each MS is constitutionally reserved for each MS, so, *prima facie*, responsibility lies primarily with the MSs and the normative ground of this MS responsibility within the EU as a normative order is its commitment to solidarity.

We can begin by noting that ‘solidarity’ has been a basic value of the EU acknowledged in its founding and re-founding documents from the *Preamble* to the Treaty Establishing the European Coal and Steel Community Treaty (1951) to the Single European Act (1986), the Maastricht Treaty (1992) and the Treaty of Lisbon (2006). The last of these documents explicitly places solidarity as a value that should govern both relations between MS and between EU citizens. Sangiovanni (2013) argues that solidarity names a special kind of associative obligation triggered by (among other conditions) *joint action*. On this account, solidarity binds agents together through joint and reciprocal action in the pursuit of a goal or set of goals – and in the case of the EU, these joint goals can be specified as a significant, if mediated, set of collective goods (including a single market, reliable system of supranational law, internal mobility, and regional stability) which the EU aims to provide and, thereby, the joint action required to provide such goods, the fair return that member states and European citizens owe one another can therefore be conceived as a form of specifically *co-operative* solidarity (Sangiovanni, 2013). These associative obligations encompass the intersection of democratic membership and the right of free movement (a point which has recently been brought to the fore in EU debates on the decision

of Malta to make its national citizenship – and hence EU citizenship – available for sale),⁸ and hence provide a normative obligation on the MSs of the EU to take responsibility for bringing about the adoption of rules that resolve the SCN demos problem.

Considered as a normative order, then, the EU provides a clear assignment of responsibility for MSs to ensure that SCNs are not disenfranchised at the level of national elections in virtue of exercising their civil right of free movement and, at the same time, the general obligation on the EU entails that the institutions of the EU should support and facilitate MSs in their discharging of this responsibility. Yet here we confront a tension or misalignment between the constitution of the EU as a normative order and as a structure of political incentives in that the political incentives constructed by the institutional architecture of the EU do not provide motivation for enacting these associative obligations. To see this, we should note that the weighting of representation (number of seats allocated to each MS) in the European Parliament and of voting rights in the Council are organised in a way that is related to ‘resident population’ sizes, albeit not in a directly proportional manner (and we should note there are arguments for adapting the norm; for example, semi-successfully by Italy in respect of its external vote). It is an implication of the institutional rule that MSs already enjoy the benefits of the counting of their resident SCN (and, for that matter, TCN) population in the determination of their weighted re-

⁸ For commentary, see <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/990-should-citizenship-be-for-sale>.

presentation and voting rights. This not only adds insult to the injury suffered by SCNs who lack national voting rights in any MS; it is also both normatively and politically problematic.

We can first ask why population sizes should be taken to be the relevant consideration (even if qualified by various other factors). Consider that the distribution of seats in national and local elections in Europe (in contrast to the USA) is not typically a function of population sizes, but of numbers of eligible voters – and there is a basic reason for this, namely, that it is the *demos* and not the *population* that is the normatively relevant item for electoral purposes. The Liberal Democrat MEP Andrew Duff has argued in favour of the use of population sizes on the basis that the ‘Madisonian approach suggests that the European Parliament represents not only de jure EU citizens (as formally established by the EU Treaty) but that it also represents, and has a duty of care towards, anyone else who abides in the territory of the Union, including minors and denizens. That being the case, the traditional method of distributing seats in the Parliament on the basis of total resident population – to say nothing of counting votes in the council – is the right one and should not be amended’ (cited in Shaw, 2010). But is this justifiable? The fact that representatives’ duties of representation extend beyond those who can vote for or against them in no way implies that persons other than voters should count in determining constituency/seat distributions, although it may be an argument for differential resources for the offices of representatives. Thus, for example, a representative whose constituency contains a large vote-ineligible population can reasonably be given greater resour-

ces for his representative activities than one whose constituency is not so characterised. Imagine two towns, Procreatia and Condominia, each with 60,000 eligible voters, but where households in Procreatia have an average of 2 adults and 4 children, in Condominia the household average is 2 adults and 1 child. There are clearly grounds for arguing that Procreatia requires more schools, playgrounds and other resources than Condominia, but this does not provide any *democratic* grounds (that do not appeal to enfranchising children) for arguing that Procreatia should have more MPs than Condominia.

And this normative point has political bite. As already noted, the use of population as the key factor for determining levels of representation in the European Parliament and the weighting of voting rights in the Council entails that there is no institutional incentive for MSs to enfranchise SCNs (whether they are expatriate citizens or resident non-citizens), whereas a demos-based rule for the allocation of levels of representation in the European Parliament and the weighting of voting rights in the Council would align the political incentive with the normative argument by motivating MSs to discharge their responsibility to resolve the SCN demos problem.

It should, of course, be acknowledged that institutional incentives are not the only incentives that may be in play in the politics of the EU. However, given realistic assumptions concerning the motivation of MSs, it remains a serious problem of institutional design that the EU as a normative order and the EU as a structure of political incentives fail to cohere.

Conclusion

This article has sought to engage in two tasks. At a methodological level, it has been concerned with demonstrating one way of moving from ideal to non-ideal democratic theory through a process of contextualisation of the abstract critical norms of democratic theory and attention to the trade-offs between best fit, ease of implementation and costs and side-effects in evaluating proposals for democratic reform (in this case, proposals for resolving demos problems), as well as consideration of the relationship between the distribution of responsibility for achieving such reforms and the institutional structure of incentives within which the relevant actors are located. At a substantive level, it has attempted to identify and analyse one central 'demos problem' within the EU, to lay out and evaluate various proposals for resolving this 'demos problem', and to diagnose the obstructions that arise to such reform from the institutional character of the EU in terms of the misalignment of the EU as a normative order with the EU as a structure of political incentives. The upshot of this analysis is to suggest

that while MSs have primary responsibility for resolving the SCN 'demos problem', there is no institutional incentive for them to do so – in this respect, the burdens for the resolution of the problem become a test of the solidarity of EU citizens and their willingness to develop and support political campaigns for reform such as Cayla and Seth's use of the European Citizens Initiative.

Acknowledgements

I am grateful to Rainer Bauböck and two anonymous referees for comments in an earlier version of this essay. I also owe thanks to Enes Kulenovic and the other participants at a political theory symposium on Europe, Identity and Democracy held at the University of Belgrade for discussion and comments. This article arose from a presentation at the European Parliament as part of the EUDO Dissemination conference 'Inclusive Democracy in Europe' held in November 2011 which had, in turn, emerged from a EUDO Citizenship Observatory forum debate on the SCN demos problem sparked by Cayla & Seth's ECI. I am grateful to all those fellow participants in these earlier discussions.

REFERENCES

- Bauböck, R. (2003) Towards a political theory of migrant transnationalism. *International Migration Review* 37 (3): 700-723.
- Bauböck, R. (2005) Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership. *Political Science and Politics* 38 (4): 683-687.
- Bauböck, R. (2007a) Political Boundaries in a Multilevel Democracy, in: S. Benhabib, I. Shapiro, eds., *Identities, Affiliations and Allegiances*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauböck, R. (2007b) Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation

- tion of External Voting. *Fordham Law Review* 75 (5): 2393-2447.
- Bauböck, R. (2007c) Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union. *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2): 452-488.
- Bauböck, R. (2009) The Rights and Duties of External Citizenship. *Citizenship Studies* 13 (5): 475-499.
- Bosniak, L. (2006) *The Citizen and the Alien*. Princeton: Princeton University Press.
- Carens, J. (2013) *The ethics of immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- EU Commission (2010) EU CITIZENSHIP REPORT 2010: Dismantling the obstacles to EU citizens' rights. COM (2010) 603.
- Goodin, R. (2008) Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. *Philosophy and Public Affairs* 35 (1): 40-68.
- Habermas, J. (1994) Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State, in: C. Taylor, *Multiculturalism* (ed. by A. Gutman). Princeton: Princeton University Press.
- Lopez-Guerra, C. (2005) Should Expatriates Vote?. *Journal of Political Philosophy* 13 (2): 216-234.
- Miller, D. (2007) *National Responsibility and Global Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Owen, D. (2010) Resident Aliens, Non-resident Citizens and Voting Rights, in: Calder *et al.*, eds., *Citizenship Acquisition and National Belonging*. Basingstoke: Palgrave.
- Owen, D. (2011) Transnational Citizenship and the Democratic State. *CRISPP* 14 (5): 641-663.
- Rawls, J. (2005) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rubio-Marin, R. (2000) *Immigration as a Democratic Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rubio-Marin, R. (2006) Transnational Politics and the Democratic National-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants. *New York University Law Review* 81: 117-147.
- Sangiovanni, A. (2013) Solidarity in the EU. *Oxford Journal of Legal Studies* online early doi: 10.1093/ojls/gqs033
- Shapiro, I. (2003) *The Moral Foundations of Politics*. New Haven: Yale University Press.
- Scheffler, S. (2001) *Boundaries and Allegiances*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, J. (2010) Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism. University of Edinburgh, School of Law, Working Paper 14.
- Tully, J. (2002) The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy. *The Modern Law Review* 65 (2): 204-228.
- Walzer, M. (1983) *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

Problemi demosa i Europska Unija: vježba iz kontekstualne demokratske teorije

SAŽETAK Rasprave povezane s “demokratskim deficitom” uvelike su prisutne u normativnoj literaturi koja se bavi Europskom Unijom, no puno je manje prostora dano “problem demosa” koji proizlazi iz normativnog uređenja EU-a i pitanju što nam taj problem govori o prirodi demokratskoga građanstva u EU-u, karakteru EU-a kao normativnog poretka te o institucionalnom karakteru odnosa između ustava EU-a kao normativnog poretka i strukture političkih poticaja. Članak se fokusira na “problem demosa”.

KLJUČNE RIJEČI demos, građanstvo, Europska Unija, političko članstvo

THE EUROPEAN POPULIST CHALLENGE

Yannis Stavrakakis

*School of Political Sciences,
Aristotle University
of Thessaloniki*

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: svibanj 2013.

Summary In today's Europe, the word 'populism' usually refers to right-wing populism or the populist extreme right. Is, however, the concept of 'populism' the proper theoretico-political instrument through which such identifications should be perceived, categorized and debated? What are the implications (direct and indirect) of such a naming? And what are the risks for critical analysis and for democratic politics in the European context? The hypothesis explored in this essay is that sticking to a restrictive association between 'populism' and the extreme right poses certain dangers that have to be seriously taken into account, especially in times of crisis. For a start, it is often premised on a rather simplistic euro-centrism that reduces the broad conceptual spectrum covered by the category 'populism' in its global use to a very particular European experience and then essentializes the resulting association, over-extending its scope. In addition, the category 'populism' is often used to describe political forces, identities and discourses in which the role of 'the people' is only secondary or peripheral, to the extent that it has to coincide with strongly hierarchical and elitist visions of society. What complicates things even further is that, within the context of the European (economic and political) crisis, whoever questions/ resists the austerity agenda – especially on the left – is increasingly discredited and denounced as an *irresponsible populist*. Indeed, it is not by coincidence that doubts are increasingly voiced both in the theoretical and in the political literature regarding the rationale behind such a strong association between populism and the extreme right. A series of points will thus be raised that may help us develop a plausible theoretico-political strategy in the new emerging conditions from a discursive perspective.*

Keywords populism, Europe, discourse, extreme right, crisis

* Earlier versions of this paper were presented at the *Transform!* Workshop on 'New Populisms and the European Right and Far Right Parties: The Challenge and the Perspectives for the Left' (Casa della Cultura, Milano, 10 March 2012) as well as at the 'Europeanization and Contemporary Democracies' 50th anniversary conference, Faculty of Political Science, University of Zagreb (Zagreb, 9 November 2012).

The People and Populism

References to 'the people' are a constant theme in political life. This is especially the case within the context of political modernity, where 'popular sovereignty' and 'representation' have replaced the 'Divine Right of Kings' as founding fictions permitting the suspension of disbelief and the legitimization of political order. Modern democracy, as Lincoln famously put it, entails the promise of 'Government of the People, by the People and for the People'. Yet, already from its inception in the seventeenth century, 'the sovereignty of the people had been filled with surprises for those who invoked it. It was a more dynamic fiction than the one it replaced, more capable of serving as a goal to be sought, never attainable, always receding, but approachable and worth approaching' (Morgan, 1988: 306).

Indeed, one of the sources of this dynamism can be located in the constitutive polysemy or even ambiguity of 'the people' in modern European languages: 'the people' refers to both the totality of a given political community, to the citizenry as a unitary body-politic (hence the numerous constitutional references to 'We, the people...'), and, at the same time, designates 'the poor, the underprivileged and the excluded' (Agamben, 2004); in other words, the underdog marginalised from political participation and the enjoyment of political rights and socio-economic privileges. Simply put, 'the people' is simultaneously *part* and *whole*: 'By immemorial tradition the term (like *populus* and *demos* before it) has meant both the whole political community and some smaller group within it; furthermore, while it has often happened that one group identified as "the

people" was a political elite from which most were excluded, the term "people" has also been regularly used to denote the excluded lower orders' (Canovan, 2005: 5).

Accordingly, 'populism' as a term usually refers to movements, parties and leaders claiming to represent the interests of 'the people' in this second sense of the term. Thus, populism invariably involves some kind of opposition or revolt against the established structure of power as well as established values (Canovan, 1999: 3). However, like 'the people' itself – and although 'populism' has a long history within political theory and analysis – it nevertheless remains an essentially contestable term, to the extent that no consensus exists on the particular operational criteria allowing the categorisation of a particular movement or discourse as populist or on the implications of such a categorisation. The passage from theory to empirical study and back is never easy, especially given the immense proliferation of populist phenomena in contemporary global politics. Indeed, against the background of traditional populist mobilisations (Agrarian populism in the US, Russian *Narodnichestvo* and traditional Latin American populisms in the 1940s and 1950s – see Pedler, 1927; Di Tella, 1965; Ionescu & Gellner, 1969; Canovan, 1981; Kazin, 1995; Creech, 2006; Luna, 2010), the last decades have signalled a resurgence of populist phenomena, especially in Latin America (Chavismo in Venezuela, Kirchnerismo in Argentina, etc. – see Gratius, 2007; Barrett, Chavez & Rodriguez-Garavito, 2008; Lievesley & Ludlam, 2009; Panizza, 2005, 2009; Sidicaro, 2010) and, more recently, the US (where, ironically, both the *Tea Party* movement and Obama have been branded as po-

pulists – see Ashbee, 2011; Etzioni, 2011; Pease, 2010; Savage, 2011; MacAskill, 2012), not to mention aspects of the so-called *Arab Spring*.

Needless to say, Europe itself has not been left untouched, since it has witnessed in its core the development of extreme right-wing populism in countries like France (Le Pen), Austria (Haider) and elsewhere (De Vos, 2002; Bruff, 2003; Mudde, 2007; Albertazzi & McDonnell, 2008; Berezin, 2009). Very recently the *Sarrazin incident* has opened a critical debate in Germany about the possible emergence of a German right-wing populist movement; the Netherlands has also witnessed a long discussion on Geert Wilders' extreme anti-Islamist, right-wing populism. Last but not least, Greece has recently been added to this list while still struggling with its own populist legacy (comprising very diverse manifestations, from PASOK's left-wing populism in the 1980s to the religious populism of the late Archbishop Christodoulos located in the turn of the 21st century – see Lyrantzis, 1987; Spourdalakis, 1988; Stavrakakis, 2003; Pantazopoulos, 2007).

Populism: Introducing the European Debate

At any rate, there is no doubt that in today's Europe, the word 'populism' usually refers to right-wing populism or the populist extreme right. We are, of course, entitled – indeed obliged – to deal with this phenomenon, especially given its pan-European manifestations, about which many social scientists have contributed illuminating accounts and theorizations. Clearly, Walter Baier is right when, in a recent article, he points out that the problem should not be approached merely at the national level,

since it seems to 'indicate a profound change in the political geography of Europe as an entity' (Baier, 2011: 128; see also Betz, 1994; Mudde, 2007).

The question is how exactly to deal with this problem conceptually and politically; in particular, is the category of 'populism' the most suitable way? If, that is to say, what we are currently facing is the pan-European rise of a nationalist, xenophobic, exclusionist and, very often, violent extreme right (the cases of France, Hungary and Greece are indicative), is the concept of 'populism' the proper theoretico-political instrument through which the problem should be perceived, categorized and debated? What are the implications (direct and indirect) of such a naming? And what are the risks for critical analysis and for democratic political strategy?

My hypothesis is that sticking to a restrictive association between 'populism' and the extreme right poses certain dangers that have to be seriously taken into account, especially in times of crisis. Indeed, it is not by coincidence that doubts are increasingly voiced both in the theoretical and in the political literature regarding the rationale behind such a strong association. Étienne Balibar is right to point out that today there is a divergence between those theorists and analysts for whom a populist movement is essentially 'reactionary' – this is the case not only in the 'etymological' sense that he mentions, but also in the political sense, which is equally important in our context – and those theorists

for whom it brings back (even in a mystified, or destructive way) an element of popular contestation of power, and resistance to the 'de-democratization' of neo-liberal 'democracies', a voice of the voiceless without which

politics becomes reduced to the technocratic 'governance' of social tensions which are deemed both unavoidable and inessential (since they do not involve *historical alternatives*) (Balibar, 2011).

This is obviously a reference to the TINA (There Is No Alternative) dogma which is still dominant in many circles, including EU elites. And, of course, Balibar's comments do not emerge out of the blue, since this second camp has been gaining in credibility, theoretical sophistication and analytical rigor in the last few years thanks to the innovative approaches to populism initiated by Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Margaret Canovan, Jacques Rancière and others (see, for example, Laclau, 2005; Canovan, 1999; Rancière, 2007).

Theory: Problems and Solutions

These predominantly discursive/structural approaches have, indeed, changed the landscape as far as the study of populism is concerned. Up to very recently, the dominant trend in most research conducted in this area (Germani, 1978; Hahn, 1983; McMath, 1993; Hayward, 1996; Albertazzi & McDonnell, 2008; Hawkins, 2010; Cannon, 2010) has been to study populist mobilisations in different parts of the world separately, in (relative) isolation. The lack of a sufficiently flexible yet rigorous theoretical and conceptual framework has resulted in the production of isolated case-studies employing diverse theoretical perspectives and methodologies, and thus forestalling the emergence of a comprehensive mapping and interpretation of populist politics at the global level. On the other hand, some brave attempts to articulate a more wide-ranging approach with 'global' pretensions have

largely remained at a descriptive level, at best producing a variety of typologies of populism(s) on the basis of a checklist of 'symptoms' (Wiles, 1969; Canovan, 1981, 1982; Taguieff, 1997; Taggart, 2000). These symptoms include hostility towards institutions, anti-elitism, an unmediated emphasis on the role of the leader, etc. No matter how useful such classifications can be, they have been unable to integrate the ideal-types formulated on the way into a comprehensive framework with global reach, a framework that would be sensitive both to the historically specific experience of different countries and areas, and to the universal forces that determine identification processes and identity formation. They have thus historically failed to produce operational definitions of populism, to illuminate what is unique to populism as a type of interpellation and an object of collective identification, and to clarify the relation between populism and democracy.¹

Once more, the lack of a rigorous negotiation of the theory/analysis divide and the difficulty of arriving at a commonly acceptable and sufficiently flexible definition of populism have led to rather poor results. It comes as no surprise that almost all publications on populism, books and articles alike, share a rather pessimistic conclusion, stressing the essential contestability of the concept as well as the stark differences between existing approaches to po-

¹ What this picture underscores is that a truly comparative study of populist movements in their global manifestations (Sartori, 1991; Rose, 1991) must be guided by a flexible, yet thorough theoretical and conceptual apparatus, something that, as we shall see, a discursive orientation can amply offer.

pulism. As Margaret Canovan points out, although the term is frequently used, it remains exceptionally vague 'and refers in different contexts to a bewildering variety of phenomena' (Canovan, 1981: 3). In fact, she even goes on to admit that it can be 'doubted whether it could be said to mean anything at all' (*ibid.*: 5). And this is not a conclusion confined to the 1980s; it is still the dominant view, as a recent Open University textbook on the concept of populism reveals: 'Populism is a difficult, slippery concept' (Taggart, 2000: 2). Needless to say, passing from academic reflection to public debate, conceptual confusion is further exacerbated by the distance between journalistic and social-scientific uses of the category.

What can a discursive approach contribute here (Laclau & Mouffe, 1985; Torfing, 1999; Howarth, Norval & Stavrakakis, 2000; Howarth, 2000; Jorgensen & Phillips, 2002; Howarth & Torfing, 2005)? Initiated by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, discourse theory – also known as the Essex School (Townshend, 2003, 2004) – combines a theoretically sophisticated grasping of the processes through which social meaning is articulated with an emphasis on the political and often antagonistic character that different discourses acquire through their articulation around distinct nodal points and their differentiation from other discourses in a bid to hegemonise the public sphere and to influence decision-making. Here, the term 'discourse' does not refer merely to words and ideas, but denotes all 'systems of meaningful practices that form the identities of subjects and objects' (Howarth, Norval & Stavrakakis, 2000: 3-4) through the construction of antagonisms and the drawing of political frontiers. Interestingly, populism has

been, already from the 1970s, one of the main *foci* of Laclau's discourse analysis (Laclau, 1977), to which he has recently devoted a monograph (Laclau, 2005 – see also his relevant debate with Žižek: Laclau, 2006; Žižek, 2006a, 2006b); it has also been a central priority in debates within the Essex School at large (Panizza, 2005; Stavrakakis, 2004, 2005; Arditi, 2007).

Approaches to populism elaborated within a discursive framework or influenced by it, have indeed contributed a series of operational criteria promising to resolve the aforementioned analytical impasses. In particular, they highlight the importance of ascertaining whether a given discursive practice under examination is (a) articulated around the nodal point 'the people' or other (non-populist or anti-populist) nodal points, and (b) to what extent the representation of society it offers is predominantly antagonistic, dividing society into two main blocs: the establishment, the power bloc, vs. the underdog, 'the people' (in opposition to dominant political discourses asserting the continuity and homogeneity of the social fabric and prioritising non-antagonistic technocratic solutions). From this point of view, populism denotes neither a set of particular ideological contents nor a given organisational pattern, but rather a discursive logic, a mode of representing social and political space which, no doubt, influences both these realms. Through the utilisation of such formal criteria, this discursive orientation offers the possibility of developing rigorous typologies of populist movements, identities and discourses. Thus, the articulatory nature of populist discourses and the flexibility of populist ideological articulations, both underlined by discourse theorists,

can illuminate the paradox of antinomic formulations of populist ideology, from socialist-populist hybrids to be found in contemporary Latin America (Lievesley & Ludlam, 2009: 17; Panizza, 2009: 178) to the paradoxical elitist populism characteristic of extreme right-wing movements in Europe (Caiani & Della Porta, 2011: 198), and up to so-called 'media populism' (Mazzoleni *et al.*, 2003; Eco, 2007; Simons, 2011).

Such a flexible, yet rigorous conception of populism can also illuminate what still remains a major point of contention in the ongoing debate: the ambiguous relation between populism and democracy (Mény & Surel, 2002). On the one hand, the particular ways through which some populist movements articulate their claims to represent 'the people' – relying on charismatic leaders, fuelled by resentment, virtually bypassing the institutional framework of representative democracy and/or often containing an illiberal, anti-rights and nationalist potential (Taggart, 2000) – need to be taken very seriously into account. And yet such a picture cannot exhaust the immense variety of populist articulations. Indeed, by representing excluded groups, by putting forward an egalitarian agenda, other types of populism – combining the formal populist core with the legacy of the radical democratic tradition – can also be seen as an integral part of democratic politics, as a source for the renewal of democratic institutions (Canovan, 1999). From this point of view, the more Western democracies turn to de-politicised forms of governance (to what Colin Crouch, Jacques Rancière and Chantal Mouffe call *post-democracy* – see Mouffe, 2000; Crouch, 2004; Rancière, 2007; Stavrakakis, 2007), the more populism will figure as a suit-

able vehicle available for a much-needed re-politicisation (Laclau, 2005).

From Theory to Politics...

Let me now turn from theory to politics. In political discourse, precisely because of the aforementioned dominance of the association between 'populism' and the extreme right in the European context, the shift from a totally 'negative' to a more ambivalent/multiple/nuanced or even potentially 'positive' understanding of populism – a possibility indicated by a discursive approach – can take paradoxical forms. To start with a relatively graphic example, the introductory text in a recent Green European Foundation publication on *Populism in Europe* begins with a depiction of populist movements as a force threatening 'the most fundamental European values', denying 'notions of diversity, open-mindedness, critical (self)reflection and tolerance' (Meijers, 2011: 5). Very quickly, however, on the next page, some elements of contextualization and qualification start to emerge: 'Today, as we have seen, the concept is once again undergoing transformation. The quest in this book is finding out *what populism means today and how to deal with it*. The description mentioned above serves as a starting point' (*ibid.*: 6).

Likewise, in their own text from the same collective volume, Daniel Cohn-Bendit and Edouard Caudot start by illustrating the current pan-European strengthening of populist parties and movements in very dark colours: 'An unpleasant wind is blowing over Europe. The air is heavy and for the past few years, black thunderous clouds have been gathering over the continent' (Cohn-Bendit & Caudot, 2011: 15). And

yet, their contribution ends with a positive endorsement of a progressive populism:

What is lacking in the fight against right-wing populism [...] is indeed a competing fantasy, an alternative culture, a discourse which deals with society's frustrations. And, it is clear that since the end of the communist and socialist utopias, the left has never managed to offer a similar alternative. [...] This is the challenge that the Greens and more broadly all progressive forces face, if they truly desire to respond to the threat of right-wing populist tendencies. It is important to use that resentment and its energy, not directing this towards a specific population, but channelling it in a positive way. [...] This obviously requires fundamental reforms, and perhaps even the recognition, to quote Etienne Balibar, of a form of 'positive populism' that can secure the support of many. The project may well be long and undoubtedly complicated; but without it, reviving hope would be difficult (*ibid.*: 21-23).

To refer once more to Walter Baier, he has also formulated the challenge for the left in somewhat similar terms: 'undoubtedly the question is complicated for the left. It must oppose the austerity policies of governments, the IMF and European institutions at the same time as it opposes *the populisms which try to exploit them to foment nationalisms*' (Baier, 2011: 131, emphasis added).

Three Analytical Propositions

How can we effectively deal with all these challenges, paradoxes and complications (both theoretical and politi-

cal)? Far from aspiring to resolve them, I would like to conclude with a series of points that may help us develop a plausible theoretico-political strategy in the new emerging conditions, drawing on the discursive orientation briefly discussed.

1. Beyond Euro-centrism – Simply put, my main fear is that many of our analyses suffer from a certain euro-centrism that reduces the conceptual spectrum covered by the category 'populism' in its global use to a very particular European experience – extreme right-wing xenophobic movements and parties – and then essentializes the resulting association, over-extending the application of this contingent European meaning and elevating it into a universal and trans-historical criterion. It is, perhaps, time to take seriously into account the complexity and historical/political variability of populism(s) as well as its progressive potential, a potential most visibly present in contemporary Latin American experience (see, in this respect, Gratius, 2007; Barrett, Chavez & Rodriguez-Garavito, 2008; Lievesley & Ludlam, 2009; Panizza, 2005, 2009).

Indeed, as Ernesto Laclau has put it, populism 'is not a fixed constellation but a series of discursive resources which can be put to very different uses' (Laclau, 2005: 176). Citing Yves Surel, he concludes that: 'Against the idea according to which populism would represent a stable and coherent trend typical of the new radical Right, we want to defend the idea that it is less of a political family than a dimension of the discursive and normative register adopted by political actors' (Surel in: Laclau, 2005: 176). Hence the immense plurality of populist hybrids in the global environment:

democratic/anti-democratic, institutional/anti-institutional, refined/vulgar, agnostic/antagonistic, in the streets/in power, top-down/bottom-up, etc.

2. *Euphemism versus Accuracy* –

I also think that, falling victims to the aforementioned over-extension, we often use the category ‘populism’ to describe political forces, actors and discourses in which the role of ‘the people’ is only secondary or peripheral and where, in many cases, the reference is simply opportunistic. For example, isn’t it a euphemism – obeying a certain type of pro-European political correctness – to use ‘populist’ to refer to forces that are outright racist, chauvinist or even fascist or neo-Nazi? What seems to be needed is a willingness to move beyond such undue ‘politeness’ and apply a rigorous framework for the analysis and evaluation of such political discourses. After all, this is the *Dark Continent*, as Mark Mazower has put it, and it should come as no surprise that such phenomena still flourish around us.

Once more, a crucial test to help us in this exploration is offered by the discursive approach outlined above. Thus, we should always ask where reference to ‘the people’ is located within a given discourse: does it function as the nodal point, as a central point of reference? Or is it located at the periphery of the discursive structure under examination? If, to refer once more to Baier’s previously cited formulation, the aim of European right-wing populisms is ‘to foment nationalisms’, then maybe we are dealing with primarily ‘nationalist’ discourses where references to ‘the people’ are only peripheral and/or secondary.²

² It would be a mistake here to take ‘nation’ and ‘people’ as merely synonymous or always

In fact, in addition to being of peripheral importance, ‘the people’ of the extreme right is often of a very particular type that creates considerable distance from the global populist canon. This is because it has to coincide with strongly hierarchical and elitist visions of society. In a recent extensive survey of extreme right-wing discourses in Italy and Germany, Caiani and Della Porta have indeed observed that ‘the people’ are very often referred to: ‘They are defined as suffering from the misdeeds of the elite, and in need of protection by the extreme right itself’. However, the prognosis here ‘is not to return the power to the people, but to advocate it to an exclusive (more or less heroic) elite’, something often missed in the mainstream euro-centric analyses of populism (Caiani & Della Porta, 2011: 197). This clearly points to ‘some tensions in the conceptualization of populism when applied to the extreme right’ (*ibid.*: 198).

At best, then, references to ‘the people’ constitute a secondary moment in the extreme right discursive articulation – but it can also be an opportunistic rhetorical strategy definitely inadequate to provide these movements with a proper name. Ironically, mainstream parties know that already; they are already aware that the extreme right is generally not very serious about ‘the people’. This is why, for example, when such po-

articulated in the same way. This is most clearly shown in the many instances where political antagonism leads to their ideological articulation in opposite camps or radically transforms their meaning; recent examples include Mélenchon’s populism against Le Pen’s nationalism (Papadatos, 2012), as well as the new inclusive definition of the ‘people of Israel’ in recent social protests in Israel (Warschawski, 2011: 117).

litical forces are needed to form a coalition government, mainstream parties approach them by offering concessions on other aspects of their agenda (usually the xenophobic ones), and not on their alleged populism. This is also why, when such offers are made, extreme right-wing forces are often more than happy to 'betray' their 'people' in the first opportunity.

It is obviously important to note that extreme right parties often manage 'to force their agenda onto other political parties, including the social-democratic parties, but also conquer key positions in terms of government formation' (Baier, 2011: 130). But why is it the case that this agenda very rarely includes the populist aspect of their ideology/rhetoric? We have recently witnessed a very revealing example of that process in Greece, with the participation of LAOS – an extreme right populist party – in the formation of the so-called 'national unity' coalition government encouraged by the European Union and the IMF to implement austerity measures (November 2011). As a result, this party gained mainstream status; however, it lost almost overnight its populist appeal and, within a few months, both its electoral basis and its parliamentary representation (elections of May & June 2012). Doesn't that reveal something about the nature of its populism? At the same time, of course, it also reveals something about the nature of the despotic transformation of the EU itself – just compare the reactions to Haider's participation in the Austrian government a few years ago with the absence of any reaction to this particular incident.

3. Populism, Anti-populism and Crisis – I just mentioned the implementation of austerity policies in Greece

within the context of the European (economic and political) crisis, and this brings me to my last and final point.

I think it is obvious – at least from the perspective of certain countries of the European South or the EU periphery like Greece – that the crisis increasingly puts in doubt the central ideological narrative according to which the main struggle is one between a primarily 'good' Europe and a series of 'bad' extreme right-wing populisms. As we have also seen in the discussion of the collective volume published by the Greens earlier on, populism is primarily depicted as threatening 'the most fundamental European values'. I am very much wondering whether this schema is still capable of capturing the unfolding of political and ideological struggles in times of crisis, especially in the EU periphery. In other words, what if Europe, and I mean dominant European institutions, is no longer guided by these European values, values like democracy and popular sovereignty? Here, the ill-fated initiative by ex-prime minister of Greece George Papandreou to hold a referendum, which was instantly and rather brutally suppressed by Merkel, Sarkozy and the EU leadership during the Cannes G-20 summit (3-4 November 2011), is quite revealing, as Jürgen Habermas and Ulrich Beck were quick to point out (see Habermas, 2011a; Beck, 2011).³ It signalled, in their view, a despotic, post-democratic mutation of the EU. What if, within the framework of what Christopher Lasch has famously phrased as 'the revolt of the elites and the betrayal of democracy' (Lasch, 1995), post-democratic Europe is more than willing to

³ This is the case irrespective of Papandreou's own political motives behind this move.

embrace the inclusion of extreme right parties in governments provided they help in the 'dirty job' of pushing through austerity? My fear is that, increasingly, to quote Balibar, instead of being part of the solution, this particular version of 'Europe, as it stands, has become "part of the problem"' (Balibar, 2011).

What complicates things even further, and should be taken into account urgently, is that, at the same time, whoever resists the austerity agenda – especially on the left – is discredited and denounced as an *irresponsible populist*. The Greek experience is, once more, illuminating in this respect: without any exaggeration, what has lately emerged as the central discursive/ideological cleavage in Greek politics is the opposition between populist and anti-populist tendencies, where the accusation of 'populism' is used to discredit any political forces resisting austerity measures and defending democratic and social rights.⁴ In this sense, our age is marked by a new twist in the complex language games developed around 'the people' and 'populism', something partly due to the global financial crisis. This is especially the case in Europe, where the crisis has so far failed to produce institutional alternatives in mainstream political arenas (in contrast to what happened, for example, in Latin America, irrespective of how one is to evaluate this difference). What it has produced, nevertheless, is the proliferation of new types of 'anti-populist' discourses aiming at the discursive po-

licing and the political marginalisation of emerging protest movements against the politics of austerity (for example, the so-called *Indignant* movement), especially in countries such as Greece, Spain, Portugal, etc. As Serge Halimi has recently pointed out, '[a]nyone who criticizes the privileges of the oligarchy, the growing speculation of the leading classes, the gifts to the banks, market liberalization, cuts on wages with the pretext of competitiveness, is denounced as "populist" who "plays the game of extreme right"' (Halimi, 2011). As Rancière had already highlighted, here populism seems to be the 'convenient name' under which the denunciation and discrediting of alternatives legitimizes the claim of economic and political elites to 'govern without the people', 'to govern without politics' (Rancière, 2007: 80). What it also means is that we should, perhaps, always keep in mind that whenever the term 'populist' is used in a fortuitous way, in a non-rigorous way, associating it with something by definition extremist, racist or even fascist, a collateral damage is taking place: we are indirectly and unwillingly strengthening the ability of dominant discourses to demonize popular resistance to the austerity avalanche.⁵ Thus political analysis becomes an Ideological State Apparatus *par excellence*, to remember Louis Althusser.

This strategy of demonization, which is dominating mainstream political and media discourse, does not target 'populism' – and I now mean left-wing populism – by coincidence. It is

⁴ See, in this respect, the presentations and debates during the two-day conference on 'Populism, anti-populism and democracy' organized by the Aristotle University of Thessaloniki on 27-28 January 2012: <http://www.anti-pop.gr>

⁵ This has also been increasingly the case with mainstream reactions to Mélenchon's appealing discourse in France (see, for example, *El Pais* editorial, 2012; Buffery & Taylor, 2012).

out there for everyone to see that if an alternative agenda is to hegemonise the political field at the national and European levels, if it is to attract the middle-class strata currently experiencing a violent spiral of downward social mobility, it can only do so by investing on empty signifiers like 'the people' – it is this potent alternative which is currently demonized. Hence, the task ahead, at least in my view, would be to cautiously welcome the development of a real debate around progressive/positive/inclusive populisms, reclaiming 'the people' from extreme right-wing associations and re-activating its constitutive ambiguity marking the democratic legacy of

political modernity. If the last, the highest stage of economic/neoliberal Europeanization is some sort of enforced neocolonial Europeanization by 'shock and awe', then it is no coincidence that this process produces new popular/populist identities of resistance and consolidates a new cleavage between populist and anti-populist forces in crisis-ridden Europe. European political science should urgently and properly register this unfolding dialectic without losing sight of its complexity, simultaneously avoiding the Eurocentric and euphemistic traps and engaging with cutting-edge discursive/structural approaches to both populism and anti-populism.

REFERENCES

- Agamben, G. (2004) What is a people?, <http://makeworlds.net/node/108>
- Albertazzi, D., McDonnell, D. (2008) *Twenty-first Century Populism: The Spectre of Western European Democracy*. Houndmills: Palgrave.
- Arditi, B. (2007) *Politics on the Edges of Liberalism*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Ashbee, E. (2011) Bewitched – The Tea Party Movement: Ideas, Interests and Institutions. *Political Quarterly* 82 (2): 157-164.
- Baier, W. (2011) Right-Wing Populism in Europe. *Transform!* (9): 128-131.
- Balibar, E. (2010) Europe: Final Crisis? Some Theses. *Theory & Event* 13 (2), http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/v013/13.2.balibar.html
- Balibar, E. (2011) Our European Incapacity, <http://www.opendemocracy.net/etienne-balibar/our-european-incapacity>
- Barrett, P., Chavez, D., Rodriguez-Garvito, C. (2008) *The New Latin American Left*. London: Pluto Books.
- Beck, U. (2011) Créons une Europe des citoyens! *Le Monde*, 26.12.2011, http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/12/26/creons-une-europe-des-citoyens_1622792_3232.html
- Betz, H.-G. (1994) *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Berezin, M. (2009) *Illiberal Politics in Neoliberal Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruff, I. (2003) The Netherlands, the Challenge of Lijst Pim Fortuyn and the Third Way. *Politics* 23 (3): 156-162.
- Buffery, V., Taylor, P. (2012) French Firebrand Melenchon Milks Leftist Nos-

- talgia, <http://www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE83414Z20120410>
- Caiani, M., Della Porta, D. (2011) The Elitist Populism of the Extreme Right. *Acta Politica* 46: 180-202.
- Cannon, B. (2010) *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution: Populism and Democracy in a Globalised Age*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Canovan, M. (1981) *Populism*. London: Junction Books.
- Canovan, M. (1982) Two Strategies for the Study of Populism. *Political Studies* 30 (4): 544-552.
- Canovan, M. (1999) Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies* XLVII: 2-16.
- Canovan, M. (2005) *The People*. Cambridge: Polity.
- Cohn-Bendit, D. & Caudot, E. (2011) The Temptation to Over-simplify, in: E. Meijersed (ed.), *Populism in Europe*. Vienna: Green European Foundation: 15-23.
- Creech, J. (2006) *Righteous Indignation: Religion and the Populist Revolution*. Urbana: University of Illinois Press.
- Crouch, C. (2004) *Post-democracy*. Cambridge: Polity.
- Della Porta, D., Diani, M. (2005) *Social Movements: An Introduction*, 2nd edition.
- Di Tella, T. (1965) Populism and Reform in Latin America, in: C. Vélizé (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*. London: Oxford University Press: 47-73.
- De Vos, P. (2002) The Sacralisation of Consensus and the Rise of Right-Wing Populism in Flanders. *Studies in Social and Political Thought* 7.
- Eco, U. (2007) *Turning Back the Clock: Hot Wars and Media Populism*. Harcourt.
- El Pais* editorial (2012) Populism on the Rise in France: Presidential Campaign Reveals the Advance of Extremism on Both Right and Left, 12.4.2012, http://elpais.com/elpais/2012/04/11/inenglish/1334164389_143577.html
- Etzioni, A. (2011) The Tea Party is Half Right. *Society* 47: 197-202.
- Germani, G. (1978) *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*. New Brunswick: Transaction.
- Gratius, S. (2007) *The 'Third Wave of Populism' in Latin America*. Working Paper (45), FRIDE.
- Habermas, J. (2011a) Rettet die Würde der Demokratie. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 4.11.2011, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/euro-krise-rettet-die-wuerde-der-demokratie-11517735.html>
- Habermas, J. (2011b) Europe's Post-democratic Era. *The Guardian*, 10.11.2011.
- Hahn, S. (1983) *The Roots of Southern Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Halimi, S. (2011) 'Un raisonnement de fou', *Le monde diplomatique*, June.
- Hardt, M., Negri, A. (2000) *Empire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hardt, M., Negri, A. (2004) *Multitude*. London: Penguin.
- Hawkins, K.A. (2010) *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayward, J. (ed.) (1996) *Elitism, Populism and European Politics*. New York: Oxford University Press.

- Howarth, D. (2000) *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Howarth, D., Norval, A., Stavrakakis, Y. (eds.) (2000) *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester & New York: Manchester University Press – St Martin's Press.
- Howarth, D., Torfing, J. (eds.) (2005) *Discourse Theory in European Politics*. Houndmills: Palgrave.
- Ionescu, G., Gellner, E. (eds.) (1969) *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Jorgensen, M., Phillips, L. (2002) *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage.
- Kazin, M. (1995) *The Populist Persuasion: An American History*. New York: Basic Books.
- Laclau, E. (1977) *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*. London: New Left Books.
- Laclau, E. (ed.) (1994) *The Making of Political Identities*. London: Verso.
- Laclau, E. (2005) *The Populist Reason*. London: Verso.
- Laclau, E. (2006) Why Constructing a People Is the Main Task of Radical Politics. *Critical Inquiry* 32: 646-680.
- Laclau, E., Mouffe, Ch. (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Lasch, Ch. (1995) *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York: Norton.
- Lievesley, G., Ludlam, S. (eds.) (2009) *Reclaiming Latin America: Experiments in Radical Social Democracy*. London: Zed Books.
- Luna, F. (2010) *Historia Integral de la Argentina. Tomo IX. Conservadores y Peronistas*. Buenos Aires: Booket.
- Lyrantzis, Ch. (1987) The Power of Populism: the Greek Case. *European Journal of Political Research* 15 (6): 667-686.
- MacAskill, E. (2012) State of the union address: Obama pledges to fight for a fairer America. *The Guardian*, 25 January, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/25/state-of-the-union-obama-fairer/print>
- Mazzoleni, G., Stewart, J., Horsfield, Br. (2003) *The Media and Neo-populism*. Praeger.
- McMath, R. C. (1993) *American Populism. A Social History 1877-1898*. New York: Hill and Wang.
- Meijers, E. (2011) Introduction, in: E. Meijers (ed.), *Populism in Europe*. Vienna: Green European Foundation: 5-12.
- Mény, Y., Surel, Y. (eds.) (2002) *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.
- Morgan, E. (1988) *Inventing the People*. New York: Norton.
- Mudde, C. (2007) *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mouffe, Ch. (2000) *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Panizza, F. (2005) *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso.
- Panizza, F. (2009) *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus. The Rise of the Left*. London: Zed Books.
- Pantazopoulos, A. (2007) Le national-populisme grec, 1974-2004. *Les Temps Modernes*: 645-646.
- Papadatos, D. (2012) Le Pen's Nation Loses from Mélenchon's People (in

- Greek), <http://www.rednotebook.gr/details.php?id=5419>
- Pease, D. (2010) States of Fantasy: Barack Obama versus the Tea Party Movement. *Boundary 2* 37 (2): 89-105.
- Pedler, A. (1927) Going to the People. The Russian Narodniki in 1874-5. *The Slavonic Review* 6 (16): 130-141.
- Rancière, J. (2007) *The Hatred of Democracy*. London: Verso.
- Rose, R. (1991) Comparing Forms of Comparative Analysis. *Political Studies* 39 (3): 446-462.
- Sartori, G. (1991) Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics* 3 (3): 243-257.
- Savage, R. (2011) Populist Elements in Contemporary American Political Discourse. *The Sociological Review* 58 (Issue Supplement s2): 167-188.
- Simons, J. (2011) Mediated Construction of the People: Laclau's Political Theory and Media Politics, in: L. Dahlberg, S. Phelan (eds.), *Discourse Theory and Critical Media Politics*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan: 201-221.
- Sidicaro, R. (2010) *Los tresperonismos*, second edition. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Spourdalakis, M. (1988) *The Rise of the Greek Socialist Party*. London: Routledge.
- Stavrakakis, Y. (2003) Religious Populism and Political Culture: The Greek Case. *South European Society and Politics* 7: 29-52.
- Stavrakakis, Y. (2004) Antinomies of Formalism: Laclau's Theory of Populism and the Lessons from Religious Populism in Greece. *Journal of Political Ideologies* (9) 3: 253-267.
- Stavrakakis, Y. (2005) Religion and Populism in Contemporary Greece, in: F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. London: Verso: 224-249.
- Stavrakakis, Y. (2007) *The Lacanian Left*. Albany: State University of New York Press.
- Surel, Y. (2002) Populism in the French Party System, in: Mény, Y. and Surel, Y. (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke: Palgrave.
- Taggart, P. (2000) *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Taguieff, P.-A. (1997) Le populisme et la science politique. *Vingtième Siècle* 56: 4-33.
- Torfin, J. (1999) *New Theories of Discourse*. Oxford: Blackwell.
- Townshend, J. (2003) Discourse theory and political analysis: a new paradigm from the Essex School? *British Journal of Politics and International Relations* 5 (1): 129-142.
- Townshend, J. (2004) Laclau and Mouffe's Hegemonic Project: The Story So Far. *Political Studies* 52.
- Warschawski, M. (2011) The People Demand Social Justice! *Transform!* 9: 114-119.
- Wiles, P. (1969) A syndrome not a doctrine: some elementary theses on populism, in: E. Gellner, G. Ionescu (eds.), *Populism. Its meanings and national characteristics*. London: Macmillan: 163-179.
- Zizek, S. (2006a) Against the Populist Temptation. *Critical Inquiry* 31: 551-574.
- Zizek, S. (2006b) Schlagend, aber nicht Treffend! *Critical Inquiry* 33: 185-211.

Europski populistički izazov

SAŽETAK U današnjoj Europi riječ “populizam” obično povezujemo s desnim populizmom i populističkom ekstremnom desnicom. No je li koncept populizma ispravan političko-teorijski koncept na temelju kojeg se takve identifikacije trebaju percipirati, kategorizirati te o njima raspravljati? Koje su (izravne i neizravne) implikacije takve identifikacije? Hipoteza koju ovaj rad istražuje glasi da restriktivno povezivanje koncepta populizma s ekstremnom desnicom vodi do određenih teškoća koje treba ozbiljno uzeti u obzir, posebno u kontekstu postojeće ekonomske krize. Prvo, takvo povezivanje počiva na eurocentризmu koji širok konceptualni spektar što ga koncept populizma pokriva u svojoj globalnoj primjeni svodi na veoma specifično europsko iskustvo. Uz to, koncept populizma često se rabi da bi se opisale političke sile, identiteti i diskursi u kojima je uloga “naroda” sekundarna ili periferna, što vodi prema izuzetno hijerarhijskoj i elitističkoj slici društva. Stvari dodatno komplicira to što se u kontekstu europske ekonomske i političke krize svakoga tko se protivi ili dovodi u pitanje politiku štednje – posebno na ljevici – proglašava i diskreditira kao *neodgovornog populista*. Nije slučajno što se u teorijskoj, ali i političkoj literaturi sve više javlja sumnja u opravdanost povezivanja populizma i ekstremne desnice. Bit će ponuđeno nekoliko argumenata koji nam mogu pomoći da iz perspektive teorije diskursa razvijemo plauzibilnu teorijsko-političku strategiju koja može odgovoriti na te izazove.

KLJUČNE RIJEČI populizam, Europa, diskurs, ekstremna desnica, kriza

REFLECTIONS ON THE POLITICS OF THE ECONOMIC CRISIS FROM A POLICY PROCESS PERSPECTIVE

Michael Hill

Emeritus of Newcastle University

Pregledni članak

Primljeno: lipanj 2013.

Summary This article uses the paradigm shift theory to explore responses to the contemporary financial crisis. It comes to two conclusions, one conceptual, and the other substantive. It shows that it is difficult to use the paradigm shift theory to analyse events where policy change is slow, and in many respects a judgment about whether a shift has occurred is only possible retrospectively. It is suggested, however, that the notion of paradigm shift helps to explain responses to a crisis in which there are problems about the applicability of conventional economic ideas, but strong reasons why changing them is likely to be resisted.

Keywords paradigm shift theory, economic crisis, policy process

Introduction

One of the most frequent sayings of the economist John Maynard Keynes is: 'Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist' (Keynes, 1936: 383). That remark, in the conclusions to his great book, seems apposite now. Keynes, whose solution to the economic crisis of the 1930s was condemned as 'defunct' by many economists before the economic crisis of 2008, has secured much con-

temporary attention (Skidelsky, 2009), with that term applied to his monetarist critics. On the other hand, writers are emerging who are inclined to apply the term defunct to both Keynesians and monetarists.

The quote from Keynes disarmingly sits within a wider justification of 'ideas' derived from economics: 'I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the general encroachment of ideas' (*ibid.*). Within contemporary policy analysis, the

theory of 'paradigm shift' in respect of ideas largely owes its origin to an analysis by Peter Hall of the replacement of Keynesianism by monetarism as the dominant perspective on the management of the economy. This work then stimulated other work on what might be meant by a paradigm shift (Streeck and Thelen, 2005) and on the importance of giving attention to ideas in the analysis of policy change (Béland, 2005).

So the central question for this paper is: are we now witnessing another significant paradigm shift in respect of economic policy? Behind that question obviously lies a more important practical one: is a paradigm shift needed? This article by a political scientist, with some training in economics, offers reflections on the politics of the crisis, which of course involves choices between theories. The author is not altogether qualified to offer judgements about the opposing macro-economic theories. Nevertheless, there are important things to be said about contemporary politics, and about the extent to which the making of choices between these theories seems now to be particularly difficult. This article builds upon one I wrote for an edited collection examining the early stages of the economic crisis (Farnsworth and Irving, eds., 2011). It updates that inasmuch as the crisis has changed its character, and probably deepened, and much more has been written on the topic.

Paradigm Shift

Hall argues that

... politicians, officials, the spokesmen for social interests, and policy experts all operate within the terms of political discourse that are current in the nation at a given time, and the

terms of political discourse generally have a specific configuration that lends representative legitimacy to some social interests more than others, delineates the accepted boundaries of state action, associates contemporary political developments with particular interpretations of national history and defines the context in which many issues will be understood (Hall, 1993: 289).

As these comments indicate, the problem remains that institutional analysis may need to lay so strong an emphasis upon specific configurations of institutional situations and actors (including ideas) that all it can offer is an account of past events, from which little generalisation is possible.

We find a variety of efforts to deal with this problem. There have been attempts to do this using concepts like 'critical junctures' (Collier and Collier, 1991) or 'performance crises' (March and Olsen, 1989). A more fully argued-through exploration of this issue uses the concept of 'punctuated equilibrium' (Krasner, 1984; Baumgartner and Jones, 1993). Surel argues that it is necessary to see exogenous influences as important for change processes. For him, 'transformations of economic conditions, and/or a serious crisis' are crucial (Surel, 2000: 503). All these approaches still pose problems about the identification of crises and shocks.

The word 'crisis' is used widely in popular discussions of economic and political problems. Chambers' dictionary defines a crisis as 'a crucial or decisive moment; a turning point'. So questions must be raised about whether we are really at a crucial turning point. But then there still remains a question about the extent to which such turning is likely

to occur. There is a certain tendency, to which observers of economic problems of a radical frame of mind are prone, to see evidence of problems within capitalist economies as symptoms of an emergent crisis that will lead to a transformation of the existing order. Since economies are characterised by recurrent booms and slumps, there are difficulties about determining if particular events are exceptional (a problem that has long generated pitfalls for Marxist-type analysis).

There is a related issue here about the terms used to describe an economic crisis. To some extent the analysis of the present crisis has evolved since 2008 through the following alternatives:

1. 'Credit crunch', implying a very temporary disjunction;
2. 'Recession', often given an entirely arbitrary definition amongst economists of two or more quarters of negative growth;
3. 'Depression', implying a deep and long-lasting setback to the economy (note for example the title of Krugman's book *The Return of Depression Economics*, 2008);
4. 'Economic stagnation', a view rejecting the extreme language of depression and pointing out that for many countries the situation is much less serious than in the 1930s, but acknowledging that it is proving very difficult to re-establish significant economic growth (King, 2013).

However, inasmuch as there is consensus about a crisis and thus a quest for solutions which are likely to embody new ideas, the concept of paradigm shift seems useful, particularly since its use in political science was pioneered in the context of an explanation of economic

policy change. Hall explores the rise and fall of Keynesian economic dominance in government, seeing constraints not so much in structures as in dominant ideologies, and charting how they change over time (Hall, 1986). Hall presents Keynesian economic theory and then monetarist theory as successive dominant paradigms.

Paradigms may be seen as integrated clusters of ideas functioning, following Béland's analysis of ideas:

- 'as "cognitive locks" that help reproduce existing institutions and policies over time';
- 'as policy blueprints that provide political actors with a model for reform';
- as 'powerful ideological weapons' that allow actors to challenge existing policies (2005: 125).

The assumption is then that the latter two considerations apply in a context of a crisis about the relevance of existing dominant ideas.

But if we have difficulties with the concept of crisis, so too there are difficulties about interpreting change. Streeck and Thelen (2005: 8; see also Kay, 2011) introduce two analytical considerations to try to deal with this. First, they argue that 'we must avoid being caught in a conceptual schema that provides only for either incremental change supporting institutional continuity through reproductive adaption, or disruptive change causing institutional breakdown and innovation and thereby resulting in discontinuity'. This leads them:

- to make a distinction between 'incremental' and 'abrupt' change;
- to suggest alternative 'results of change', including the subsequent restoration of continuity, but also in-

Figure 1

	Result of change	
	Within path (incremental)	Radical/ transformation
Gradual	A. Classic incrementalism TORTOISE	B. Gradual eventually fundamental change STALACTITE
Abrupt	C. Radical conservatism BOOMERANG	D. Sudden radical EARTHQUAKE

cremental change as a gradual process (*ibid.*: 9).

Second, their emphasis on the incomplete nature of institutional arrangements leads them on to suggest a range of ways in which incremental change may occur:

- *Displacement*: the 'slowly rising salience of subordinate relative to dominant institutions'
- *Layering*: 'new elements attached to existing institutions change their status and structure'
- *Drift*: 'neglect of institutional maintenance resulting in slippage of institutional practice on the ground'
- *Conversion*: 'redeployment of old institutions to new purposes'
- *Exhaustion*: 'gradual breakdown... of institutions over time' (from *ibid.*: 31, table 1.1).

Pollitt and Bouckaert (2009: 18) build on these ideas to develop the classification of types of change set out in figure 1.

However, what this highlights is the extent to which what is likely to be involved is the analysis of change *after* it has occurred. If, exceptionally, an *earthquake* is occurring, that may be evident right now, but if a *stalactite* is growing, we will only be able to measure it in time

to come. Hence, before attempting to analyse contemporary events it is appropriate to ask how easy is it to use this approach to explain previous changes that have been labelled 'paradigm shifts' for economic policy: the so-called 'Keynesian revolution' of the 1930s and 1940s and the events of the 1970s and 1980s that Hall analysed. Before embarking on this, an important qualification is necessary. While there were related or parallel events in many countries, what I am able to offer is comments on events affecting the United Kingdom. To cast the net more widely for a simple preliminary account, helping to explain the problems about applying these ideas to contemporary events, would be too difficult and space-consuming.

The Crisis of the 1930s in the UK

The essential facts, in respect of the UK, were reverberations from a stock market crash in the United States in 1929, a sequence of stock market disturbances in both countries and elsewhere in the years immediately following it, and then a severe recession to which the label depression is commonly applied. Few economic indices are available from that era, but unemployment statistics show a very deep trough lasting for five or six years, followed by a very

slow recovery. In the end it was preparation for war that began to make a real difference. Whilst the 1930s saw a growing debate about alternative approaches to management of the economy, the impact of this on policy outcomes was slow (see Clarke, 1988). Keynes' seminal contribution to that debate, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, was published in 1936, but he had of course been actively advocating new policies for some time before that.

Robert Skidelsky, the leading biographer of Keynes, argues that '*The General Theory* advanced one main proposition: that a decentralised market economy lacks any gravitational pull towards full employment. Consequently, it is as likely to be in a state of underemployment as of full employment' (2009: 97). Elaborating, Skidelsky goes on to say: 'The collapse of optimistic expectations causes the economy to collapse; once established, pessimistic expectations cause unemployment to persist. This is Keynes' famous "underemployment equilibrium". Government should manage demand to limit fluctuations to the smallest feasible amount' (*ibid.*).

That in essence is the Keynesian interpretation of what was going wrong in the 1930s and it is generally accepted that this became the dominant view of that period by the end of the 1940s, and in that sense the dominant paradigm. But in placing the dominance of the paradigm in the late 1940s, it is important not to forget the transformative impact of the 1939-1945 War in stimulating a debate about what went wrong in the 1930s. That debate occurred, moreover, at a time after a much more controlling role for government had been accepted as a necessity during the war.

It is important to acknowledge, viewed from a much later date, that the Keynesian interpretation is not the only interpretation of the events that occurred in the 1930s. The alternative – broadly speaking 'monetarist' – interpretation accepts the underlying 'deficient demand' assumption of Keynes' approach, but sees the mistake made by the governments of the time to be their perverse response to the under-supply of money (Friedman and Schwartz, 1963). In this respect Gamble says: 'One lesson that Friedman, Bernanke and many others took from the Great Depression was that never again must central banks contract the money supply in response to a major crash and risk a major deflationary spiral' (2009: 56).

But this is not to say that, in essence, there is nothing to choose between the Keynesian position and that taken by Friedman and other monetarists. Obviously there lies here a proposition that cannot be tested as to whether the events of the 1930s would have been very different if the central bankers had behaved differently. The Keynesian view is that such a response would have been inadequate. But there are here two other distinctions between the perspectives. One is that it is important to note what a central place concern about unemployment takes in the Keynesian analysis. By contrast, we find the monetarists arguing at a later stage in history for something Keynes explicitly rejected: the pushing down of the price of labour. Secondly, where monetarism sees government (or even in more modern times quasi independent central banks) simply needing to take measures to adjust the supply of money, Keynesianism gives a much more strongly interventionist role to government, particularly of course in re-

lation to the creation of work. A distinction is drawn here between the former as 'monetary policy' and the latter as 'fiscal policy', involving much more explicit economic stimuli from governments.

There is something else to be said here about Keynes' approach, which is of considerable importance for analyses of the contemporary crisis; this is his emphasis on uncertainty. Keynes' earlier work on probability theory may be seen as critical of the positivism that has come to dominate modern economics. Skidelsky (2009) emphasises Keynes' stress upon 'uncertainty' rather than risk. In this sense, *The General Theory* can be seen as trying to arm policy makers to deal with the consequences of unpredictable crises rather than assisting them to prevent them. Skidelsky goes on to draw upon this emphasis in Keynes' theory for a strong attack on modern economic modelling where variation is seen in terms of 'risk' and temporary deviation from market discipline in terms of the use of statistical ideas around the concept of the normal curve. Skidelsky's analysis is interestingly echoed in a contribution to the modern debate by an economic journalist, John Cassidy (2009), who sees many of the assumptions about self-correcting markets, and the positivist modelling that reinforces this, as contributions to the contemporary crisis.

The Counter-revolution: The 'Rejection of Keynesianism'

Taking into account the ambiguity of what is today described as Keynesianism, inasmuch as this became a crude label for most attempts to managing levels of investment, even if only through controls over the money supply, it may be exaggerating to say that there was a

complete rejection of Keynesianism. However, there was, from the mid-1970s onward, a revival of classical economic ideas in a period in which inflation was seen to be a more serious problem than unemployment. Interestingly, in the UK it was a Labour Prime Minister, James Callaghan, who told his party's conference in 1976:

We used to think that you could spend your way out of a recession and increase employment by cutting taxes and boosting government spending. I tell you in all candour that that option no longer exists... (quoted in Cassidy, 2009: 79).

However, the decisive change to the political climate occurred following the election of Margaret Thatcher in 1979 in England and of Ronald Reagan in 1980 in the United States.

Any full explanation of how this counter-revolution occurred needs to embrace:

- consideration of the extent to which there was a 'crisis' in respect of economic management, exposing the inadequacies of existing policies,
- evidence that there was a coherent alternative waiting in the wings,
- and – here we reach a crucial issue about the paradigm shift theory – powerful actors able to push that alternative.

The 'crisis' in question consisted of evidence of increasing difficulties in respect of the Keynesian approach to the management of the economy. There had been long-standing concerns about the difficulties in securing economic growth without inflation, manifested in what were seen as 'stop/go' effects as governments shifted to and fro between economic stimulants and restraints. Then in

the 1970s the phenomenon of stagflation emerged (recession and inflation at the same time, a phenomenon that Keynesian theory seemed to deem impossible). In retrospect, hikes in oil prices at times when national economies were in recession seem to have been an important contributor to this problem. But at the time the main culprit was seen to be trade union power, pushing up wage costs regardless of the overall economic situation. In this respect – particularly in the UK – the new Right's commitment to curb union power may be seen as a central aspect of the new economic policy; the adoption of devices to unleash market forces were seen as key contributions to achieve this effect. We can thus explicitly see the counter-revolution as a re-run of the arguments between exponents of classical economics and Keynes, in which he argued that letting the free play of the market reduce the cost of labour would have the perverse effect of increasing a recession.

Hence, in some respects the alternative 'waiting in the wings' was a group of economists expounding classical theory, above all reviving the work of one of Keynes' opponents, Hayek. Peter Hall is not alone in demonstrating how this neo-liberal movement in economics grew in strength and organisation and won the support of financial journalists and politicians in the 1970s (see also Parsons, 1989). We can thus see, in terms of Kingdon's policy agenda-setting theory (1995), the coming together of a 'problem' and responding 'policies' from this increasingly effective group of 'policy entrepreneurs'. Need we then merely say that Kingdon's third ingredient for successful policy adoption ('politics') came in the form of the election of new more ideological politicians of the Right?

Questions have been raised, in respect of the paradigm shift theory, about the extent to which it does justice to concerns to explore the power of policy change advocates (Béland, 2005). Hall's analysis of the rise of monetarism addresses this problem. What he shows is that, at the time, the financial markets (in the City of London and worldwide) were changing:

... a series of changes in the institutional practices of the markets for government debt (the gilt markets) that happened to occur in these years substantially reinforced the power of markets vis-à-vis the government (Hall, 1992: 100).

These changes were partly induced by the removal of government controls. Interestingly, they were also reinforced by the arrival in the City of a new generation of experts with training in economics, and by the development of information-processing capacity which enabled the City to be better (and more quickly) informed about public policy and its impact.

The Contemporary Crisis

The contemporary crisis started with bank failures in 2008 particularly associated with indiscriminate lending for house purchase in the United States and the United Kingdom. Complicated forms of debt purchase, which had been deemed to spread the risk of what were known as sub-prime mortgages, unravelled, leaving banks exposed with massive liabilities that they could not meet. While some of the institutions, notably Lehmann Brothers in the United States, collapsed, governments moved to try to prevent widespread bankruptcies by offering support to – or even temporary-

ly taking over – vulnerable banks. The credit crisis then had substantial knock-on effects, undermining business confidence and generating a massive fall in economic activity:

The IMF (2010) estimated that finance-led recession had resulted in more than 30 million job losses, most of them in the developed economies. The immediate policy counter was fiscal stimulus packages at national level so that, by late 2009, governments from the United States and China to Spain, France, and Germany had committed themselves to extra public expenditure of approximately \$3 trillion (Engelen *et al.*, 2011: LOC 4562-66).

Initially the expectation was that swift action by governments would bring the situation under control, but soon it became clear that economic recovery would not come quickly. Serious financial crises generate what are called 'sovereign debt crises,' involving increases in public sector debts (see Reinhart and Rogoff, 2009). In the contemporary case, routes 'from financial crisis to fiscal crisis' (Gough, 2011: 53) comprised government interventions to stave off bank collapses, stimulus measures adopted to try to prevent 'a major depression in the real economy' (*ibid.*: 54) and, as the recession set in, combinations of falling tax revenues and increased social expenditure (on benefits for unemployed people, etc.).

It became clear that a return to economic growth was not going to come easily and that in the meantime many governments had high and increasing levels of debt:

... European political elites in 2010 rediscovered their belief in fiscal

prudence and began to plan public expenditure cuts. Their increasing public debts were subject to the judgement of the bond markets which decided the terms on which national governments could refinance their debt, given that European governments could not make the US assumption that the rest of the world would keep their bond markets going (Engelen *et al.*, 2011: LOC 4567).

A conflict had emerged between the need to re-stimulate economies and the need to curb the growth of government debt. Within the Eurozone an added complication was the way in which a common currency linked economies, though it may be argued that the way in which this limited the adoption of remedies in specific nation states (particularly currency depreciation) was an extreme version of the general problems stemming from global economic links.

Diagnosing the Problem: Towards a Paradigm Shift?

Soon after 2008 an extensive literature on the economic crisis emerged with a strong focus upon the extent to which its roots lay in aspects of the freeing of the markets in the 1970s. Analyses by Haseler (2008), Skidelsky (2009) and Cassidy (2009) are particularly interesting in this respect for their emphasis upon the extent to which monetarism involves a dogma about markets, reinforced by the emergence of an economics profession whose theorising is trapped within assumptions about rationality in this context. Hence, a debate developed about the extent to which there is a case for a reversal of the paradigm shift described by Hall: a return to Keynesian economics.

There was initially a, comparatively consensual, focus on the banking crisis, seeing the issues about speculation and the excessive extensions of credit in the period leading up to the crisis as events that should dominate any attention by governments. Policy changes recommended involved the imposition of better controls over speculative activities, particularly by 'ordinary' banks. There were some signs that prompt government action had forestalled a serious crisis, and that 'normality' would return quickly. Those who accepted this scenario saw no reason to support a paradigm shift.

This point of view was challenged by a second scenario that involved recognition of parallels with the 1930s. It is interesting to note Samuel Brittan – one of the gurus of the earlier rise of monetarism – attacking those who saw 'green shoots' of economic recovery in the spring of 2009 and quoting Keynes on the need to encourage public and private investments (*Financial Times*, 26/06/09). Krugman and Wells, in a review article, drawing upon Reinhart and Rogoff's book with the ironic title *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (2009), argued: '... the aftermath of financial crises tends to be nasty, brutish and long. That is, financial crises are typically followed by deep recessions, and these recessions are followed by slow, disappointing recoveries' (*New York Review of Books*, May 2010).

By 2010, the evidence that government debt burdens were considerable and were growing began to change the terms of the debate. The dominant policy perspective stressed the need for public sector austerity. In the UK, the Conservative-led coalition that had replaced the Labour government in June 2010 in-

roduced substantial public sector expenditure cuts. The Labour opposition opposed these, but only with claims that the cuts should be made more gently and more slowly. It is interesting again to note Samuel Brittan still arguing in May 2010, despite his general support for the new government, that the issues about UK government debt had been exaggerated, drawing on evidence about its long run maturity (meaning that there is little pressure for rapid repayment) and citing the director of the International Monetary Fund on the need to take care to ensure that corrective measures did not damage the recovery (*Financial Times*, 20/05/10).

However, since 2010, across Europe and the United States at least, there has been little sign of an economic recovery. In this context austerity policies have not been effective in checking government deficits (the crucial problem here being the combination of low tax yields and high social benefit needs described above). This seems to strengthen the case for a much more effective reversion to the Keynesian paradigm. Paul Krugman is forthright on this point:

Now is the time for the government to spend more, not less, until the private sector is ready to carry the economy forward again – yet job-destroying austerity policies have instead become the rule (Krugman, 2012: 1).

We may well ask why there has not been wider acceptance of that view. There are several possible answers to that. It is implicit in the institutionalist view of policy change that the forces in favour of the status quo will remain strong. It may be argued that there has been some fusion of Keynesian with monetarist views inasmuch as the key reflation device tried has been monetary: maintaining

low interest rates. There have been difficulties in sustaining this, since when real interest rates (discounting for inflation) reach zero, they can go no lower. New ways of making money available have then been tried, notably what is called 'quantitative easing'. At the time of writing, doubts are being raised about the effectiveness of this. Something more seems to be needed to restore commitments to investment. For Keynes, state investment was the answer. But this implies increasing the public sector deficit. Since in the 1930s it was the coming of war that made all the difference in that respect, it may be doubted whether the Keynesian message on this was ever really fully accepted.

However, there seem to be two other problems about efforts to persuade policy makers to accept Krugman's strong endorsement of the Keynesian view. First, it may be noted that in the quote above 'the government' is in the singular. Krugman, whilst wanting to offer a general message, is writing above all to persuade policy makers in the United States. His country is large and powerful, it can much more easily operate as an autonomous economy than most other countries. There are two senses in which it can sustain increased indebtedness. One is that a substantial part of its lenders can be its own citizens, responding to a need to entrust resources to the government in the national interest. The other is that even foreign investors may regard a large economy as a safe place to deposit savings (as indeed the Chinese did in the period leading up to 2008). Hence it may be argued that for many countries a wholehearted Keynesian approach to stimulating the economy is ruled out by a lack of economic autonomy. This particular pitfall in Krugman's approach

is only overcome if the commitment is made by a large economic unit (the EU rather than individual countries), or is indeed a universal one. Again it is pertinent to go back to the difference between the present and the 1930s, with a particular salutary reflection that in that earlier period there were strong political moves towards trying to insulate economies from each other. These have been explicitly repudiated since 1945, indeed the last contribution of the dying Keynes was to assist with the development of international policies that would prevent this happening (see Skidelsky, 2000).

The second point is that, even with these qualifications, there is a need to have regard to the time dimension. The way Keynesian management of the economy was seen in the immediate post-war period was in terms of short-term adjustments. The notion of steering (as with a car) is appropriate here. For lenders to countenance increased indebtedness, there is a need for them to see that the road will eventually straighten out, to recognise that in the long run they will get their money back. The question now is where such confidence will come from. There are good grounds for doubting, as Keynes did, the cheerful economic model of the self-correcting system. Moreover, as noted above, the actual route out of trouble in the 1930s, war, does not offer a happy precedent.

This leads on to questions about whether new paradigms are needed that break away from both Keynesians and monetarism. In reviewing this, it is useful to start with the perspective of a new book by an economist working for one of the big banks. Stephen King argues:

Many of the factors that led to such scintillating rates of economic expansion in the Western world in ear-

lier decades are no longer working their magic (2013: 2).

Later he says: ‘The West appears to be suffering a structural deterioration in economic performance’, and goes on to describe the ‘stimulus versus austerity debate’ described above as out of date (*ibid.*: 3). Then he notes:

Oddly, the protagonists on both sides believe in much the same thing, namely that the appropriate macro-economic policies will ultimately deliver a return to the growth rates of old (*ibid.*).

He goes on to challenge this view with a mixture of evidence on why a return to high growth rates will be hard to achieve: the exceptional character of the high growth rates of the post-Second World War period, and the evidence that the efforts to sustain them through the extension of credit lay at the heart of the 2008 crisis and the changed global economy.

King does not identify himself with the Green literature which suggests reasons why judging economic performance in terms of growth may be problematical (see for example Jackson 2009; Simms, 2013), let alone with those who stress a need to seek other indicators of economic success such as happiness (see the discussion in Skidelsky and Skidelsky, 2012) or the reduction of inequality. However, he joins a number from outside the ranks of the more radical critics of modern economies who are raising questions about what is meant by growth and about where such growth can come from.

In the United States Robert J. Gordon (2012) has noted a number of factors that are tending to drag down growth. In the UK Adair Turner, a leading advi-

sor of business and government, has set out reasons why indices of growth are unsatisfactory measures of government performance. He points out: ‘The richer we get, as measured by per capita GDP, the more arbitrary and uncertain some of the conventions required to calculate GDP become’ (Turner, 2012: LOC 438), and goes on to argue that ‘GDP figures are almost useless as measures of long-term changes in human well-being. Even as measures of long-term changes in what we think as “real income” they are highly imperfect, because they depend on conventions and assumptions that are to a degree arbitrary’ (*ibid.*: LOC 1461).

There are questions to be raised about the extent to which the credit crisis emerged from the masking of an imbalance between the expectations of consumers and competitive productive capacity in the US, UK, etc. Growth depending upon borrowing, in a context in which there was little real new investment but rather a variety of ways of moving around other people’s money, was illusory. Implicit to both monetarist and Keynesian thinking is a search for new ways of stimulating investment. But are these feasible? The emergent economies (Chinese above all, but also India, Brazil and more to come) are transforming the world economic system. There are reasons for questioning the notion that it is simply a matter of finding new and better ways in which the established capitalist economies can compete with these new economies. An economics in which growth (in respect of GDP) is the yardstick of satisfactory national performance needs to be challenged. But what that means for the citizens of the hitherto dominant economies, and their governments, is finding ways of coping with relative decline (see King, 2010).

Finally, there are issues to be raised about the relationship between successful growth and job creation. In the UK there has been a certain amount of self-congratulation on the part of the government about the avoidance of dramatic increases in unemployment as the austerity strategy develops. However, it may be that significant elements of under-employment are being masked (particularly the growth of part-time work). It seems likely too that the incomes of the employed are falling in the context of efforts to maintain national competitiveness. An important difference between the 1970s and the present is the weakness of trade unions, no longer able to challenge measures that reduce incomes. In general, however, levels of unemployment have become massive across Europe, particularly Southern Europe, and the prospects for changing this situation look grim. In the 1930s, Keynes pointed out that simply driving down wages does not solve this problem. Today we may also point out the political limitations of such a strategy.

Conclusions: Are Paradigm Shifts Occurring?

Ideological change is a slow process. In the 1970s, as was noted, the shift away from Keynesianism involved a shift back to earlier ideas, which had been kept alive and indeed increasingly strongly promoted in the early part of that decade. Obviously similar points may be made about any reversion to Keynesianism now. But as already noted, what is perhaps happening is some fusion of Keynesianism and monetarism, which was in any case always going on. A related point concerns the quest for new ways of ordering international relations. Here, as noted, the reference

point in the past is the Bretton Woods conference at the end of the Second World War, where Keynes had to compromise strongly with American dominance. The characteristic of the post 1970s order was the reinforcement of that dominance in a context of efforts to minimise constraints on markets. Here critics are in evidence, with Stiglitz (2010) the key figure.

But what are the prospects for change beyond this? Stephen King's analysis of the situation poses a series of problems for the stimulus perspective, but he is forthright in his support for measures to reduce government indebtedness. His is an argument that the West is living beyond its means, with messages both to citizens and to governments. Critical as he is of the concept of economic growth, Adair Turner notes: '... indebtedness does create a growth imperative. Without growth, debt servicing and debt reduction require expenditure reductions and tax increases, which impose resented and resisted setbacks to people's existing income and wealth' (Turner, 2012: LOC 1471). Remedies thus require a lowering of expectations, always difficult for democratic politics to deliver.

More radical voices from the Green perspective have a massive task on their hands challenging productivist and growth assumptions in conventional economic thinking and translating them into political discourse. It may be doubted whether 'happiness' measures (see Skidelsky and Skidelsky, 2012) can become a 'currency' of political debate, resting as they do on comparatively 'soft' measures derived from psychological testing.

Central to radical change has to be something more than the imposition of constraints upon finance capital. We

noted the rise of this interest in relation to the paradigm shift of the 1970s. There seems little evidence so far of a significant reversal here. On the contrary, the battles over bankers' bonuses and the continuing development of hedge funds suggest nothing much is changing. Implicit in change is that there has to be a changed relationship between government and the financial sector (the Treasury and the City in UK discourse). At the time of writing, the dominant view is that government deficits must be cut for fear of market reactions:

Elite politicians in many countries make speeches that rhetorically underscore their commitments to reforming finance and caging its private interests, but all this is effectively undermined if they accept the story ... that any reform must be acceptable to finance (from Engelen *et al.*, 2011: LOC 3725).

This article has used the paradigm shift theory to look at contemporary economic events: to ask whether we can see (or indeed whether we will see) shifts in economic policy comparable to those that occurred either when Keynesian ideas were first adopted or when there was a reaction away from them in the 1970s. In doing that, it suggested that it is important not to exaggerate the changes involved in those past events. It has also indicated some problems about the notion of paradigm shift. These concern questions about the real nature of such shifts, the extent to which they are fundamental in nature and the extent to which they involve radical as opposed to gradual change (earthquakes versus stalactite formation). They also concern the extent to which both older theory about the behaviour of key interest groups and later theory about the key

role of actors as agents of change need to be embraced within the concept of paradigm shift.

But above all it has been argued that the paradigm shift theory almost inevitably involves interpretation after the event. It is not easy to review a policy debate and proceed to predictions about changes that will occur. In that sense, the contemporary situation has been examined asking questions about what evidence there is that a shift is occurring or will occur. In such a situation it is not easy for an author to be detached. We have views about what we think should occur. In this respect I believe that a radical shift is needed. But I would be stepping outside my comfort zone into macro-economic controversy if I were to try to justify that interpretation of trends in contemporary economies and try to argue that it will become inevitable or essential. Generations of radical analysts who have, at various points in history, argued that a fundamental crisis of capitalism is about to occur offer a warning against such boldness.

The theory used here, stressing the need to see policy change as a product both of crises and of human agency in response to those, suggests that the advocates and potential agents of fundamental change would need to get a great deal stronger than they are now for this to happen. A democratic politics in which the public expect the government to manage the economy, and make their choices between parties in terms of not just their capacity to do this but also of their ability to deliver increments of growth, seems unlikely to change. The rise of new parties peddling simplistic remedies, particularly those that see our economic problems as deriving from migration, poses a challenge, particu-

larly to social-democratic politicians. In a sense, the paradigm shift theory, with its stress on the need for ideas to shift policy orthodoxies, but also its recognition that this has to be reinforced by endogenous change – new interests need to be emerging to help carry the argument

– can be seen as a new ‘dismal science’, sceptical about the feasibility of policy problem solving. In any case, change will be slow – no earthquake is occurring – and perhaps the most optimistic view is that new realities may have to come to be accepted.

REFERENCES

- Baumgartner, F. and Jones, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, D. (2005) Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. *Social Policy and Administration* 39 (1): 1-18.
- Brittan, S. (2009) Green shoots debate misleads policy makers. *Financial Times*, June 26.
- Brittan, S. (2010) Now is the time to ask: What crisis? *Financial Times*, May 20.
- Cassidy, J. (2009) *How Markets Fail*. London: Allen Lane.
- Clarke, P. (1988) *The Keynesian Revolution in the Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, R.B., Collier, D. (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Engelen, E., Ertürk, I., Froud, J., Sukhdev, J., Leaver, A., Moran, M., Nilsson, A., Williams, K. (2011) *After the Great Complacency: Financial Crisis and the Politics of Reform*. Oxford: Oxford University Press (quotations are from the Kindle edition and noted by ‘locations’ (LOC)).
- Farnsworth, K., Irving, Z. (eds.) (2011) *Social Policy in Challenging Times*. Bristol: Policy Press.
- Friedman M., Schwartz, A.J. (1963) *A Monetary History of the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gamble, A. (2009) *The Spectre at the Feast: Capitalist Crisis and the Politics of Recession*. Basingstoke: Macmillan.
- Gordon, R.J. (2012) Is US Economic Growth Over?. National Bureau of Economic Research Working Paper no. 18315, August.
- Gough, I. (2011) From financial crisis to fiscal crisis, in: K. Farnsworth and Z. Irving, eds., *Social Policy in Challenging Times*. Bristol: Policy Press.
- Hall, P.A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P.A. (1992) The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s, in: S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University.
- Hall, P.A. (1993) Policy paradigms, social learning and the state: The case of

- economic policy making in Britain. *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Haseler, S. (2008) *Meltdown*. London: Forum Press.
- Jackson, T. (2009) *Prosperity without Growth*. London: Earthscan.
- Kay, A. (2011) UK Monetary Policy Change during the Financial Crisis: Paradigms, Spillovers and Goal Coordination. *Journal of Public Policy* 31 (2): 143-161.
- Krasner, S. (1984) Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics* 16: 223-246.
- Keynes, J.M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. London: Macmillan.
- King, S.D. (2010) *Losing Control: The Emerging Threats to Western Prosperity*. New Haven and London: Yale University Press.
- King, S.D. (2013) *When the Money Runs Out. The End of Western Affluence*. New Haven: Yale University Press.
- Kingdon, J.W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd edn (1st edn 1984). New York: Addison, Wesley, Longman.
- Krugman, P. (2008) *The Return of Depression Economics*. London: Penguin Books.
- Krugman, P. (2012) *End This Depression Now!* New York: W.W. Norton.
- Krugman, P. and Wells, R. (2010) Our Giant Banking Crisis – What to Expect. *New York Review of Books*, May 2010.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Parsons, W. (1989) *The Power of the Financial Press*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt C., Bouckaert, G. (2009) *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Reinhart, C.M and Rogoff, K.S. (2009) *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Simms, A. (2013) *Cancel the Apocalypse*. London: Hachette.
- Skidelsky, R. (2000) *John Maynard Keynes. Fighting for Britain 1937-1946*. Basingstoke: Macmillan.
- Skidelsky, R. (2009) *Keynes: The Return of the Master*. London: Allen Lane.
- Skidelsky, R., Skidelsky, E. (2012) *How Much Is Enough? Money and the Good Life*. New York: Other Press.
- Stiglitz, J. (2010) *Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy*. London: Allen Lane.
- Streeck, W., Thelen, K. (eds.) (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Surel, Yves (2000) The role of cognitive and normative frames in policy-making, *Journal of European Public Policy* 7: 495-512.
- Turner, A. (2012) *Economics After the Crisis*. Cambridge Mass.: MIT Press (quotations are from the Kindle edition and noted by 'locations' (LOC)).

Razmišljanja o politici ekonomske krize iz perspektive *policy procesa*

SAŽETAK Članak se koristi teorijom promjene paradigme da bi istražio različite pristupe zadnjoj ekonomskoj krizi. Dolazi se do dvaju zaključaka, konceptualnog i supstancijalnog. Pokazuje se da je teško primijeniti teoriju promjene paradigme u analizi događaja gdje su promjene politika spore, te kada je sud o tome je li do promjene došlo ili nije moguć tek retrospektivno. No teorija promjene paradigme može nam pomoći da objasnimo odgovore na krizu u kojima se javljaju poteškoće u primjeni prevladavajućih ekonomskih ideja, ali i otpor njihovoj promjeni.

KLJUČNE RIJEČI teorija promjene paradigme, ekonomska kriza, *policy proces*

EUROPEANISATION AND THE CHALLENGE OF DEMOCRACY

Sten Berglund

*Institute for Humanities,
Education and Social Sciences,
Örebro Universitet*

Pregledni članak

Primljeno: lipanj 2013.

Summary This article sets out to clarify the complex relationship between Europeanisation and democracy. In the process we will get a better understanding of what the EU is, what it is not, and what it might become in the shadow of the ongoing Eurozone crisis. Organisationally, the EU is a hybrid between intergovernmentalism and statehood. It has an ideological commitment to democracy and European integration. It has done more to promote democracy in Europe than anyone else, but it cannot practice all that it teaches. It is not – and cannot develop into – a full-blown democracy on a par with its member states as long as European state and nation building remains incomplete.

Keywords Europeanisation, state building, democracy

Europeanisation is a fashionable concept tightly intertwined with the European Union and its project of integration. The EU has promotion of democracy and the rule of law in Europe as primary objectives, and – to this end – Brussels has initiated a large-scale harmonisation of legislation throughout Europe and a wholesale transfer of principles of good governance from the EU core to prospective new member states. All in all, this has been a success story. The expanded EU (from 15 member states in 1995 to 27 in 2007) has become what it was intended to be: a club of European democracies.

But the EU has even more ambitious plans. The EU is also a state and nation building project cast in a democratic institutional setting. The EU refers to itself as a democracy, and the architects of the Eurobarometers keep asking respondents for their assessment of how democracy works in the European Union. Even so, the EU clearly is not a full-blown democracy. It has been marred by legitimacy and accountability problems, the so-called democratic deficit, for years. But not even the most dedicated European federalists would launch parliamentarism as the obvious solution to the problem. Its application

would expose the member states to the constant risk of being overrun by parliamentary majorities. Democracy on the level of the member states is much more straightforward, but the EU agenda contributes to its complexity. Somehow the EU member states have to come to grips with the European state building project in the current tug-of-war between the European Commission and nationalist forces for or against deepening European integration.

This article sets out to clarify the complex relationship between Europeanisation and democracy. In the process we will get a better understanding of what the EU is, what it is not, and what it might become in the shadow of the ongoing Eurozone crisis.

The EU as a Moving Target

The EU has appeared in many shapes and forms – and under different labels – since it was founded in 1957. It is a moving target of sorts, and it was always easier to identify its visions than to define what it is. It started as a peace project in the wake of the Second World War. Economic cooperation was to make the countries of Western Europe, particularly France and Germany, so intertwined that war between them would be unthinkable. After more than half a century of cooperation in Europe, the peace project stands out as quite a success story, even though nobody knows what would have happened if the EU had not materialised. But in the background the vision of something even greater – the United States of Europe – always loomed large (Zielonka, 2007: 7-9). The EU was thus a state building project from the very beginning. The vision is far from fulfilled, but the EU has gradually progressed towards statehood. Its sphere of

competence has expanded radically and within its sphere of competence supranational decision making prevails. Individual member countries may, therefore, find themselves overruled by a qualified majority vote in the Council. But the EU is not yet fully in charge of high politics – defence, security and foreign affairs – generally considered the very core of the nation state. High politics remains a domain for intergovernmental decision making with full veto rights for all member countries. EU foreign policy is therefore frequently reduced to non-committal declarations patching over the differences between the 27 member countries.

The EU thus does not qualify as a state, or as an intergovernmental organisation like the United Nations. It is perhaps best described as a mixture of the two forms of organisation (Berglund *et al.*, 2009: 11-35). But the overall direction – from intergovernmentalism towards statehood – is indisputable, and here we have the source of the conflict within the EU between those who promote this development and those who oppose it. The former are frequently referred to as federalists, and the latter as EU-sceptics. Both camps are heterogeneous, but defined by their most dedicated and articulated members. Hard-core federalists see ever deepening integration (read: state building) not only as a distant goal but also as the solution to whatever problems the EU may encounter along the way. This is the position frequently taken by leading politicians in core member countries such as France, Germany and Belgium. The hard EU-sceptics are also easy to identify (Taggart and Szczerbiak, 2008). Here we find those who reject the European integration project and call for their respec-

tive governments to get out of the EU. They tend to sympathise with right- or leftwing extremist parties campaigning on a nationalist, at times xenophobic, platform. But among the EU-sceptics we also find people who think that the EU is a good thing, but disapprove of the pace and scope of the process of integration. This applies to major political parties and the entire political establishment in individual member countries.

The conflict about the future direction of the EU is partly a product of the deepening economic integration, but it is also the result of the massive territorial expansion of the European Union between 1957 and 2007. The original six – France, Germany, Italy, Belgium, the Netherlands, and Luxembourg – were gradually joined by the bulk of the EFTA, Great Britain's alternative to the European Union, and a number of new democracies in Southern and Eastern Europe. The exodus out of the EFTA began with the EU-accession of Britain, Denmark and Ireland in 1973 and was all but over in 1995, when neutral Finland, Sweden and Austria were accepted as full members of the EU. These were countries that had been critical of the European integration project from its very beginning; once in the European Union, they turned EU-scepticism into a powerful force. Portugal, one of the new democracies in Southern Europe to join the EU in the 1980s, is in fact the only former EFTA member in the EU not to have a long record of EU-scepticism (Berglund *et al.*, 2009: 82-83; 101). The first few years of the new millennium (2004-2007) finally brought 10 new democracies in post-communist Central and Eastern Europe into the EU. For most of them EU (and NATO) membership was a crucial part of a foreign policy paradigm shift from

the Russian to the Western sphere of interest, and in most cases the European integration project did not become an issue of contention until later on.

This is not to say that the new member countries since 1973 with their special agendas hold the original six back from realising their federal visions. Europeanisation and the road map defined by Brussels have not always had a favourable audience among the original six. In 2005 France and the Netherlands somewhat unexpectedly brought the EU into a deep constitutional crisis by rejecting the EU Draft Constitution in two consecutive referendums in May and June respectively – a crisis that was not resolved until the Lisbon Treaty was ratified in November 2009. The campaign for or against the Draft Constitution was marked by concern about the long-term impact of the recent eastward enlargement. The French EU-sceptics warned against an influx of cheap labour from Eastern Europe, eroding French salaries and adding to the unemployment rate. But many voters in France and the Netherlands were also frustrated about the all-European nationalist rhetoric in the draft constitution (Toonen *et al.*, 2005). Everybody knows that the EU is not a nation state. But Brussels, nevertheless, likes to describe the EU as a nation with all which that entails – a flag and a national anthem, a common European citizenship, common political institutions, a common currency, and, if it had worked out according to plan, a common constitution. This is a perfectly normal strategy on the part of the European Commission. State building and nation building are parallel phenomena that usually require a great deal of time, sometimes hundreds of years. This time around the all-European nationalist

rhetoric was apparently premature. The problem was eventually solved in a classical EU manner. The offensive references to EU symbols were removed and the Draft Constitution was restructured into the Lisbon Treaty. But the changes introduced in the Draft Constitution were carried over into the Lisbon Treaty lock, stock and barrel; Valéry Giscard d'Éstaing, chairman of the Constitutional Convent and architect of the Constitutional Draft, sees the two documents as interchangeable in terms of substance. Even so, the outcome must have been a source of dissatisfaction for Giscard and his followers (Giscard d'Éstaing, 2007). Their vision had been censored, even though the all-European symbols were everywhere to be seen.

The Democratic Deficit

The EU has probably done more for the development of democracy in Europe than any other international actor or group of actors, but it has also earned itself a reputation for its so-called democratic deficit. The term implies that we have democracy, but it is somehow flawed. This is probably an accurate description, even though there are those who question the democratic character of the EU altogether. Those who complain the loudest about the democratic deficit in the EU tend to be EU-sceptics and inclined to reject a bi-cameral parliamentary system as the obvious solution to the problem. They prefer the current power sharing arrangement between the European Parliament and the Council, where decision making tends to be consensual. The qualified majority clause is rarely used and presumably helps to speed up the search for a compromise acceptable to all 27 government ministers in the Council.

The EU is not a parliamentary democracy like so many of its member countries, or a semi-presidential democracy like some of its member countries, or a presidential democracy like the United States. But it would arguably qualify as a democracy according to the criteria it imposes on prospective member states since the EU Summit in Copenhagen in 1993. The democratic institutions are in place – the European Parliament, the Council, the Commission and the Court of Justice. The rule of law prevails. The EU is in fact governance by treaties to the extent that politics was long relegated to a secondary position. The EU undoubtedly promotes human rights and respect for national minorities within and beyond the Union. But – as may be inferred from Figure 1 – there is a problem with the way democracy works in the European Union.

Figure 1 is part of the standard comparative politics toolbox. It represents the three objects or levels of support – the authorities or the political actors, the regime, and the political community – identified by David Easton, as he developed his conceptual framework in the mid-1960s. Here the 'regime' has been broken up into its three constitutive components – regime principles, regime performance and regime institutions, as suggested by Pippa Norris in 1999. Easton defines politics as the 'authoritative allocation of values for a society' and societies tend to be associated with nation states (Easton, 1965b: 21). But his model is theoretically applicable to any political system and highly suitable for comparative purposes. It helps us to identify similarities and differences between the political system of the European Union and the political system on the level of its member states.

Figure 1. Levels and Objects of Political Support

Object	Characteristics of support
<i>Political actors</i>	Specific support for particular political actors or authorities.
<i>Regime principles</i>	Support for the regime type as a principle or ideal, i.e. as the most appropriate form of government.
<i>Regime performance</i>	Support for the way the system functions in practice.
<i>Regime institutions</i>	Attitudes towards the constitutional framework, the police, the state bureaucracy, political parties and the military. Support for institutions rather than persons; support for the presidency as such rather than the incumbent.
<i>Political community</i>	A basic attachment to the nation beyond present institutions of government and a general willingness to co-operate politically.

Sources: Easton, 1965a, 1965b; Norris, 1999

One might expect the differences to dominate, but this is not the case. The similarities are in fact striking. The EU may not have a written constitution, but it is committed to a number of regime principles, including democracy and the rule of law (Sattler, 2008: 58-62). The EU government institutions reflect the somewhat limited scope of the Union, but the core democratic institutions are in place and the Union features a popularly elected parliament as well as European political parties. Elections to the European Parliament are held throughout the Union every five years, but – in all fairness – they boil down to a series of national elections. The electoral campaigns have a distinctly national flavour,

and the parties running are almost always identical with the political parties competing for mandates in national elections. The ties between the candidates and parties running for the European Parliament and the parliamentary factions or ‘parties’ within the European Parliament are unknown to most voters and many of them abstain from voting (Hix, 2008: 76-84). Together these parliamentary parties form an embryonic all-European party system, including socialist, conservative and liberal parties, but it has thus far left precious few imprints on the party systems of the member countries (Hix *et al.*, 2007). This takes us back to Figure 1, more specifically to the sense of political community

or – in this particular case – rather the lack thereof on the EU-level. European society is simply too loosely defined to provide a solid platform for an all-European civil society and an all-European public sphere. Such a platform may materialise in the long run. In the meantime, the debate about Europe rolls on in German, French and even British media, but it hardly has repercussions beyond the elite sphere. In the Nordic countries, even the elite strata keep a low profile on issues of European integration. If at all addressed, they are addressed as foreign policy issues.

The composition of the Council and the European Commission makes sense in terms of the history of the European Union. The Council serves as an Upper House or Senate in a bi-cameral parliamentary system, but it is not a popularly elected body. It is a forum for all the relevant government ministers. In a similar vein, it may be noted that the European Commission – the government of the EU – is made up of one commissioner from each of the now 27 member countries. These institutional arrangements are traces of intergovernmentalism that make full-blown democracy difficult. This can be corrected through institutional reform, but the competing visions about the nature of the European Union are likely to make such a reform process difficult. The other flaws we have identified are much more challenging in the sense that they cannot be removed from the agenda by a stroke of the pen. A party system, a civil society or a public sphere evolves organically. This is what happened in the nation states of Europe in the late 1800s and early 1900s, and in the long run it might very well happen in the EU as well. The contemporary European party system is, for in-

stance, reminiscent of the party systems that emerged in Western Europe during their first few years of democratisation (Duverger, 1967; Epstein, 1967); when holding out the prospect of public funding for all-European parties, the EU is obviously trying to promote such a development. The EU – and its member countries – could also do more to make the European elections a genuinely all-European affair (Hix, 2008).

The democratic process runs much more smoothly within the member states. Some of them are engaged in state and nation building projects of their own, but they all have a much more solid societal foundation than the EU. This could provide the EU with a reservoir of democratic legitimacy, if the EU and the member states were generally seen as moving in the same direction. But they are not. There is no widespread call for deepening integration in contemporary Europe. This is not why the EFTA countries started to defect to what was then known as the European Economic Community; and this is not why the new democracies in Central and Eastern Europe lined up for membership in the EU in the early 1990s. Support for the European integration project is generally stronger among those who initiated it in the 1950s, but the original six also have a fair share of critical voices (Berglund *et al.*, 2009). The conflict has been there all along. The current debt crisis in Europe has only made it more visible.

The Debt Crisis

The financial crisis in the US in 2008 had far-reaching ramifications, and Europe has since been at the centre of a series of sovereign debt and bank crises. The economic uncertainty unleashed a debate about the Euro and its poten-

tial to survive as the common currency of the European Union. In the latter part of 2011, international media foresaw the imminent breakdown of the Eurozone. The focus was then on the escalating debt crisis in Greece – an economically marginal country within the all-European context. But the European Commission has since been reminded of the mounting problems in far more economically central countries like Italy and – more recently – Spain.

Brussels – unsurprisingly – sees more integration as the solution to the problem. This includes empowering the European Central Bank (ECB), making it into a player more on a par with national banks in countries like Great Britain and the US. Exactly what this implies is still being negotiated. The rich countries in Northern Europe are understandably reluctant to assume full responsibility for debts accumulated by their poor partners in Southern and South-Eastern Europe, and changing the legal framework is a daunting task anyway in a constitutional setting, where consensus is *a sine qua non* for amendments. Brussels has therefore failed to live up to the expectations of the market time and again, but in spite of the harsh message often accompanying its interventions, ECB's readiness to prop up economies in crisis and defend the common currency has been seemingly boundless. Support has been forthcoming in many shapes and forms, direct (loans) as well as indirect (friendly interventions on the bond market), and the amount of money that has thus far been poured into the crisis economies is difficult to estimate. The economic consequences have been manifold, including a weaker Euro (as compared to the US dollar) and the conspicuous downgrading of Germany's credit

rating by Moody's in late July 2012. Germany apparently lost its top level credit rating due to its commitments towards other Eurozone countries, while Great Britain – a country with weaker economic performance, but full control over its own currency – defended its top level rating (Spiegel Online, 25.7.2012). Germany has therefore called for Brussels to be given oversight authority in budgetary and fiscal matters in the member countries so as to avoid a repeat of the recent economic crises in the EU.

The main scenario – at least in Brussels – is thus more of the same. Deepening economic and political integration may very well be what the Eurozone needs to stabilise the common currency and avoid unpleasant surprises, but it is not necessarily a hit in the EU at large. It will at any rate increase the gap between insiders and outsiders within the European Union, and it may eventually prompt Britain, always a reluctant European, to opt out of the EU altogether. But much may happen along the way. Voters in countries not part of the crisis may get tired of subsidising allegedly lazy and unreliable people in debt-ridden countries. The German Constitutional Court may render German participation in the European integration project increasingly difficult or put an end to it, and Greece may throw in the towel, declare bankruptcy and opt out of the currency union (Böll *et al.*, 2012a: 23-31). The latter might seem to be a minor problem, but it is not. Greece only accounts for a minor share of the European gross domestic product (GDP), but its economy is deeply intertwined with that of other EU countries; the chain reactions in the wake of a Greek Euro exit simply cannot be foreseen. No one fore-

saw that the bankruptcy of the *Lehman Brothers* investment bank in New York in the autumn of 2008 would result in a worldwide economic meltdown. Yet, it unleashed a chain reaction that brought us frightfully close to such a meltdown.

It is frequently argued that firewalls around countries like Greece are imperative to prevent contagion. Brussels has no doubt tried to build such firewalls. But there is a number of countries in different stages of crisis and many firewalls to build; in the final analysis, it is a moot question whether they are strong enough to contain the crisis. The doomsday scenario is thus not entirely without substance. The British government had such a scenario in mind when – in November 2011 – instructing Her Majesty’s embassies all over Europe to brace themselves for social disorder and riots in the wake of the pending breakdown of the Eurozone (Public Intelligence, 28.11.2011), and the German magazine *Der Spiegel* has repeatedly warned that unskilful handling of the Eurozone crisis might set the clock back to the 1930s with mass unemployment, hyperinflation, protectionism, right-wing populism and xenophobia – the very kind of setting that brought about the Second World War and that the EU was designed to prevent from ever materialising again (Böll *et al.*, 2012a: 22-27). This is also the ultimate argument for EU funding of member countries in crisis.

The doomsday prophets are still numerous, but the prospects look much brighter now than they did a year ago. The EU – and particularly the Eurozone – is moving towards deeper integration; Greece and other crisis economies are trying to come to grips with their problems within the Eurozone. It has been a

very costly rescue operation, and it is not over yet. But the European great powers have invested too much money and prestige into the common currency to let it slide out of control. The debt crisis has no doubt dealt a serious blow to the image of the European Union, but the EU has not lost its attraction on neighbouring countries. EU membership remains coveted. But there is more to the EU than the Eurozone, and it is a moot question whether the common EU institutions will be sufficient to accommodate the Eurozone as well as the member states that have opted out of it.

The Challenge of Democracy

It should be clear by now that democracy constitutes a challenge for the EU and its member countries. The EU has established itself as a club of democratic countries and successfully promoted democracy in applicant countries with an authoritarian and even totalitarian past. This objective was achieved by making the adoption of European standards of governance into a *sine qua non* for successful completion of the drawn-out process of negotiations between the candidate member countries and the European Commission, the so-called *acquis communautaire*. This rather hands-on approach towards the applicant countries is also known as EU conditionality. It worked well in a setting where the applicant countries had EU (and NATO) membership as their primary foreign policy goal, and – as may be gauged from Table 1 – it redrew the political map of Europe.

With Freedom House scores between 1 and 2, the ten East European enlargement countries of 2004-2007 and two candidate member countries (Croatia and Serbia) now qualify as democra-

Table 1. Democracies, Hybrid Regimes and Autocracies in Eastern Europe, 2011

Democracies (Scores: 1-2)	Hybrid regimes (Scores: 2.5-5)	Autocracies (Scores: 5.5-7)
Czech Republic (1)	Montenegro (2.5)	Azerbaijan (5.5)
Estonia (1)	Albania (3)	Kazakhstan (5.5)
Hungary (1)	Macedonia (3)	Russia (5.5)
Lithuania (1)	Moldova (3)	Tajikistan (5.5)
Poland (1)	Ukraine (3)	Belarus (6.5)
Slovakia (1)	Bosnia and Herzegovina (3.5)	Turkmenistan (7)
Slovenia (1)	Georgia (3.5)	Uzbekistan (7)
Bulgaria (2)	Kosovo (4.5)	
Croatia (2)	Armenia (5)	
Latvia (2)	Kyrgyzstan (5)	
Romania (2)		
Serbia (2)		

Note: The classification in Table 1 is based on Freedom House ratings of the countries of the world on a seven-point scale running from strongly democratic (1) to strongly autocratic (7), but the cut-offs defining the regime types are those of Linde and Ekman (2011), and Berglund and Ekman (2013). Country scores are reported within parenthesis. The countries listed in bold have been part of the EU since the eastward enlargement of 2004-2007.

cies. Countries with scores in the range of 2.5-5 have been classified as hybrid regimes. They belong to the grey zone between democracy and outright dictatorship or autocracy. But there are different shades of grey; and countries somehow within the EU's sphere of interest generally do better than other hybrid regimes. The table thus suggests that actual or perceived closeness to the EU furthers democratisation.

The countries of the Western Balkans such as Serbia, Montenegro and Albania are close to the EU in the sense that they are officially listed as potential EU members. Though interested in membership and/or close ties with the EU, Moldova, Ukraine and Georgia are not seen as potential members in the foreseeable future. Relations with those countries are

handled within the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP) – an EU programme launched in 2004, offering everything but membership to the EU's new neighbours in Eastern Europe. This was the first attempt to define the borders of the European Union, but it was also designed to calm Russia, always fearful of incursions into its so-called Near Abroad of former Soviet republics.

The EU thus deserves credit for having made Europe safe for democracy, but its own road towards democracy has been considerably bumpier. Most political scientists would argue that democratisation of the EU is an impossible endeavour as long as the EU is not a state (Linz and Stepan, 1996). But state building is not enough. There should also be a

sense of political community, and it simply is not there – at least not on the grass root level. For the vast majority of European citizens, nationality remains the primary source of identification (Berglund *et al.*, 2006). Any other outcome would have been astounding, considering the transformation of the EU in terms of scope as well as size. What was previously a forum for economic cooperation has turned into an aspiring political union, as the number of member countries increased from 6 to 27. This is hardly an ideal setting for the formation of stable European identities or, for that matter, for the development of a lively and multifaceted all-European civil society. Harsh as it might seem, it may be argued that the EU political institutions were built exclusively for the European political elite – heads of state, prime ministers and other ministers. There was a parliamentary body at the outset, but it was indirectly elected and only had consultative functions. The direct elections to the European Parliament represent an innovation; as does the gradual empowerment of the parliament. These were important steps towards integrating the grass root level into the decision making process, but they did not make the EU a full-blown democracy.

The relations between the EU and its member states are marred by at least three problems. The EU is frequently seen as something far removed and of little concern – thence the generally low turnout in elections to the European Parliament. It is also associated with red tape and bureaucracy by virtue of its many directives and regulations (Hix, 2008). These are minor problems compared to fundamental conflicts about the direction of the EU. There have been quite a few of those over the

past few years revolving around treaties and opt-outs, policy issues and budgetary matters, but nothing as potentially disruptive as the current British position on the EU. An EU-member since 1973, Britain now wants to renegotiate the terms of its EU accession with the European Commission. In a speech on 23 January 2013, Prime Minister David Cameron also vowed to submit the renegotiated terms for approval or rejection by his voters in a simple in/out referendum on Britain's relations with Europe (Cameron, 2013). If the EU does not comply with this request, David Cameron will have little choice but to pull Britain out of the EU if re-elected in 2015. If the EU does agree to renegotiate, the new deal might be rejected by British EU-sceptic voters anyway, and the EU Commission would have to brace itself for similar requests from other member countries keen on improving the terms of their EU memberships. Vocal EU-sceptics within the Conservative Party and the rightwing UK Independence Party have supposedly driven the Conservative Prime Minister to this drastic move. The economic crisis and the call for deepening integration to stabilise the Eurozone have added fuel to EU scepticism and nationalism throughout the Union; in the long run, this nationalist revival in Europe might turn out to be more damaging to the EU than stabilising the common currency.

By Way of Conclusion

Organisationally, the EU is a hybrid between intergovernmentalism and statehood. It has an ideological commitment to democracy and European integration. It has done more to promote democracy in Europe than anyone else, but it cannot practice all that

it teaches. It is not – and cannot develop into – a full-blown democracy on a par with its member states as long as European state and nation building remains incomplete. Deepening or vertical integration has increased the competence of the European Union, but statehood is not in any way near. It is not even on the agenda of the European Commission. There is no road map towards a European federation within the European Union, but the logic of the European integration project is such that the obvious solution to most problems is more rather than less integration. In this sense, the EU constitutes a permanent challenge to the nation states of Europe, and the nation state is a formidable foe.

Political integration is a bold project. It is not over until the different units have somehow merged. State and nation building usually takes a very long time, and it is usually accompanied by force and conquest. In the European Union, however, integration is based on consent, and not on coercion. The EU is a club of European democracies, but it has a record of opening up for new members upon demand. It is what José Manuel Barroso, Chairman of the European Commission, facetiously referred to as a ‘friendly empire’ (Barroso quoted in the Telegraph, 11.7.2007; Barroso on youtube, 10.7.2007). The 27 countries now in the EU add an almost mind-boggling complexity to the process of European integration. The founding fathers of the European Union, somewhat naively, believed that the material benefits of economic integration would initiate a shift of loyalties from the national to the European institutions (Pentland, 1973: 162-167). This never happened. The EU institutions were not visible enough, and the governments of the member coun-

tries were always ready to take credit for what worked out well and shift the blame for failures onto the EU. Integration and innovation processes have much in common – they are non-linear, contingent upon critical events and thus difficult to foresee (Berglund *et al.*, 2006: 19-24). The current Eurozone crisis may turn out to be such a critical juncture. It has put the Eurozone on a fast track towards deepening integration. Most of the EU countries not in the Eurozone are theoretically in a slow lane; they will join the Eurozone in the future when they fulfil the economic convergence criteria. But the EU also includes Eurozone opt-outs like Great Britain in search of parking space rather than a slow lane towards deepening integration. It remains to be seen whether or not the current EU institutions will prove robust enough to accommodate the actual and potential Eurozone countries as well as the permanent opt-outs.

The increasing malaise in Europe is largely a function of the ongoing economic crisis. It has brought escalating unemployment figures, harsh austerity programmes and – in many cases – an influx of immigrants and asylum seekers. The voters hold their government and the EU responsible for this dismal state of affairs – thence their shift towards new, alternative or populist parties often campaigning on a nationalist and protectionist platform. Not so long ago, when times were good and economic prospects brighter, European citizens tended to be satisfied with their respective government as well as the European Union. So, with economic recovery, the current nationalist wave in Europe may possibly recede. But economic recovery will not make nationalism go away. The latter will keep haunting the European integration project.

REFERENCES

- Barroso, J. M. (2007) On Europe as a "Friendly Empire", available at: <http://youtube.com/watch?v=-I8M1T-Gg-RU>
- Berglund, S., Duvold, K., Ekman, J., Carsten, S. (2009) *Where Does Europe End: Borders, Limits and Directions of the EU*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Berglund, S., Ekman, J. (2013) Introduction, in: S. Berglund, J. Ekman, K. Deegan-Krause, T. Knutsen, eds., *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, 3rd edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Berglund, S., Ekman, J., Vogt, H., Aarebrot, F.H. (2006) *The Making of the European Union: Foundations, Institutions and Future Trends*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Böll, S. et al. (2012a) Abschied vom Euro, in: *Der Spiegel*, 20, 14.5.: 23-31.
- Böll, S. et al. (2012b) Blick in den Abgrund, in: *Der Spiegel*, 26, 25.6.: 22-27.
- Cameron, D. (2013) EU Speech at Bloomberg, 23.1., available on the Internet at: www.number10.gov.uk
- Duverger, M. (1967) *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*. London: Methuen and Company Ltd.
- Easton, D. (1965a) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Easton, D. (1965b) *A Systems Analysis of Political Life*. New York, London and Sydney: John Wiley & Sons.
- Epstein, L. D. (1967) *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Giscard d'Éstaing, V. (2007) The EU Treaty is the same as the Constitution, in: *The Independent*, 30.10., available at: <http://independent.co.uk/voices/commentators/valeacutery-giscard-destaing-the-eu-treaty-is-the-same-as-the-constitution-398286.html>
- Hix, S. (2008) *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hix, S., Absul, N. and Roland, G. (2007) *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linde, J., Ekman, J. (2011) Patterns of Stability and Performance in Post-Communist Hybrid Regimes, in: E. Bakke, I. Peters, eds., *20 Years since the Fall of the Berlin Wall: Transitions, State-Breakup and Democratic Politics in Central Europe and Germany*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Linz, J. and Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Norris, P. (1999) Introduction: The Growth of Critical Citizens, in: P. Norris, ed., *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press.
- Pentland, C. (1973) *International Theory and European Integration*. London: Faber and Faber Limited.
- Public Intelligence (2011) U.K. Embassies Preparing for Collapse of Euro, 28. 11., available at: <http://publicintelligence.net/u-k-embassies-preparing-for-collapse-of-euro/>
- Sattler, M. (2008) From Nation State to Member State of the European Union, in: W. Rothholz, S. Berglund, eds., *Vom Symbol zur Realität: Studien zur*

- poliyischen Kultur des Ostseeraums und des östlichen Europas*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Spiegel Online (2012) Germans Should be Afraid of Economic Collapse, 25.7., available at: <http://spiegel.de/international/germany/german-press-on-moody-s-cut-to-german-credit-outlook-a-846322.html>
- Taggart, P., Szczerbiak, A., eds. (2008) *Opposing Europe: the Comparative Party Politics of Euroscepticism*, 1-2. Oxford: Oxford University Press.
- Telegraph (2007) Barroso Hails the European "Empire", 11.7., available at: <http://telegraph.co.uk/news/world-news/1557143/Barroso-hails-the-European-empire.html>
- Toonen, B.S., Voermans, W. (2005) Saying No to a European Constitution: Dutch Revolt, Enigma or Pragmatism. *Journal of Comparative Government and European Policy* 3 (4): 594-619.
- Zielonka, J. (2007) *Europe as Empire: the Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Europeizacija i izazov demokracije

SAŽETAK Članak objašnjava kompleksan odnos između europeizacije i demokracije. Nudi se dublje razumijevanje same Europske Unije te njene transformacije u svjetlu krize Eurozone. Organizacijski, EU je hibrid intergovernmentalizma i državnosti. Posjeduje ideološku predanost demokraciji i europskoj integraciji. Imala je presudnu ulogu u promicanju demokracije u Europi, iako ne može uvijek ispuniti ideal koji zagovara. Nije – i ne može biti – punokrvna demokracija na istoj razini sa svojim članicama dokle god izgradnja europske države i nacije ostaje nedovršena.

KLJUČNE RIJEČI europeizacija, izgradnja države, demokracija

TOWARD THE DOMINANCE OF THE EXECUTIVE

Danica Fink-Hafner

*Faculty of Social Sciences,
University of Ljubljana*

Izvorni znanstveni članak
Priljeno: rujan 2013.

Summary This article examines the recent processes of globalization and (within this framework) Europeanization, with a focus on the changes in national political systems (particularly in post-communist EU member states) due to the pressures of these processes. The main thesis is that national executives have been gaining power in relation to the legislative due to international pressures. The international financial and economic crisis has added to this trend as countries become more financially dependent on international centers of power which demand efficient economic liberalization from national executives as a precondition for the required international loans. The case study of Slovenia is presented from a comparative perspective (in some aspects being a deviant case) so as to offer new theoretical insights into the mechanisms of strengthening the national executives.

Keywords globalization, Europeanization, post-communist states, executive, crisis

Introduction

The latest wave of globalization, which includes European integration processes, has brought about new challenges to the processes of democratization. Among the key problems is the evolving power of both governments and the supranational financial and economic power centers, including intergovernmental organizations such as the World Bank, IMF and OECD. In this article, we will examine the trends in the relationships between the national executives and national legislatures

in relation to the globalization/Europeanization processes. Since a core of post-communist countries have recently undergone a transition to democracy, a consolidation of democracy, as well as European integration, and since all these processes have been very much embedded in the latest wave of globalization, they make for a good example in terms of analyzing the interference of the processes and their outcome.

Unlike the old EU member states, which originally initiated European integration processes for reasons of eco-

nomy and security, the post-communist states joined these processes in the 1990s based on expectations that the processes would also bring about a boost to democratization. Even though the post-2004 EU member states had been closely monitored during the accession stage and pressured to fulfill (among other things) the Copenhagen political criteria, this pressure dissipated once these countries had become full EU members. The exception being the recent members: Rumania, Bulgaria and Croatia. Additionally, concern has been growing that the EU as a regional political system is failing to meet its own criteria of democracy. Researchers highlight the processes that have led to increasing the role of the executive and the democratic deficit in the EU political system.

Our thesis in this article is that, in post-communist states that have joined the European integration processes, the national executive has been gaining power in relation to the legislative due to the combined effects of (1) the domestic consolidation of democracy in post-communist EU member states, (2) the pressures of international economic liberalization, and (3) Europeanization (understood as the adaptations made to the domestic political system in order to manage EU affairs). The current financial and economic crisis is strengthening this trend whilst simultaneously allowing more radical changes to take place in a relatively short time frame.

Our argument is based on: (1) research into the processes of consolidation of post-communist democracies since the democratic transition, in particular examining the changing relationship between the executive and the legislature (at the expense of legislature); (2) research into the impacts of the global

pressure for economic liberalization on the political power restructuring of the national political systems (strengthening the executive in financially-dependent countries); and (3) research into the national adaptations made in order to manage EU affairs (the strengthening of national executives at the expense of national parliaments), while also taking account of the intervention of the international financial and economic crisis. The thesis is tested in depth on the case of Slovenia. In line with Dogan and Pe'lassy's suggestions regarding the case study methodological strategy (Dogan and Pe'lassy, 1990: 107-110), this case is not selected as an illustration, but rather as a comparative case study, and in some aspects as a deviant case study that brings about new theoretical insights. The case of Slovenia closely resembles that of Sweden in that (1) it represents an example of a country joining the EU after the European Council had already become well institutionalized and the national executives empowered, while (2) the increase in empowerment of the national executive has taken place due to Europeanization pressures even when domestic political circumstances had become unfavorable for the empowerment of the chief executive (Johansson and Tallberg, 2010). Slovenia also makes a good case study because it has not experienced any major constitutional or electoral engineering. The article builds on the existing research published by international and Slovenian scholars.

The article is structured as follows. Firstly, we will present the research findings on (1) the domestic processes of consolidation of young post-communist democracies, (2) the impacts of the global pressures for economic liberalization and the related strengthening of the role

of national executives, (3) the impacts of globalization (particularly Europeanization) on the re-arrangement of national political systems, and (4) the impacts of the current global financial and economic crisis on the re-arrangement of the relationships between the national executive and legislative. In a separate section, we will study the case of Slovenia in detail. This will be followed by the chapter Conclusions.

The Domestic Processes of Consolidation of Young Democracies

The power relationship between the national executives in the parliaments in the new democracies has changed dramatically. In the first decade following the transition to democracy, parliaments were particularly assertive and even aggressive in their attempts to control the executive (Olson, 2004; Mansfeldova, Olson and Rakušanová, eds., 2004; Ilonszki and Olson, 2011). The weaknesses of the executives in new democracies stemmed from the dynamic party systems and the fact that governments tended to be unstable. While the first decade was characterized by parliaments frequently amending government bills (Olson and Norton, 2008: 174), the second decade was characterized by the increasing power of the executive in relation to the legislative (Kopecký, 2004). Since party systems institutionalized and consolidated during the second decade, parties have been able to control their MPs and the executives have not only gained in power in relation to the parliaments but have actually begun to control them (Kopecký, 2004; Olson and Norton, 2008; Fish and Kroenig, 2009). However, a destabilization of many post-socialist party systems has recently been observed. This has included the

phenomena of new parties both entering parliaments (see analyses by Allan Sikk, Tim Haughton and Kevin Deegan-Krause) and joining the executives (Fink-Hafner and Krašovec, in print). In such circumstances, the strengthening of the executive may be more attributable to the increasing importance of the interaction between the national-level and EU-level decision-making (Johansson and Tallberg, 2010) than to the destabilized national politics.

The Impacts of the Global Pressures for Economic Liberalization and the Related Strengthening of the Role of National Executives

Since the 1970s, privatization and liberalization have become global rules. The early neoliberal reform (known also as ‘Thatcherism’ and ‘Reagonomics’) brought about a new trend toward economic liberalism combined with a New Right understanding of the limited role of the state (characterized by a preference for a thin state, the perception that social problems were primarily the responsibility of private individuals and the family, and the rare intervention of the state in the field of social policy – only in extraordinary circumstances) as well as limited consultative politics – which in particular included the disintegration of partnership-like policy networks (such as policy communities in the United Kingdom and various neo-corporatist arrangements). The diffusion of the neoliberal doctrine from countries like the USA, the United Kingdom and Australia has affected organizations like the OECD, the World Bank, and the International Monetary Fund – IMF (Andrews, 2012: 103-104). It can be said that the diffusion of this idea has assumed the proportions of clear interna-

tional pressure on countries dependent on foreign financial support to follow the neoliberal paradigm. And the national executives of these countries have been held primarily responsible for fulfilling the conditions set by these international organizations in order to access the international loans. Under such conditions, the executives are pressured to perform efficiently in fulfilling the externally-imposed obligations, often at the expense of domestic democratic deliberation and decision-making, while legislatures have been losing their power to challenge the executives.

Indeed, many post-communist countries were already dependent on international financing at the time of their transition to democracy. In such circumstances, the responsibility of national executives in fulfilling the (pre)conditions of international financial organizations (IFO) has made them more externally-oriented in their actions, and this has had a detrimental effect on the involvement of other national actors. National parliaments in post-communist countries in particular have lost ground to the executives (also) due to the pressures for international liberalization and their country's subsequent dependence on IFOs.

Furthermore, recent research reveals that domestic economic problems motivate governments to seek examples of successful policies, while international organizations offer channels for policy learning, and when both domestic and international factors interact, the effects of each are magnified (Fink, 2013). As a rule, post-communist countries experiencing multiple transitions simultaneously (particularly during the 1990s) – referred to as ‘rebuilding the ship at sea’ (Elster, Offe, and Preuss with Boenker, Goetting and Rueb, 1998) – were in this

position and were involved in many voluntary international policy co-operation processes.

By voluntarily participating in EU integration processes, the post-communist countries in fact came under additional pressure from the EU, which followed the same line as the other international organizations. As a precondition of EU membership, the EU promoted economic rules which were well beyond the scope of the *acquis communautaire* proper, and thus created considerable pressure for a form of neoliberalism in the East (Grabbe, 2003; Andrews, 2012). The EU has also implanted into the domestic politics of the accession states the international and transnational dimension of a particular democratic *capitalist model* which is unfriendly to consultative politics, especially social partnerships (Bohle and Greskovits, 2007). In fact, Slovenia has been the only recent post-communist country in the EU in which a form of neo-corporatism managed to interfere with the linking of the national economy to the world economy; whereas in the other accession countries either a neoliberal type of capitalism (the Baltic states) or an embedded neoliberal type (in the Visegrád countries) prevailed (*ibid.*).

The *neoliberal shift* emerged in the EU in 2005 and emphasized the need for growth and for considering pragmatic (neoliberal) means of overcoming the EU's lagging behind the USA in terms of economic competitiveness (Ágh, 2010). The implementation of the Lisbon strategy (2000),¹ which was created as a blueprint for a more competitive EU,

¹ Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm (17.8.2013).

gave a boost to the implementation of experimentalist modes of governance. One such mode was the Open Method of Coordination (OMC),² which in the first instance involves governmental actors and selected experts (Borrás and Greve, eds., 2004; Radaelli, 2003; Borrás and Radaelli, 2010). In fact, the OMC empowered core executives through centralizing and politicizing the co-ordination of EU matters at the national level (Borrás and Peters, 2011). The neoliberal orientation effectively led to questions being asked about the EU's democratic character, as well as to questions about the EU's impact on national-level democracy by the *de facto* increase in the involvement of the national executives in soft EU policymaking distanced from democratic (national and supranational) policy processes.

The Impacts of Globalization (Particularly Europeanization) on the Re-Arrangement of National Political Systems

Globalization has been closely linked to an increase in cooperation among governments in solving transnational, global problems (see e.g. Webb, 1991; Rosenau and Czempiel, eds., 1992; Drezner, 2001, 2007). Furthermore, global policy co-operation, policy co-ordination and dissemination have increasingly been taking place. In this context, European nations have been developing a unique regional political system, which includes sub-national, national, intergovernmental and supranational levels of authority and their mutual interactions.

² Open Method of Coordination, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm (17.8.2013).

General Trends within the Framework of the EU

The latest wave of globalization has induced the emergence of an increasingly politically-integrated EU. The EU's increasing economic integration has necessitated the creation of a regional political system which bears the hallmarks of a state. However, the EU has retained its double-tier functioning in the global context. Both individual member states as well as the EU as an entity play specific roles in the global policymaking.

Nevertheless, the federal (supranational EU) and confederate (intergovernmental) elements still persist within the EU political system. Besides the usual intergovernmental character of multi-level government (MLG) (Hooghe and Marks, 2001), additional intergovernmental policy coordination is increasingly common. MLG in the EU political system involves extensive policy coordination among bureaucrats and ministers in numerous working groups and committees linked to the European Commission and the Council (Bergström, 2005). Additionally, a domestic information deficit about the usual MGL policy coordination has evolved, which has disabled domestic legislatures attempting to effectively control their government on EU matters (Raunio, 2007). The increased use of the OMC and other forms of intergovernmental policy coordination in policy fields in which the EU is not allowed to make binding legislation further obscures the related policy processes. It is because the non-binding nature of 'soft law instruments' effectively involves the national executives that it also offers a possible way of expanding the role and power of the EU-level executive: the Commission (*ibid.*: 165-167). So far, national parliaments have failed

to effectively control the executive in MGL policy processes, and have done even less to control national executives within the framework of the OMC to such an extent that the OMC poses a serious threat to the actual decision-making role of national parliaments (*ibid.*: 169-170, 172). This is particularly the case for accession countries, which are not only expected to adopt the hard law (the *acquis*), but also the *soft law* (the Bologna reform of higher education being an indicative example).

Furthermore, the national political systems of EU member states have had to adapt to managing EU affairs 'at home'. Research into the experiences of the older EU member states has shown that national executives adapted first and most compared to other national institutions. National parliaments have not only been latecomers to the process of Europeanization, but also 'losers' or even 'victims' of Europeanization (see Norton, ed., 1996; Maurer and Wessels, eds., 2001; Raunio, 2008). While parliaments have – at least on a functional level – adapted to their role of giving legitimacy to the national executives, they have largely failed to build a connection between voters and EU-level policy processes (Auel and Raunio, eds., 2012). Since EU matters tend to be debated in parliamentary working bodies and are only seldom plenary, and since the specialized EU committees in many EU countries are closed to the public (Raunio, 2011), parliaments in fact add to the overall diminishing transparency of EU policy processes. Indeed, the EU rule transfer involving not only *acquis* conditionality but also democratic conditionality has not prevented the adaptation of national systems in new post-communist EU members (see more in

Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004) at the expense of national parliaments and the overall transparency of (EU) policymaking.³

Post-communist New EU Member States

By the time the accession processes were under way, the executives had already begun to dominate the parliaments in the accession states. Moreover, these executives of the post-communist accession states had also represented the countries in the negotiations with the EU. As a rule, these processes had not been transparent enough to systematically involve national parliaments and the broader public. Furthermore, in order to insert the *acquis* into the legal framework of the accession states, the bills needed to be adopted prior to full EU membership; consequently, parliaments were pressured into rapidly adopting them in order to catch up with the planned accession dynamics. Taking into account the trend in the empowerment of national executives, both in the process of accession negotiations and the national political system adaptations to full EU membership, the thesis of the

³ For example, see *Second Biannual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, prepared by the COSAC Secretariat and presented to the XXXII Conference of Community and European Affairs Committees of the Parliaments of the European Union (22-23 November, 2004, the Hague, the Netherlands) and *Third Biannual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, prepared by the COSAC Secretariat and presented to the XXXIII Conference of Community and European Affairs Committees of the Parliaments of the European Union (17-18 May, 2005, Luxembourg).

‘import of democratic deficit’ (Grabbe, 2003) has proved to be correct at least to some extent.

The Undemocratic Alienation of the Executive as a Global and European Trend

For some time, researchers have observed the presidentialization of parliamentary democracies – that is to say, the shifting of national political power to favor the executive (Poguntke, 2000). Globalization and Europeanization have added to this phenomenon, especially when governments have negotiated intergovernmentally coordinated policies or particular EU policies behind closed doors. In such processes, national parliaments not only lose control; they also find it difficult not to ratify the policies imposed on the national political system. When Poguntke (*ibid.*) analyzes the presidentialization of European politics, he also emphasizes that these Europeanization processes do not benefit national governments in general, but in fact strengthen the party elites of the national governmental parties.

Overall, the main political trend is undemocratic in liberal-democratic terms. However, at least occasionally, information on the hidden segment of intergovernmental and supranational/EU-level decision-making is leaked to the public and receives democratic input – albeit a delayed one. A good example of such undemocratic alienation of the executive in the processes of globalization and particularly Europeanization is the case of the Anti-counterfeiting Trade Agreement (ACTA).⁴ The controversial

case of ACTA has raised an unprecedented public concern in the EU and in its member states due to the lack of transparency in the negotiating process. Public concerns have focused especially on the undermining of fundamental rights and freedoms in the EU by ACTA provisions. Furthermore, the agreement is believed to conflict both with the *acquis communautaire* of the EU and with the WTO TRIPS Agreement (Matthews, 2012). In this particular case, the EU has learnt a lesson in the pan-European mobilization of civil society as well as in the increasing responsiveness of EU institutions to public pressures and the blocking of the policy process that led to the implementation of ACTA. In this context, the national actors of each country learned some lessons.

The Impacts of the Current Global Financial and Economic Crisis

The decision-making processes aimed at solving the financial and economic crisis in the EU have occurred in such a way as to further strengthen the trend toward the overall empowerment of the national executives. Although the crisis management primarily involved frequent but informal Council meetings, the decisions of these meetings have been imposed on the member states. Without changing legal rules and without ensuring democratic legitimization, the *de facto* power of both national executives and their intergovernmental meetings has increased. Furthermore, the additional subordination of national governments to macro-economic criteria within the Eurozone has been intro-

⁴ Anti-counterfeiting Trade Agreement, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/may/tradoc_147937.pdf (22.8.2013). Anti-coun-

terfeiting Agreement, Electronic Frontier Foundation, <https://www EFF.org/issues/acta> (22.8.2013).

duced, which allows the supranational level to enforce the liberalization paradigm (Jabko, 2011). The international financial organizations (IFO) offering the loans have also been in a position to dictate the austerity strategy to the governments of countries with budgetary debts, while the European Commission has used this as an opportunity to achieve its goal of fiscal consolidation.⁵ In fact, the term 'troika' has even been coined to describe the European Union (EU)⁶ – in practice being represented by the EU's executive arm, the European Commission, the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF); all three collaborate closely in supervising the progress of Eurozone countries requiring bailout loans. It was the European Council (in fact, the intergovernmental body of EU member states), which on 25 March 2011 adopted a decision which led to the amendment of the Treaty on the Functioning of the European Union by the insertion of a new paragraph into Article 136 of the Treaty, allowing for the use of the financial stability mechanism

(ESM) to extend EU-level control over a particular EU member state which could be said to have endangered the stability of the Eurozone (De Witte, 2011). Given that the number of critical Eurozone countries has been increasing, it would seem pertinent to question both the legitimacy and oversight of ever stronger European financial institutions, as well as the power relations between the EU member states with very different economic and political power (Lord, 2012).⁷ As already proven by the decision-making on the 2007-2013 Financial Perspective, the Council holds the *de facto* upper hand in EU budgetary matters, and national interests (as presented by national executives) tend to dominate (Rant and Mrak, 2010: 347-348, 365-366). National parliaments have been rather slow and differentiated in developing instruments to scrutinize the activity of their national executives regarding European Council meetings (Hefftlar *et al.*, 2013).

The post-communist EU member states have found themselves in a group of EU member states (together with the less-developed Mediterranean countries and Ireland) struggling for the status of net recipient from the EU budget. Recently, the already peripheral role of post-communist member states (Watt, 2012: 49-50) in the EU has been further worsened by the international financial and economic crisis. In fact, the crisis hit the peripheral countries of eastern and southern Europe and Ireland more than others (*ibid.*: 54-55). As the crisis in the Eurozone has been primarily interpreted as a consequence of governmental mismanagement, the national govern-

⁵ European Commission (2011) Annual Growth Survey: Advancing the EU's comprehensive response to the crisis. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2011) 11 final. Brussels.

⁶ More on each of the three groups can be found in Kabir Chibber, Who Are the Troika that Greece Depends On?, BBC News Business, 4 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/business-15149626> (18.8.2013). For other meaning of 'troika' in the EU context, see What Is the 'Troika?', http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/spsv/all/40/ (18.8.2013).

⁷ The largest economies (particularly Germany) tend to dictate the conditions of particular bailouts. See Kabir Chibber, *op. cit.*

ments in the countries running a deficit (which were in fact also peripheral countries) were not only blamed for the problems of their national budget deficits but also pressured into introducing austerity measures (*ibid.*: 67) even after it had become obvious that such a strategy contributes to the increase in socio-economic and political problems while failing to produce the expected results.

Ultimately, it can be said that the national executives have been gaining power in relation to the national legislatures, while at the same time the supranational executive in the case of EU and international intergovernmental organizations have been gaining power over national executives. As the case of Greece has shown (particularly the subordination of the Greek government to supranational policies during the ongoing fiscal crisis), (1) such a pattern of governance can undermine the very foundations of the Lisbon governance architecture (Andreou, 2012), and (2) these power relations may persist even when the citizens in the particular country vigorously protest the policies being imposed by such power constellations (Vradis and Dalakoglou, eds., 2011).

The Case Study of Slovenia from a Comparative Perspective

In terms of the political developments of the last two decades, Slovenia shares several characteristics with other Central European post-communist countries as well as certain unique particularities. Among the shared characteristics has been the increasing dominance of the executive in relation to the legislative in the domestic processes of the consolidation of democracy. Slovenia – like all post-communist new EU member states – has also clearly

strengthened the role and powers of the executive while adapting the national political system in order to manage EU matters. However, in opting for a model in which the national parliament plays a more prominent role in the national coordination of EU matters, Slovenia is unique. Also, Slovenia had (until very recently) proved to be an exception in terms of its socio-economic and financial situation. Since the start of its transitional phase, Slovenia experienced successful socio-economic developments and economic growth over the past two decades without dependence on international financial loans, as well as having experienced a rather successful neo-corporatist approach to solving macro-economic policy problems. However, the recent international financial and economic crisis has made Slovenia financially dependent on international loans and subordinated the national executive to the supranational centers of power. Meanwhile the national executive has begun to press on the legislative to adopt measures prepared by the national executive under the international and supranational (EU) pressures. Therefore, Slovenia's recent financial vulnerability threatens to question the country's exceptionalism.

The Shifting Positioning of the Executive in the Domestic Processes of Consolidation in the Young Democracy

The Slovenian parliament has not been exceptional in re-arranging power relations between the parliament and the executive in favor of the latter to aid the process of democratic consolidation. The beginning of democratic parliamentarism was characterized by the parliament's frequent blocking of government initiatives, which even resulted in the postponement of urgently need-

ed legislation – such as the laws relating to privatization (Zajc, 1994: 106). One of the main mechanisms by which the executive has subsequently gained the upper hand has been a tendency toward frequent (mis)use of the institution of urgent (effectively meaning shorter) legislative procedure and governmental pressure on the parliament to adopt issues on the parliamentary agenda, and more recently also the adoption of the rule that a bill may be sent back to the government for amending (Zajc, 2000: 211). During the first two decades, the dependence of the executive on the parliamentary majority was established in such a way that the traditional relationship between the government as the author and the parliament as the critic of bills did not exist (Rangus, 2012) – as with older democracies in recent history. However, Slovenia's executive-legislative relationship today is exceptional, even by the standards of Central European post-communist countries; the executive is able to set the agenda of parliament and parliament's policy outputs. According to Zubek (2011: 173), eighty-six per cent of all the bills have come from the government, and their success has been the highest (ninety-five per cent) compared to the Czech Republic, Poland and Hungary. As with the process of consolidation of political parties and the party system (Fink-Hafner, 2012), governments have increasingly held to inter-party coalition agreements; in fact, political parties have increasingly intruded in the legislative processes by shifting the key debate from the parliamentary arena to the party arena (Igličar, 2010). Consequently, the national parliament has shifted from its basic legislative role toward a predominantly monitoring, representative and legitimizing

role (Rangus, 2012: 243). This pattern of parliamentary-executive relations is not only similar to the second-decade pattern witnessed in other Central European post-communist countries (Ilonszki and Olson, 2011), but also to the second-decade pattern in Spain and Portugal (Leston-Bandeira, 2004). However, what is striking in Slovenia is that, in light of the mismanagement of the financial and economic crisis as well as the numerous scandals, the consolidated party system has been radically shaken up. New parties have not only gained a considerable share of the seats in the parliament, they have also dominated the executive (for details, see the European Journal of Political Science Political Data Yearbooks). From the domestic political point of view, the executive is regarded as particularly weak since the former leader of the Prime Minister's own party has been charged by the Commission for the Prevention of Corruption. The governing coalition is also regarded as fragile, and the level of trust in the government remains very low.⁸

The Impacts of Global Pressures for Economic Liberalization and the Related Strengthening of the Role of the National Executive

Until very recently, Slovenia's exceptionalism was marked by a resistance to the pressures of international liberalization. This was primarily due to the fact that the country had not been dependent on international financial organizations. Also, Slovenia's neo-corporatist arrangements and its more consultative style of the executive compared to oth-

⁸ See the results of the Politbarometer longitudinal public opinion surveys, available at http://www.cjm.si/?q=PB_rezultati.

er post-communist executives produced a particular (neo-corporatist) variation of capitalism (Bohle and Greskovits, 2007), which allowed for the maintenance of a rather stable and prosperous welfare-state. Indeed, while Slovenia's 1991 constitution establishes Slovenia as 'a welfare state/*socialna država*' and subsequent policies effectively maintained the welfare state, the governments in the Baltic states have neither significantly protected the national economies nor maintained social welfare institutions. Meanwhile, although the Visegrád countries have to some extent been protective, Slovenia is not comparable on the same level. Unlike other countries, Slovenia was previously able to rely on its solid financial and economic basis (Mencinger, 1997), which enabled its various governments to opt for gradualism in economic transformation and for the development of neo-corporatist arrangements which enabled the compromises required in order to balance socially inclusive development (Bohle and Greskovits, 2007; Stanojević and Krašovec, 2011). Until very recently, Slovenian governments were relatively autonomous in their relationships with the external financial powers and (with the support of the parliament) opted for gradualist policy changes in all key policy fields, including privatization and the social functions of the state.

*The Impacts of Globalization
(Particularly Europeanization)
on the Re-arrangement
of the National Political System*

Even though the establishment of a newly independent state depended heavily on international and European supranational politics, Slovenia quickly received international recognition

without problem. Internally, the establishment of a new state necessitated the establishment of state structures/policy sectors, which had previously only functioned at the former Yugoslav federal level (including international relations, finances and defense institutions and policies). In the process of multiple transitions, the Slovenian government intensively sought opportunities for policy learning and started with a lively involvement in the various intergovernmental policy co-operations (see more in Fink-Hafner, ed., 2010). Upon joining the European integration processes, this phenomenon intensified.

In the process of accession to the EU, the Slovenian parliament (like other post-communist parliaments involved in the 2004 accession wave) was under considerable pressure to adopt hundreds of bills in a very short period of time in order to insert the *acquis* into the national law prior to becoming a full EU member state. Based on the agreement among parliamentary parties, the legislative procedure was simplified and political consensus was achieved so as not to politicize EU-related matters. Numerous laws were passed without significant deliberation to harmonize Slovenian law with the *acquis*.

Europeanization in terms of the overall adaptation of Slovenia's political system to the functioning of the multi-level EU system has resulted in both Slovenia joining the general trend and the persistence of some elements of Slovenia's democratic idiosyncrasies. However, the general trend of empowering the executive in adapting the national political system to cope with the domestic managing of EU affairs has been evident, not only in its formal re-arrangement, but especially in its func-

tioning. From the normative perspective, we can observe Slovenia's proximity to a small number of EU member states which have emphasized the role of the national parliament in managing EU affairs⁹ at the time of the country's accession as well as currently (Heftler *et al.*, 2013). In terms of the real-life functioning, the executive dominates the national parliament in the management of EU affairs (Košič, 2008; Fink-Hafner, 2008, 2011).

The first year of Slovenia's full membership of the European Union saw a significant reduction in the role of the parliament in managing European Union matters. When Slovenia took on the EU Presidency, the parliament primarily assumed a coordinating role and in so doing chose to set aside Slovenia's national interests. Certainly, following the accession stage, the National Assembly became less involved in EU-related matters. It can also be said that, in the phase of 'policy-taking' from the European Union, one of Slovenia's distinctive features had been its commitment to the principle of full transparency in integration with the European Union,¹⁰ while in the context of Slovenia's full EU membership (in fact, in circumstances where Slovenia can take part in EU po-

licymaking) the role of the parliament and the level of transparency in EU affairs decreased in normative rules (law) and even more so in practice. Additionally, there has been a major increase in the level of secrecy in managing European Union issues. The National Assembly has tended simply to approve the government's proposals prepared by the executive, and the ability of the parliament to control the government in its participation in decision-making processes at the EU level has declined. Since the National Assembly does not efficiently use the available mechanisms and methods of involvement in European policymaking – namely oversight of the national executive – Slovenia is contributing to the European Union's democratic deficit. It comes as no surprise that Slovenia's involvement in soft-law making is no less democratically problematic than in other EU member states (see more in Fink-Hafner, ed., 2010). The same can be said of Slovenia's involvement in the recent ACTA scandal. Only following international public revelation of the scandal was public debate opened in Slovenia and consequently Slovenia's ratification was 'frozen'.¹¹

The Impact of the Current Global Financial and Economic Crisis

Until the recent international financial and economic crisis, Slovenia had not been dependent on the financing of international financial organizations. Of

⁹ See The Law on Collaboration between the National Assembly and the Government on European Union Matters (*Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah evropske unije – ZSDZVZEU*), 25 March, 2004, National Assembly of the Republic of Slovenia (*Državni zbor Republike Slovenije*), Number: 007-01/03-11/3.

¹⁰ For a detailed comparative analysis of the transparency of the accession and the post-accession stage of EU-related policy processes, see Fink-Hafner (2008).

¹¹ Tudi slovenska vlada se nagiba k zamrznitvi ratifikacije Acte, *Dnevnik*, 16.2.2012, <http://www.dnevnik.si/clanek/1042510249> (22.8.2013); Slovenija – Acta: tudi naša vlada razmišlja o zamrznitvi, *TIMES.si*, 16.2.2012, <http://www.times.si/slovenija/acta-tudi-nasa-vlada-razmislja-o-zamrznitvi--62f0158c-cf.html> (22.8.2013).

critical importance for understanding the recent major financial change in Slovenia is the fact that, in the period immediately after joining the EU (2005-2008), Slovenia's economic growth was based on easy access to foreign finance. When the international financial crisis hit Slovenia, the government decided to cover the increased social transfers, thus increasing the public debt whilst, crucially, Slovenian banks, citizens, the non-financial sector and the state relied on loans from abroad (Mencinger, 2012: 77). So, although Slovenia is among the least indebted EU member states and is the least indebted new EU member state (of the post-2004 accession rounds), Slovenia's economic activity has become stifled by the negative investments of the banks and the extraordinarily high share of enterprises in credit banks (*ibid.*, note 25). Many economists, including Mencinger, warn that in such circumstances rapid financial and monetary tightening would fail to eliminate the dependency on credit as well as make it difficult to tackle the problem of liquidity faced by enterprises or the need to decrease banks loans from abroad, while (in such conditions) only the state would be able to foster economic activity, and this would have to be achieved by obtaining more loans from abroad (*ibid.*: 78). Nevertheless, the various international pressures on Slovenia to adopt austerity measures in line with the neoliberal model have been increasing. An indicative case is the parliament's adoption of the government proposal to amend the constitution to limit state debt,¹² while three out

¹² Constitutional Act amending Article 148 of the Constitution of the Republic of Slovenia, adopted by the National Assembly

of four parties in government which had previously opposed such an amendment openly admitted that they had rethought their position due to external pressures¹³ (acting against the demands of the social protests).¹⁴ Furthermore, in the context of international pressure for reform, the

of the Republic of Slovenia on 24.5.2013, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201347&stevilka=1777> (30.8.2013).

¹³ See more in Je. G., Vlada začela postopek ratifikacije fiskalnega pakta, Delo.si, 29.3.2012, <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/vlada-zacela-postopek-ratifikacije-fiskalnega-pakta.html> (30.8.2013); Predlog ustavnega zakona z obrazložitvijo ustavnega zakona za spremembo in dopolnitev 148. člena Ustave Republike Slovenije, http://ucilnica.fmf.uni-lj.si/pluginfile.php/10071/mod_forum/attachment/2462/8-predlog%20ustavnega%20zakona%20z%20obrazlo%20C5%BEitvijo.doc (30.9.2013); Poročilo k Predlogu za začetek postopka za spremembo 148. člena Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ148), EPA 206-VI, Državni zbor RS, <http://imss.dz-rs.si/imis/ff018ae62a985aef1936.pdf> (30.9.2013); Bratuškova: Fiskalno pravilo je zmaga vseh, 24ur.com, 24.5.2013, <http://www.24ur.com/novice/slovenija/danes-dan-d-za-vnos-fiskalnega-pravila.html> (30.8.2013).

¹⁴ See e.g. Izjava za medije Gibanja za dostojno delo in socialno družbo o predvidenih spremembah ustave, ki se nanašajo na ureditev referendumu ter fiskalno pravilo, http://www.socialna-druzba.si/index.php?option=com_content&view=article&id=185:izjava-za-medije-gibanja-za-dostojno-delo-in-socialno-drubo-o-predvidenih-spremembah-ustave-ki-se-nanaajo-na-ureditev-referenduma-ter-fiskalno-pravilo&catid=1:novice (30.8.2013); Erika Repovž, Je. G., Sindikati proti zapisu fiskalnega pravila v ustavo, GZS za, Delo.si, 10.04.2013, <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/sindikati-proti-zapisu-fiskalnega-pravila-v-ustavo-gzs-za.html> (30.8.2013).

rapid (and reduced) legislative procedure has prevailed, which has prevented any proper policy deliberation from taking place.

The fact is that Slovenia has joined the ranks of the problematic countries at a point in time when the logic of austerity measures as a way out of the crisis is being severely questioned. While the IMF has even admitted it may have been wrong¹⁵ and the EU also seems to be reconsidering the austerity paradigm, Slovenia is once again assuming the role of a 'guinea pig' for the revised solution to the financial crisis.¹⁶

Ultimately, it can be said that the pattern of subordination of the national executive to external pressures and its relative strengthening in relation to the national legislative and social partners did not originate with the international financial and economic crisis; rather, the crisis accelerated the existing trends in the weakening of the parliament in relation to the executive, and in the weakening of trade unions. Similarly, the crisis took the form that it did in Slovenia pri-

marily due to the country-specific domestic management of the economy and politics, which had made Slovenia financially (and politically) vulnerable. However, by becoming dependent on international loans, Slovenia has become increasingly similar to other post-communist (*de facto* economically and politically peripheral) countries. The authority now resides with the international financial organizations and with the EU (the European Commission) to dictate the crisis and the post-crisis model of economic management in Slovenia. In such circumstances, the national executive behaves predominantly as the key national actor responsible for the execution of external dictates by using its parliamentary majority as a 'voting machine' to ensure the adoption of all imperative policy decisions.

Conclusions

In this article, we have discussed the general tendency of national executives to acquire power in relation to the legislatures as part of their countries' national and international adaptation to the processes of globalization and Europeanization. The political pressures to adapt the national political systems to fit the requirements of EU membership have empowered the national executives over the national parliaments, which has exacerbated the lack of transparency and has reduced the citizens' democratic involvement. This has been taking place in national contexts in which the current instability of the domestic parties and government would otherwise support a trend toward the weakening of the executive (Johansson and Tallberg, 2010) – including Slovenia. In undergoing this process, new EU member states have more or less followed the path of

¹⁵ See e.g. Howard Schneider, An Amazing Mea Culpa from the IMF's Chief Economist on Austerity, *The Washington Post* on-line, 3.1.2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/03/an-amazing-mea-culpa-from-the-imfs-chief-economist-on-austerity/> (30.8.2013); Larry Elliott, Phillip Inman and Helena Smith in Athens, IMF Admits: We Failed to Realize the Damage Austerity would do to Greece, *The Guardian*, Wednesday, 5.6.2013, <http://www.theguardian.com/business/2013/jun/05/imf-underestimated-damage-austerity-would-do-to-greece> (30.8.2013).

¹⁶ Adrian Marius Dobre, What is the Price of a Troika Deal, 6.6.2013, <http://adrianmarius-dobre.blogactiv.eu/2013/06/06/what-is-the-price-of-a-troika-deal/> (6.9.2013).

older EU member states. Even though the executive has gained power over the parliament in the course of consolidating democracy, this has neither been the only nor the most decisive factor in paving the way for the disproportional involvement of the executive in international and supra-national policymaking, which tends to a great extent to be inter-governmental.

In post-communist countries, intensive converging effects of both domestic and international (including European) pressures can be observed. In fact, they appear to be taking place more radically and rapidly than in older Western EU member states. The international financial and economic crisis has added to this trend. Additionally, the post-communist EU member states have been returning to the economic periphery; in relation to their economic power (requesting social/cohesion transfers within the framework of the EU), they are also politically 'peripherized'.

The case of Slovenia demonstrates that the key trigger for efficient international pressures to intervene decisively in domestic power relations between the executive and the parliament is the particular country's financial and economic dependence on external/international financing. It is due to the conditionality attached to the loans that the borrower is required to provide efficient economic liberalization. Recent-

ly, it has been shown that the countries which have most closely followed the advice of the international organizations have also been hit hardest by the crisis (Andrews, 2012: 123). Slovenia is not yet among those countries; however, it seems unlikely that Slovenia will be able to control either the strategy of managing its way out of its financial and economic crisis or the subordination of the national political elite/the key national political decision-making institutions. While the social response is a critical delegitimization of the national political elite (which has accentuated the existing political instability and provokes ever louder calls for an alternative political system and a more direct democracy), the external pressures in fact support the national executive's instrumentalization of the parliament and further alienate the political elite from the national voting public.

The changing relations between the executive and the legislature is a symptom of a deeper crisis of both the predominant mode of capitalism and the predominant paradigm of managing contemporary societies, countries and the world. The current crisis is therefore not only financial and economic, but also a crisis of political legitimacy in the context of the democratic deficit that is global, EU-wide and national. The case study of Slovenia reveals a mechanism of producing such a democratic deficit.

REFERENCES

- Ágh, A. (2010) The Lisbon and Europe 2020 Strategies of the EU: The Birth Pangs of the European Governance, in: A. Ágh, A. Vértés, eds., *From the Lisbon Strategy to the Europe 2020 Strategy: Think European for the Global Action*. Budapest: Together for Europe Research Centre.
- Andreou, G. (2012) The Greek National Reform Programmes: A Catalyst for the Europeanization of Domestic Politico-Administrative Relations? Paper prepared for the 22nd IPSA World Congress of Political Science 'Reshaping Power, Shifting Boundaries', Madrid, Spain, July 8-12.
- Andrews, M. (2012) Developing Countries Will Follow Post-Crisis OECD Reforms but Not Passively This Time. *Governance* 25 (1): 103-127.
- Auel, K., Raunio, T. (eds.) (2012) National Parliaments, Electorates and EU Affairs, Institute for Advanced Studies, Vienna, Political Science Series 129, April, http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_129.pdf (17.8.2013).
- Bergström, C. F. (2005) *Comitology. Delegations of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bohle, D., Greskovits, B. (2007) The State, Internationalization, and Capitalist Diversity in Eastern Europe. *Competition & Change* 11 (2): 89-115.
- Borrás, S., Greve, B. (eds.) (2004) The Open Method of Co-ordination: Theoretical, Empirical and Methodological Challenges for EU Studies. A special issue of the *Journal of European Public Policy* 11 (2).
- Borrás, S., Peters, B. G. (2011) The Lisbon Strategy's Empowerment of Core Executives: Centralizing and Politicizing EU National Co-ordination. *Journal of European Public Policy* 18 (4): 525-545.
- Borrás, S., Radaelli, C. (2010) Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages, SIEPS, 2010-7 (December), http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_7.pdf (17.8.2013).
- De Witte, B. (2011) The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism, *European Policy Analysis*, 5(6epa), <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/SIEPS20116epa.pdf> (18.8.2013).
- Dogan, M., Pe'lassy, D. (1990) *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, 2nd ed. Chatham, NJ: Chatham House.
- Drezner, D. W. (2001) Globalisation and Policy Convergence. Online. Available HTTP: <http://www.danieldrezner.com/research/policyconvergence.pdf> (3.10.2010).
- Drezner, D. W. (2007) *All Politics is Global*. Princeton: Princeton University Press.
- Elster, J. Offe, C., Preuss, U.K. with Boenker, F., Goetting, U., Rueb, F.W. (1998) *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Fink, S. (2013) 'When I find myself in times of trouble...': The Conditional Effect of International Organisations on Policy Convergence. *European Journal of Political Research* 52 (5): 630-659.

- Fink-Hafner, D. (2008) Ensuring Democratic Control over National Government in European Affairs – the Slovenian Experience, in: G. Barrett, ed., *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press in association with the Institute of European Affairs.
- Fink-Hafner, D. (ed.) (2010) *The Open Method of Coordination: A View from Slovenia*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Fink-Hafner, D. (2011) Interest Representation in Post-Communist Parliaments over Two Decades. *Legislative Studies* 17 (2): 215-233.
- Fink-Hafner, D. (2012) Značilnosti razvoja strankarskega sistema v Sloveniji, in: J. Prunk, Deželan, T., eds., *Dvajset let slovenske države*. Maribor: Aristej.
- Fink-Hafner, D. (2013) Post-accession Politicization of National EU Policy Coordination: The Case of Slovenia, Public Administration, doi, 10.1111/padm.12035 (15.8.2013).
- Fink-Hafner, D., Krašovec, A. (2014 – in print) Factors Affecting the Long-Term Success of New Parliamentary Parties: Findings in a Post-Communist Context. *Romanian Journal of Political Science*.
- Fink-Hafner, D., Lajh, D., Deželan, T. (2010) The Open Method of Coordination in the Global Context of Policy Cooperation, in: D. Fink-Hafner, ed., *The Open Method of Coordination: A View from Slovenia*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Fish, S.M., Kroenig, M. (2009) *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Grabbe, H. (2003) Europeanization Goes East: Power Uncertainty in the EU Accession Countries, in: K. Featherstone, C. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hefffler, C., Kreiling, V., Rozenberg, O., Wessels, W. (2013) National Parliaments: Their Emerging Control over the European Council. Tepsa, policy paper 89, 27 March.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Igličar, A. (2010) Zakonodajna funkcija državnega zbora, in: T. Krašovec, M. Pristavec Đogić, eds., *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- Ilonszki, G., Olson, D. M. (2011) Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development. *Legislative Studies* 17 (2): 234-255.
- Jabko, N. (2011) Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty. Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps), Report No. 2, March, http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_2_0.pdf (15.8.2013).
- Johansson, K.M., Tallberg, J. (2010) Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33 (2): 208-236.
- Kopecký, P. (2004) Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe. *Journal of Legislative Studies* 10 (2-3): 142-153.
- Košič, M. (2008) Evropeizacija nacionalnih parlamentov. Izkušnja Državnega zbora Republike Slovenije. Master

- Thesis, University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_Kosic-Mojca.PDF (15.8.2013).
- Leston-Bandeira, C. (2004) *From Legislation to Legitimization: The Role of the Portuguese Parliament*. London: Routledge.
- Lord, C. (2012) On the Legitimacy of Monetary Union, SIEPS, 2012-3, http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_3rap.pdf (16.8.2013).
- Mansfeldova, Z., D. M. Olson, P. Rakušanova (eds.) (2004) *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and Future Perspectives*. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.
- Maurer, A., Wessels, W. (eds.) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Matthews, D. (2012) The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union. Queen Mary, University of London, School of Law Legal Studies Research Paper Series, 2012(127), 15 October, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2161764 (15.8.2013).
- Mencinger, J. (1997) Costs and Benefits of Secession, in: D., Fink-Hafner, J.R. Robbins, eds., *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*. Aldershot and Brookfield: Dartmouth.
- Mencinger, J. (2012) Slovenija med zlomom socializma in krizo kapitalizma, in: J. Prunk, Deželan, T., eds., *Dvajset let slovenske države*. Maribor: Aristej: 57-80.
- Norton, P. (ed.) (1996) *National Parliaments and the European Union*. London and Portland: Frank Cass.
- Olson, D. M. (2004) Beyond the First Decade: Research Directions in Post-Communist Parliaments', in: Z. Mansfeldova, D. M. Olson, P. Rakušanova, eds., *Central European Parliaments. First Decade of Democratic Experience and Future Prospective*. Prague: Institute of Sociology, Academy of Sciences of the Czech Republic.
- Olson, D. M., Norton, P. (2008) Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition, in: D. Olson, P. Norton, eds., *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. London and New York: Routledge.
- Poguntke, T. (2000) The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?. *ECPR Workshop The Presidentialization of Parliamentary Democracies?* København, April, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws7/poguntke.PDF> (26.4.2011).
- Poguntke, T. (2008) Party Government in the EU: On the Road to Presidentialization?. *EUI Working Papers SPS, 2008 (10)*, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9847/SPS_2008_10.pdf?sequence=1 (15.8.2013).
- Radaelli, C. (2003) Open Method of Coordination. A New Governance Architecture for the European Union?, SIEPS, 2003-1 (March), <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/radaelli.pdf> (17.8.2013).
- Rangus, M. (2012) Dvajset let demokratičnega parlamentarizma na Slovenskem, in: J. Prunk, T. Deželan, eds., *Dvajset let slovenske države*. Maribor: Aristej.
- Rant, V., Mrak, M. (2010) The 2007-13 Financial Perspective: Domination of

- National Interests. *Journal of Common Market Studies* 48 (2): 347-372.
- Raunio, T. (2007) National Parliaments and the Future of European Integration: Learning to Play the Multilevel Game, in: J. DeBardeleben, A. Hurlmann, eds., *Democratic Dilemma of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation, and Accountability in the European Union*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan.
- Raunio, T. (2008) Democratic Control over National Governments in European Affairs, in: G. Barrett., ed., *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press in association with the Institute of European Affairs.
- Raunio, T. (2011) The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliament in the EU Political System. *Journal of European Integration* 33 (3): 303-321.
- Rosenau, J. N., Czempiel, E. (eds.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, New York, Oakleigh, Madrid, Cape Town: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. (2004) Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 661-679.
- Stanojević, M., Krašovec, A. (2011) Slovenia: Social Pacts and Political Exchange, in: S. Avdagic, M. Rhodes, J. Visser, eds., *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*. New York: Oxford University Press.
- Vradis, A., Dalakoglou, D. (eds.) (2011) *Revolt and Crisis in Greece*. Oakland, Baltimore, Edinburgh, London & Athens: AK Press & Occupied London.
- Watt, A. (2012) Solidarity and Cohesion within and between Countries in a Europe in Crisis, in: G. Bajnai, T. Fischer, S. Hare, S. Hoffmann, K. Nicolaïdis, V. Rossi, J. Viehoff, A. Watt, *Solidarity: For Sale? The Social Dimension of the New European Economic Governance, Europe in Dialogue*, 2012/01, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-83E729E0-91018899/bst/hs.xml/86681_104047.htm (17.8.2013).
- Webb, M. C. (1991) International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies. *International Organisation* 45 (3): 309-342.
- Zajc, D. (1994) The Formation of Parliamentary Coalitions in Slovenia and the Functioning of the First Democratic Parliament, in: A. Ágh, ed., *The First Steps. The Emergence of East Central European Parliaments*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies.
- Zajc, D. (2000) *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Založba FDV.
- Zubek, R. (2011) Negative Control and Executive-Legislative Relations in East Central Europe, 1997-2008. *Legislative Studies* 17 (2): 172-192.

Prema dominaciji izvršne vlasti

SAŽETAK Rad istražuje recentne procese globalizacije te (u tom kontekstu) proces europeizacije, s fokusom na promjenama nacionalnih političkih sustava (posebice u postkomunističkim zemljama članicama EU-a) koje su rezultat utjecaja tih procesa. Osnovna je teza rada da je nacionalna egzekutiva pod međunarodnim pritiscima i zahtjevima postigla dodatnu akumulaciju moći u odnosu na zakonodavnu vlast. Međunarodna financijska i ekonomska kriza doprinijela je tom trendu jer su države postale dodatno financijski ovisne o međunarodnim centrima moći koji od nacionalnih izvršnih vlasti zahtijevaju efikasniju ekonomsku liberalizaciju kao preduvjet traženih međunarodnih pozajmica. Studija slučaja Slovenije prikazana je u komparativnoj perspektivi (u pojedinim aspektima prikazana kao devijantni slučaj) tako da nudi nove teorijske uvide u mehanizme koji jačaju nacionalne egzekutive.

KLJUČNE RIJEČI globalizacija, europeizacija, postkomunističke države, egzekutiva, kriza

Javno upravljanje

BUILDING AN EU MEMBER STATE THROUGH DEMOCRACY PROMOTION: THE CASE OF CROATIA'S PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Sonja Grimm

*Department of Politics
and Public Administration,
University of Konstanz*

Lisa Gross

*Department of Politics
and Public Administration,
University of Konstanz*

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: lipanj 2013.

Summary This contribution studies the process of building an EU member state through democracy promotion in the case of Croatia with a special focus on two reform initiatives in the field of Public Administration Reform (PAR). Croatia's experience is representative of intense efforts of the international community to overcome the consequences of violent state dissolution and civil war. The EU in particular has assisted post-conflict democratization with diplomatic initiatives, the provision of aid, and political conditionality. The Croatian political elite showed great willingness to implement democratic reforms, while at the same time remaining critical of what they viewed as 'too much' external interference in domestic state affairs. Based on 30 interviews with Croatian officials, Croatian civil society actors, members of the EU delegation and other representatives of the international donor community, we empirically assess progress and setbacks in Croatia's public administration reform and explain why some reform initiatives have been successfully implemented while others are still pending.

Keywords Croatia, democratization, democracy promotion, European Union, external-domestic interplay, member-state building

1. Introduction

With its accession to the European Union (EU) on 1 July 2013, Croatia is a forerunner in the next EU enlargement round towards the Western Balkans. Croatia gets rewarded for substantial democratization progress since the Socialist Federal Republic of Yugoslavia ceased to exist in the early 1990s. However, transition to democracy was not a smooth process. Although the EU offered a membership perspective already in 2000 (Grimm and Mathis, 2012), it took over a decade to transform Croatia's political, social and economic system to comply with EU accession criteria; some reforms are still pending. Croatia shares this feature of slow transition with mixed results despite (or maybe because?) of intensive international pressure to democratize with many other post-conflict countries. How can these mixed results be explained?

Previous explanations in democratization and democracy promotion studies hint to the general level of difficulty of a threefold political, economic and social transformation, the unwillingness or inability of domestic actors to handle a regime change and thereby also to comply with external reform demands, or the overall legacies of violent conflict such as the loss of societal trust and the economic damage caused that hinder a transition to democracy. This article goes beyond such explanations. Based on a fine-grained process-tracing of Croatia's Public Administration Reform (PAR; in Croatian *Reforma javne uprave*), we developed a twofold argument to explain the mixed results of democratization under external oversight. Firstly, we argue that reform outputs heavily depend on the *interplay of*

external and domestic actors. Thereby, interactions between external and domestic actors *in the domestic arena* are systematized and their influences traced to outputs. Secondly, we put emphasis on a neglected dimension in the literature, namely the importance of *domestic third parties* for policy-making. Here, it is argued that what external actors perceive as a 'delay' in the process is in fact the domestic government's democratic obligation to negotiate with third party representatives affected by potential reform decisions in order to anticipate and avoid negative side-effects of reform.

To empirically validate this twofold argument, the contribution proceeds as follows: In Section 2, the case of Croatia's PAR is introduced. Section 3 discusses the methodological approach and our understanding of the external-domestic interplay in democracy promotion. This is employed in Section 4 to conduct a fine-grained process-tracing of the actors' interactions and the forms of third party involvement during the reform process. A concluding section 5 summarizes the results of the analysis.

2. Croatia's Way into the European Union

In 2013, Croatia has finally joined the club of EU member states. This was possible only after going through a number of challenging reform processes, which aimed to make Croatia a democratic state fit for the EU. Internationally isolated under Franjo Tuđman's regime during the 1990s, Croatia's way into the EU seriously started only after Tuđman's death and the change of government in 2000 to a centre-left coalition under Prime Minister Ivica Račan (Jović, 2006: 85-86). With the EU intro-

ducing the Stabilization and Association Process (SAP) in 2001, the prospect of joining the EU became more credible for the Croatian political elite and proved to be an additional motivation for democratic reforms.

Official accession talks with Croatia only started in October 2005 and were afterwards abandoned several times to pressure the Croatian government into concessions regarding the extradition of war criminals to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) or to reach a compromise in the border dispute with Slovenia. So the transition of Croatia illustrates both successes and failures in democratization under external oversight. On the one hand, Croatia made considerable progress in democratization, as the granting of EU accession shows. On the other hand, EU Progress Reports continuously criticize the Croatian government for its slow progress in reform areas of judiciary or administration and in the fight against corruption (Grandits, 2007; Zakosek, 2008; European Commission, 2010: 7-9). Croatian scholars also warn of insufficient capacity of the Croatian administration to substantively engage in policy analysis and policy formulation (Petak and Petek, 2009). Particularly in the field of public administration, the EU moaned that the legal basis for building a modern and professional civil service was incomplete, that not all required laws were adopted and not all legal acts harmonized.

The EU's Involvement in Croatia's Public Administration Reform

The negotiations during democracy promotion are studied here using the case of Croatian public administration reform as an example. The reform

of the Croatian public administration is usually described as having developed in three phases (Koprić, 2009a, 2011b): the first phase from 1990 to 1993 saw the establishment of a rather centralized and politicized state bureaucracy under Tudjman; the second phase from 1993 to 2001 consolidated given structures. Serious reform efforts in Croatian public administration started in the third phase beginning in 2001, when the EU became more active in the Western Balkans through the SAP. The exact status of the public administration reform within the framework of EU accession is difficult to determine. PAR does not represent a chapter in accession negotiations and is thus not strictly connected to EU conditionality and the EU benchmarking and monitoring system. However, PAR is part of the soft political criteria and thus regularly discussed in EU progress reports. Financial support for PAR has been provided through two framework programs, the "Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization" (CARDS) and consecutively through the "Instrument of Pre-Accession Assistance" (IPA) (Grimm and Mathis, 2012). During the 2011-2013 period, PAR has represented one of the three priorities of EU financial assistance to Croatia.

The overall goal of the EU and other external actors to engage in PAR is to optimize the structures and mechanisms of administrative state bodies based on democratic principles. The four main administrative principles shared by all EU member states are defined in the "European Administrative Space" (EAS): (1) the *rule of law* as "legal certainty and predictability of administrative actions and decisions"; (2) *openness and transparency* as "the scrutiny of administra-

tive processes and outcomes and its consistency with pre-established rules”, (3) *accountability* “of public administration to other administrative, legislative or judicial authorities [to ensure] compliance with the rule of law”, and (4) *efficiency* “in the use of public resources and effectiveness in accomplishing and enforcing the policy goals established in legislation” (SIGMA, 1999: 8-14).

For democracy promoters, reforming the public administration also entails changing the relationship between the state and its citizens from a hierarchical relation to one of equal footing (SIGMA, 2007: 2). The main purpose of a democratic public administration – at the level of state administration, local self-government, and public services – is to service its citizens. This also requires promoting a proactive way of thinking of state officials, and reliable, open, transparent and citizen-oriented public administrations. Those are considered constituent parts of a good business environment and prerequisites of a better standard of life for all citizens (European Commission, 2007, 2012). We are interested now in the patterns of interaction that emerge when these international demands for reform meet with the domestic sphere.

Comparing Two PAR Reform Initiatives: GAPA and CSSA

Two reform initiatives were selected based on their variance in reform output (policy-adoption by the Croatian parliament or no policy-adoption): the General Administrative Procedures Act (GAPA; in Croatian: *Zakon o općem upravnom postupku*) and the Civil Servants Salary Act (CSSA; in Croatian: *Zakon o plaćama državnih službenika*). At the end of 2011, the cut-off point for

this study, a version of GAPA had been adopted in parliament (‘success’); in contrast, CSSA was still being negotiated between the government and third-party actors (‘no success’).¹

Reforming the GAPA aims to simplify and speed up administrative decision-making to improve services for both citizens and businesses; while the reform of CSSA is an attempt to unify the wage system for civil servants in order to render it more competitive.² In both cases, the Croatian Ministry of Administration (MoA; in Croatian: *Ministarstvo uprave*) is responsible for the preparation and implementation of reforms, which began in 2003. The two PAR reform initiatives are similar with regard to external factors. The sets of requirements for the measures are only loosely defined, based on EAS principles and EU Best Practices (Interview D5); the credibility of the reward (in the form of EU membership) is high. The process of EU democracy promotion has been shaped in both cases by diplomacy, democracy assistance, and (soft) conditionality; and the two reform

¹ The cut-off point was chosen due to pragmatic reasons; however, our findings are still valid. The most recent EU Progress Report of 10 October 2012 yet admonishes the Croatian government that ‘[t]he legal framework on salaries, necessary to ensure merit-based promotion and reward mechanisms and to attract and retain qualified personnel, still remains to be finalized’ (European Commission, 2012: 6).

² The previous GAPA, dating from Yugoslav times, was regarded as too complex, as (over-)regulating individual administrative steps, and as suffering from unclear procedures and limited chances for appeal (European Commission, 2007: 8), while being prone to arbitrary decision-making, legal uncertainty, and corruption (SIGMA, 2007: 26).

initiatives differ only slightly in terms of the financial resources invested.³ With respect to domestic factors, GAPA and CSSA differ concerning the number of potential veto players and the potential for societal mobilization: GAPA involved the MoA, the cabinet, and (at later stages) the parliament in negotiations, whereas CSSA additionally included the Ministry of Finance, other line ministries, and various Croatian trade unions.

3. Methodological Approach

In our research, we refer to qualitative approaches of the comparative case study method to conceptualize and analyse the external-domestic interplay and the involvement of third parties (Gering, 2004; George and Bennett, 2005). Process-tracing of the two reform initiatives serves to disentangle variation in the external-domestic interplay during reform and to explain the different outputs. We employ a classical policy-cycle as an analytical frame for process-tracing. A typology of external and domestic instruments is used to trace the external-domestic interplay.

Data Collection and Analysis

The primary instruments of data collection were semi-structured expert interviews which were then complemented by document analysis.⁴ The aim

³ GAPA received slightly more attention, with two EU grants (CARDS 2003 and IPA 2008), while CSSA profited from a CARDS 2001 project grant and lesser assistance from external consultants from the World Bank and SIGMA (Interviews D5; E3; E4; E6).

⁴ Document analysis refers to the annual EU Progress Reports, Pre-Accession Economic Recovery Programmes, and project evaluations.

of the interviews was to gain detailed knowledge about the process of interaction between external and domestic actors in order to identify patterns of interaction within specific reform initiatives. Interview partners were selected to include those interaction experts most closely involved in the administration reforms, especially individuals at the interface between external and domestic actors (Ritchie, Lewis and Elan, 2003: 56). The domestic interview partners were officials in the MoA (at different levels in the hierarchy), the Chief Negotiator's Office, national agencies managing EU assistance, and trade unions. External actors included members of the EU Delegation in Croatia, team members for EU financial assistance projects, and a few other donors in the field. In total, 30 interviews were held between August and November 2011. Depending on the interviewee, the interviews were held either in Croatian or in English. References to interview partners have been anonymized (the letter 'D' indicates an interviewee on the domestic side; 'E' an interviewee on the external side) and consecutively numbered.

The Typology of External and Domestic Instruments

To describe and analyse the patterns of the external-domestic interplay we refer to a typology of external and domestic instruments and their respective means that we developed elsewhere (see Gross and Grimm, 2013). On the external side, we differentiate between the instruments of *diplomacy*, *democracy assistance*, *conditionality*, and *supervision* (Grimm, 2010). The external instruments differ according to the general level of leverage that external actors are able to mobilize to influence the democratic

Table 1. Instruments of *External* and *Domestic* Actors

Side	Instrument	Means
External	Diplomacy	discuss and argue, consult stakeholders, ally with stakeholders/third parties, lobby, issue 'recommendations', issue communiqués, modify/drop demand
	Democracy Assistance	empower, 'propose' assistance, set pre-conditions, control assistance, advise on policy, draft policy paper, draft law, advise on implementation, re-allocate/withdraw, modify/drop demand
	Conditionality	set soft criteria, set benchmarks, monitor, threat to deny EU membership, modify or drop demand
	Supervision	execute veto power, draft laws, adopt laws, implement laws
Domestic	Diplomacy	discuss and argue, consult stakeholders, ally with stakeholders/third parties
	Take-over	agree to EU goals, agree to EU demands, use EU tools
	Slowdown	pay 'lip service', assign low priority, assign low resources, find no agreement, postpone decision, delay implementation, delegate responsibility ineffectively, re-organize working groups
	Modification	adopt and ignore, adopt and re-interpret, change reform draft, re-write reform draft
	Resistance	resist EU demands, reject experts, reject specific terminology, reject draft law, reject assistance
	Emancipation	develop own goals, develop own strategies, provide own funding

Source: Authors' compilation.

reform process, with diplomacy having the least leverage and supervision the most. In practice, however, instruments are used complementarily and are not necessarily mutually exclusive.

On the domestic side, we identify six instruments that characterize domestic actors' behaviour in the external-domestic interplay: *diplomacy*, *take-over*, *slowdown*, *modification*, *resistance*, and *emancipation*. Here, a ranking of instruments is more difficult, as the attitude of domestic actors towards external demands for democratic reforms can range from very supportive to very critical. But even reform-critical attitudes of govern-

ments and state officials of democratizing countries do not necessarily mean that domestic actors oppose the fundamental ideas that lie behind an external reform initiative – such as improving transparency, accountability, or service-orientation to citizens – but they might substantially disagree with the scope and scale of desired reforms, the degree of local third-party participation in policy-making, or estimated feasibility of implementation. Table 1 presents an overview of these instruments, together with the various means that can be used by external or domestic actors to direct the reform process.

4. Tracing the External-Domestic Interplay

Democracy Promoters and Their Counterparts: Mapping the Field of Actors

EU accession negotiations involve many different actors that can hardly be covered by the common description of external actors as 'drivers for change' (Schimmelfennig, Engert, and Knobel, 2006; European Commission, 2007) and domestic actors as 'spoilers' of reform (Stedman, 1997). Mainstream literature on the EU and democracy promotion tends to portray the national side in a one-dimensional way as being either reform-oriented or reform-opposed. Little attention has been paid to the different ideas and interests of involved actors and to internal struggles between more or less EU-critical parts in Croatian society. Therefore, we would like to shed some light on the diversity of domestic actors involved in these externally induced reform processes. Our interviews with involved actors revealed that external as well as domestic actors are divided in their judgment on how EU democracy promotion is put in place on the ground. Different attitudes exist within each group with regard to the content and practice of democracy promotion. To disentangle the different groups of actors based on their attitude towards reform, we propose to differentiate between *change agents*, *neutrals* and *status quo seekers* on the domestic side, and *radicals*, *moderates*, and *critical insiders* on the side of EU democracy promoters.

Inside Croatian society, *change agents* are those individuals that are pro-reform oriented, supportive of EU demands for democratic reforms, and critical of what they perceive as a slow reform progress

in some policy fields. They can be found as (mostly) young technocrats within the Croatian administration, in academia, or as professionals working in civil society organizations. In the Croatian administration, change agents work predominantly in those institutions most exposed to the EU such as the Chief Negotiator's Office, the Ministry of Foreign Affairs and EU Integration, the Ministry of Finance or specific EU agencies such as the Central Office for Development Strategy and Coordination of EU Funds (CODEF) and the Central Financing and Contracting Agency (CFCA). Change agents are very well acquainted with EU habitus and EU talk. *Neutrals* are those actors involved in the reform process that have neither a particular position nor a stake in the reform. They are often at the end of their career and orientate their actions at their supervisors' demand. *Status quo seekers* are those actors less supportive of EU demands with a rather critical attitude towards reform initiatives. They do so either because they are not interested in changing their routines, as reforms always entail new ways of doing things, or because they fear to lose status or benefits within the newly introduced order. They might also be opposed to reform, because they are not convinced of the proposed changes. Neutrals and status quo seekers are mostly found within the administration and less frequently within academia or civil society.

On the side of external actors, different attitudes towards the reform process exist as well. *Radicals* demand very far-reaching changes close to a complete re-structuration of a policy field. They follow an ideal type of liberal democracy that can hardly be found in any of the OECD democracies (some of

the reform proposals made by radicals would never find support in some EU countries). Usually, radicals grew up in OECD countries, and work for some international organizations. *Moderates* are more open to compromise and willing to adjust their reform demands to local propositions. They are interested in the domestic context and are orientated towards democratic improvements in the current system. *Critical insiders* are supportive of democratic reforms, but do reflect on their own role as democracy promoters. They might wish for more participatory involvement of their local counterparts in democracy promotion and are critical towards too radical reform demands that go along with strong top-down approaches.

Having those distinctions in mind, it is also important to note that the line between external and domestic actors in democracy promotion is not clear-cut. Instead, there tends to be a considerable number of Croatian change agents in the society involved in the reform process – in the position of an ‘external actor’. Within the framework of financial assistance, the EU and other international institutions engage Croatian academics or members from Croatian civil society organizations to work as consultants in one of the project teams pushing the reform process. Today, most of the financial assistance projects are given to project teams with a majority of Croatian members, or even to a purely Croatian consortium. In this way, ‘external’ Croatian change agents influence the reform process as project team members at very early stages of policy formulation, which would have never been possible in a traditional policy-cycle. Another way to blur the line between domestic and external actors is the practice of interna-

tional organizations to hire Croatian personnel. Usually, they are employed for lower level positions such as task managers, but for example in the case of the World Bank, the Senior Economist for Croatia is a Croatian woman. In that sense, some Croatian change agents are constantly switching their role between *domestic* and *external* actor.

The External-Domestic Interplay in the Reform of the Public Administration

Taking GAPA and CSSA as examples, we show how the interplay between external and domestic actors in EU membership state building works in practice. The concept of the policy-cycle serves to investigate the external-domestic interplay and the instruments employed by the two sides to promote their political interests discussed (Scharpf, 1973). The policy-cycle describes policy-making as a sequence of stages – agenda-setting, policy-formulation, policy-adoption, policy-implementation, and evaluation – related to decisions and actions concerning a specific policy (*ibid.*: 169). The external-domestic interplay takes place through the entire process, making the policy-cycle a useful tool to separate the different phases of interaction. Due to limited space, the analysis concentrates on the first three steps of the policy-cycle of GAPA and CSSA: agenda-setting, policy-formulation, and policy-adoption. Finally, the dynamics of the interplay in the two reform initiatives are compared.

External-Domestic Interplay with GAPA

With a reform of GAPA, external actors sought to enhance the legal certainty, transparency, and effectiveness of the Croatian administration by introducing e-administration, reducing the number

of regulations, and decreasing the myriad 'special procedures' that required specific administrative decisions to be amended by the parliament (SIGMA, 2007). Reforming GAPA meant changing the backbone of the Croatian administration, which had been functioning on this legal basis since the 1950s under the Yugoslav-socialist rule.⁵

The main external actor promoting the reform of GAPA was the EU, who regularly discussed the progress of this reform in accession negotiations and provided financial assistance with CARDS 2003 and IPA 2008 projects. Complementary assistance was offered by the Danish bilateral assistance programme, USAID, and SIGMA.⁶ The main actor on the Croatian side during the phase of policy-formulation was the Ministry of Administration (MoA), the domestic institution responsible for drafting and implementing the reform at the level of ministers, state secretaries, and heads of division. The Croatian cabinet and parliament were also part of the decision-making process, and the Croatian Office of the Chief Negotiator discussed GAPA in EU accession negotiations.

Agenda-Setting (2003)

In the case of GAPA, the EU acted as the agenda-setter, demanding alignment of administrative regulations with

European administrative principles. In 2003, the European Commission offered financial assistance to reform GAPA through the CARDS 2003 project. At first, reform demands were met with resistance by the Croatian government. It rejected the proposed assistance as it did not see a need for reform. Only after discussions did the Croatian government agree to EU demands and to the CARDS 2003 project, which was scheduled to begin in 2006.

Policy-Formulation Phase 1: Low Interaction (2003-2005)

The first phase of policy-formulation, from 2003 to 2005, was characterized by low levels of external-domestic interaction. External reform demands were met with slowdown by domestic actors. The MoA assigned low priority to the reform, establishing a working group that was never invited to meet. The following year, external actors reacted with democracy assistance to push the process forward. SIGMA offered assistance in the form of an expert who would advise on policy-formulation by assessing possible amendments to the old GAPA (Interview D6; Republic of Croatia, 2005).

Policy-Formulation Phase 2: High Interaction (2006-2008)

The second phase of policy-formulation, from 2006 to 2008, was characterized by high levels of interaction between external actors and the MoA. When the CARDS 2003 project started, the project team engaged very actively in advising on policy-formulation, analysing reform options, and preparing policy papers and strategy papers on 'Principles of Public Administration and Objectives of Administrative Procedures' to be adopted by the cabinet. The

⁵ The Yugoslav GAPA from 1956 was amended in 1965, 1977, 1978 and 1986, but its main features remained similar, even to the old Yugoslav General Administrative Procedure Act of 1930 (see Koprić, 2011a: 439).

⁶ German political party foundations supported administration reform already in 1991/1992, but with limited financial resources.

project team was dominated by radical reformers who proposed writing a completely new version of GAPA that would cut the 600 procedures down to 200. The Croatian persons in charge were a group of status quo seekers. They tried to react with slowdown strategies to counter reform demands, adopting all pre-formulated documents, but not engaging in drafting a new law based on these documents.

Policy-Formulation Phase 3: Escalation and Antagonistic Interaction (2008-2009)

As policy adoption approached, interactions between the EU project team, the EU Delegation, and the Croatian government as a whole began to become more antagonistic. At the end of 2007, the EU project team presented its draft law for the new GAPA, which consisted of a completely new legal framework. The proposal was met with resistance; as it was considered to be far-reaching. Subsequently, the MoA used the strategy of modification, installing a new working group composed of MoA employees and moderate Croatian academics to re-write the draft law, again using the old GAPA as the point of departure and combining it with some of the innovations proposed by the project team. In response, the EU Delegation resorted to more coercive means of diplomacy to exert pressure on the ministry. The delegation sought alliance with other external actors and asked SIGMA to issue critical recommendations on the results of the working group. This was met with partial success: some recommendations were included by the ministerial working group, but without alterations to the basic structure (Interview D6).

Policy-Adoption (2009)

In March 2009, the domestically prepared draft of GAPA was adopted in the parliament. In response, the EU Delegation applied the instrument of conditionality to push for further changes. In the EU negotiations in October 2009, it was argued that the law did not meet EU soft political criteria with regard to EU best practices for administrations, and that EU accession might be endangered if no amendments were made (Interview D2). However, the MoA made it quite clear that it would not accept further changes to the new GAPA, arguing that they had 'found their own solution' to integrate essential EU demands while maintaining a basic structure in line with established Croatian administrative traditions (Interview D6). After intensive discussions, the EU dropped its demands for changes to the new GAPA.

Summary

The reform of GAPA can be judged as a mixed result. On the one hand, a new law was adopted and enacted. On the other hand, the adopted law differs to a great extent from the original proposal made by external consultants and leaves the basic structure of the old system intact (Koprić, 2009b; European Commission, 2011). The Croatian government was thus satisfied with the result, whereas the European Union would favour further changes.

External-Domestic Interplay with CSSA

The reform of CSSA is regarded by the EU as the missing piece of a comprehensive reform of the legal basis of Croatia's professional civil service. The EU wishes to align and unify Croatia's wage system based on the principles of

fiscal responsibility, equal pay for equal work, performance-based payments, and a competitive salary system. The wage system is criticised for being non-transparent, fragmentary, and without performance-based incentives (SIGMA, 2007). Payment is regulated in several separate laws for state civil servants, civil servants at local and regional levels, and the different public service groups. Special laws, decrees, and collective agreements lead to further differences between the wages of each group (*ibid.*).

The primary external actor involved in CSSA was the EU Delegation. The World Bank, SIGMA, and British, Danish, and Swedish bilateral donor agencies also offered assistance. On the Croatian side, the MoA acted as the coordinator of the reform process. A well-institutionalized tripartite system, the so-called 'social partnership', required the government (including the Ministry of Finance and all other line ministries) to negotiate with trade unions on this issue (Samostalna služba za socijalno partnerstvo, 2011; Interview D1). Reaching an agreement proved difficult. The government, under pressure from the International Monetary Fund (IMF), had pledged to cut public spending in 2009 (Republic of Croatia, 2010). Adjusting civil servant salaries through a partial salary raise was thus opposed by the Ministry of Finance (backed by international organizations), while some trade unions opposed potential wage reductions or downsizing staff numbers.⁷

⁷ To understand the strong opposition on behalf of different domestic actors, one has to take into account two factors: first, the average net earning of a Croatian employee is 7.679 Kuna (1020€), while the salary of state civil servants is calculated with a base rate

Agenda-Setting (2003)

Again, the EU acted as the agenda-setter by demanding CSSA reform. The Croatian government reacted by taking over EU demands. A more transparent wage system was in its interests as well.

Policy-Formulation Phase 1: Democracy Assistance and Slowdown (2003-2008)

Between 2003 and 2008, the interactions between the Croatian government and international actors followed a recurring pattern: external actors provided policy advice via democracy assistance, and Croatian decision-makers reacted with a general take-over of EU goals, but then slowdown followed, postponing actual decisions. Several times the MoA installed working groups with all affected ministries and trade unions participating to negotiate a new CSSA. EU, the World Bank, and SIGMA provided democracy assistance: external consultants analysed the Croatian system, made policy recommendations and proposed draft laws to the working group. This time, international actors involved in the reform were comprised of radicals as well as moderates. IMF and the World Bank pressured for more radical cuts in government spending, whereas the

of 5.108 (679€) (Državni Zavod za Statistiku Republike Hrvatske, 2011: 11). Second, in 2011, Croatia's state budget amounted to 42% of GDP and the government spent 10.7% of GDP on civil servants' salaries (IMF, 2012: 29, 31). Plus, the 37 400 Croatian state civil servants made up for 2.3% of the employed population, which is a relatively high percentage in regional comparison (ranging from 1.28% to 5.5%) (Cohen, 2010: 10). The problem of finding a solution suitable to everyone was also mentioned in Interviews D1; D6; D7.

EU and SIGMA were more moderate in that regard. In 2005, the government postponed the decision on an externally drafted policy until the next year (Republic of Croatia, 2006: 76). The government took up negotiations within the tripartite system again in 2006 to unify the salary system. Again, a draft law was produced with advice of external consultants. It was adopted by the government, but was not submitted to the parliament in 2007 (Republic of Croatia, 2007: 66). The government justified its slowdown strategy with the vague fiscal impact of that law that might risk its dismissal in the parliament. The decision was postponed to take on discussions at a later stage (Interview E2). Theoretically, the MoA and trade unions were willing to change CSSA, but when pressured to introduce severe cuts in wage spending, they chose the strategy of status quo seekers.

Policy-Formulation Phase 2: Conditionality (2008-2009)

Starting in 2008, after five years of democracy assistance, external actors reverted to the instruments of diplomacy and conditionality in an attempt to speed up the reform process. First, they used diplomacy, forming alliance with all involved donors and recommending the government to speed up reform (Interview E3). As the government and trade unions were still unable to reach an agreement and thus continued to slow-down the reform process, the EU resorted to the use of conditionality. In 2008, the EU made the adoption of the Salary Act a pre-condition for further financial grants to the MoA (*ibid.*). The government responded with resistance to this EU demand because it anticipated that no agreement could be reached with

trade unions at this point. In the end, the EU dropped the pre-condition. It provided financial assistance despite the lack of compliance. However, a general take-over of EU demands on the part of domestic actors can be observed. In 2008, the government adopted another draft law with the help of external advice and through discussions within the social partnership. This draft was submitted to the parliament in January 2009. This time, however, the parliament used slowdown techniques and postponed the decision due to doubts about financial sustainability. Severe protests and strikes by trade unions followed because they feared a new proposal would be less favourable to their demands.

Policy-Formulation Phase 3: Conditionality and Resistance (2009-?)

In the autumn of 2009, in another attempt to heighten reform pressures, the EU once again resorted to the instrument of conditionality. It made the adoption of CSSA a benchmark of Chapter 22 during accession negotiations (Interview D4). This demand was met with resistance from the Croatian government, who insisted on reaching an agreement with trade unions first; so as not to face severe strikes and social unrest. In the end, the EU dropped its demand for a new CSSA as part of EU benchmarks. In the spring of 2011, another round of negotiations started, again without results. The proceedings of the working group were delayed until after the elections in November 2011.

Summary

Taking EU criteria as benchmark, the reform of CSSA cannot be evaluated as successful at this point, as no new law has been adopted to date. Finding a

compromise between all the actors involved in the reform of CSSA has proven to be very difficult, due to their widely diverging interests. However, this also means that domestic trade unions have been able to influence the process and until now have successfully prevented a reform in disfavour of civil servants' interests.

Comparing the External-Domestic Interplay in the GAPA and CSSA Processes

A comparison of the two externally requested reform initiatives reveals that both processes had a long phase of up to five years in the stage of policy-formulation, in which external actors participated by providing advice and proposing reform drafts that were generally accepted by the Croatian government. When the point of policy-adoption approached, two different developments can be observed, depending on whether strong veto players were involved in the reform or not.

In the case of GAPA, resistance by the status quo seekers to the externally proposed reforms manifested itself after the end of the main democracy-assistance project and shortly before the planned adoption of the new law. In the first step, the EU project team as a radical actor (in alliance with other international actors) used diplomacy to impede essential changes in the draft law, but significant modifications of the draft law were undertaken by the MoA and adopted by the parliament nonetheless. In response, the EU resorted to the instrument of conditionality, threatening to deny EU accession, as the law did not meet EU soft political criteria. However, because the Croatian government, again acting as a status quo seeker, was not

prepared to include more radical changes in GAPA, arguing that the adopted law did indeed incorporate the central demands made by the EU, conditionality was again unsuccessful.

In the case of CSSA, trade unions, behaving as status quo seekers, represented a strong third-party negotiation partner for the government. Slowdown was the government's main instrument to manage external and domestic third parties' demands for reform. The adoption of CSSA was postponed several times, as no agreement with trade unions could be reached. The EU, although more moderate than the radicals from the World Bank and the IME, reacted with the use of conditionality to push for adoption. However, the Croatian government resisted this demand, pointing to the need to continue negotiations with the third-party actors; the government ultimately succeeded, as the EU dropped its conditions.

In both reform initiatives, external actors first used democracy assistance to guide democratic reforms and later resorted to the use of (coercive) diplomacy and conditionality. Coercive means of diplomacy and conditionality were employed when the success of the reform attempts seemed to be in danger – for example, when domestic actors reverted to slowdown, modification, or resistance in response to demands for reform. However, the use of diplomacy and conditionality had only a limited effect on the course of reform. In the case of CSSA, where third parties were involved in negotiations at the domestic level, the EU had to accept resistance and slowdown because of the government's obligation to reach a compromise with the trade unions before adoption. In the case of GAPA, where no powerful third-

party actor was part of the policy-making procedure, the EU was forced to accept resistance and modification when the Croatian government made it clear that it would not agree to more radical changes and was able to convince the Commission that the adopted law would follow EU principles.

5. Conclusions

This contribution shows that democracy promotion involves constant interactions between international democracy promoters and domestic actors in negotiating the content of democratic reforms, and that third parties matter as well in this process. To trace this process, a new typology was employed describing the instruments and means used by external and domestic actors in their interplay during democracy promotion. A case study of the Public Administration Reform (PAR) in Croatia served as the empirical basis for our investigation. Two concrete reform initiatives, the General Administrative Procedures Act (GAPA) and the Civil Service Salary Act (CSSA) were analysed.

The analysis of the two reform projects validates our first argument, namely, that the interplay of external and domestic actors influences the results of reform. Our investigation shows that demands for democratic reform and the initiative to place these issues on the agenda come mostly from the external side. Within PAR in Croatia, we found no incidents in which domestic actors took the lead in proposing a reform issue to external actors. Domestic actors in Croatia had to adapt to external reform demands, learn how external actors organize policy-making, projects, and programmes, and then take over the implementation of basic liberal demo-

cratic principles in their political system. Although the EU was formally excluded from policy adoption in the Croatian parliament, it sought to speed up the process by the use of (soft) conditionality and diplomatic pressure.

However, the Croatian case also shows us that the external-domestic relationship is not completely a one-way street. Domestic actors employ a wide range of instruments with which they can alter external preferences and through which they can succeed in convincing external actors to accept modifications of drafted laws and to change reform objectives. In both investigated reform endeavours, the EU was ultimately obliged to drop certain aspects of its desired reforms, despite using all available instruments to avoid this outcome.

Considering our second argument, especially the analysis of CSSA strikingly demonstrates the influence of domestic third parties, in this case trade unions, on reform results. The Croatian government had to use slowdown and modification to react both to external and domestic third parties' reform demands. External actors employed more coercive forms of diplomacy and conditionality in turn. If an agreement about CSSA is reached at some point in the future, it will differ significantly from the original demands made by the EU, due to domestic third party involvement and their wish for modifying the reform draft proposal. In contrast to other scholars, however, we do not perceive this as wilful interference of third party actors, but instead as a sign of a greater capability of domestic actors to organize their interests and to use democratic means of negotiating and lobbying during policy-making in order to make

their preferences heard. This kind of interest-formation and -articulation is a common feature in consolidated democracies. Thereby, Croatia might be

more progressed on its way towards democracy than the EU, which expects its demands to be smoothly complied with, can handle.

REFERENCES

- Cohen, L. (2010) *Administrative Development in 'Low-Intensity' Democracies. Governance, Rule-of-Law and Corruption in the Western Balkans*, Simons Paper in Security and Development. Vancouver: School for International Studies.
- Državni Zavod za Statistiku Republike Hrvatske [Croatian Bureau for Statistics] (2011) *Hrvatska u Brojkama 2011 [Croatia in Figures]*. Zagreb: Državni Zavod za Statistiku Republike Hrvatske.
- European Commission (2007) *Communication from the Commission. A Strong European Neighbourhood Policy*. COM (2007) 774 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010) *Croatia 2010 Progress Report*. SEC (2010) 1326 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011) *Croatia 2011 Progress Report*. SEC (2011) 1200 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2012) *Comprehensive Monitoring Report on Croatia*. SWD (2012) 338. Brussels: European Commission.
- George, A., Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2004) What is a Case Study and What is it Good for?. *American Political Science Review* 98 (2): 341-354.
- Grandits, H. (2007) The Power of 'Armchair Politicians': Ethnic Loyalty and Political Factionalism among Herzegovinian Croats, in: X. Bougarel, E. Helms, G. Duijzings, eds., *The New Bosnian Mosaic: Identities, Memories and Moral Claims in a Post-War Society*. Aldershot: Ashgate.
- Grimm, S. (2010) *Erzwungene Demokratie: Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht [Imposed Democracy: Political Reorganisation after Military Intervention under External Oversight]*. Baden-Baden: Nomos.
- Grimm, S., Mathis, O. L. (2012) *Stability first, Development second, Democracy third: The European Union's Policy towards Post-conflict Western Balkans, 1991-2010*. Unpublished Manuscript. Konstanz: University of Konstanz.
- Gross, L., Grimm, S. (2013) The External-Domestic Interplay in Democracy Promotion: A Case Study on Croatia's Public Administration Reform. *Democratization* (online first).
- IMF (2012) *The Republic of Croatia. 2012 Article IV Consultation*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

- Jović, D. (2006) Croatia and the European Union: A Long Delayed Journey. *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8 (1): 85-103.
- Koprić, I. (2009a) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. Paper presented at the IPSA XXI World Congress of Political Science *Global Discontent? Dilemmas of Change*, Santiago de Chile, 12-16 July 2009, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2210.pdf (30.01.2013).
- Koprić, I. (2009b) Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija? [New General Administrative Procedure Act – Tradition or Modernisation?], in: I. Koprić, V. Đulabić, eds., *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj* [Modernisation of General Administrative Procedure and Public Administration in Croatia]. Zagreb: Institut za javnu upravu and Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Koprić, I. (2011a) Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe. *Hrvatska Javna Uprava / Croatian Public Administration* (1): 435-454.
- Koprić, I. (2011b) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2 (1): 1-40.
- Petak, Z., Petek, A. (2009) Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička Misao* 46 (5): 54-74.
- Republic of Croatia (2005) *2004 Pre-Accession Economic Recovery Programme*. Zagreb.
- Republic of Croatia (2006) *2005 Pre-Accession Economic Recovery Programme*. Zagreb.
- Republic of Croatia (2007) *2006 Pre-Accession Economic Recovery Programme*. Zagreb.
- Republic of Croatia (2010) *2009 Pre-Accession Economic Recovery Programme*. Zagreb.
- Ritchie, J., Lewis, J., Elan, G. (2003) Designing and Selecting Samples, in: J. Ritchie, J. Lewis, eds., *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Research Students*. London: Sage.
- Samostalna služba za socijalno partnerstvo [Independent Service for Social Partnership] (2011) <http://www.socijalno-partnerstvo.hr> (12.12.2012).
- Scharpf, F. W. (1973) *Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. Planung als politischer Prozess* [Administrative Science as Political Science. Planning as Political Process], in: F. W. Scharpf, ed., *Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie* [Essays on a Theory of a Planning Democracy]. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., Knobel, H., eds. (2006) *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- SIGMA (1999) *European Principles for Public Administration*. SIGMA Papers No. 27. Paris: OECD Publishing.
- SIGMA (2007) *Croatia. Public Service and the Administrative Framework. Assessment June 2007*. Paris: OECD Publishing.
- Stedman, S. J. (1997) Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security* 22 (2): 5-53.
- Zakosek, N. (2008) Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia. *Democratization* 15 (3): 588-610.

Stvaranje države članice EU-a promicanjem demokracije: slučaj reforme javne uprave u Hrvatskoj

SAŽETAK Studija govori o procesu stvaranja članice EU-a promicanjem demokracije u slučaju Hrvatske, s posebnim naglaskom na dvjema reformskim inicijativama iz područja reforme javne uprave (PAR). Iskustvo Hrvatske reprezentativno je za napore međunarodne zajednice da prevlada posljedice nasilnog raspada države i građanskog rata. EU je posebno potpomogao postkonfliktnu demokratizaciju diplomatskim inicijativama, osiguranjem pomoći i političkim uvjetovanjem. Hrvatska politička elita pokazala je veliku spremnost da primijeni demokratske reforme, ali je istovremeno bila kritična prema onome što je smatrano "prevelikom" miješanjem u unutarnja pitanja države. Na temelju 30 intervjua s hrvatskim dužnosnicima, akterima civilnoga društva, članovima EU-delegacije i drugim predstavnicima međunarodne zajednice empirijski se procjenjuju napredak i poteškoće u reformi javne uprave u Hrvatskoj te se objašnjava zašto su neke reforme uspješno implementirane, a druge nisu.

KLJUČNE RIJEČI Hrvatska, demokratizacija, promicanje demokracije, Europska Unija, međuigr vanjske i unutarnje politike, izgradnja država članica

PROBLEM KOORDINACIJE U JAVNOJ UPRAVI: NATRAG PREMA HIJERARHIJI?

Petra Đurman

Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu

Anamarija Musa

Pravni fakultet,
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: listopad 2013.

Sažetak Koordinacija u javnoj upravi jedan je od najvažnijih praktičnih problema javnog upravljanja te vrlo aktualno istraživačko pitanje. U suvremeno doba zahtjevi za koordinacijom su narasli, prvenstveno zbog akumulacije učinaka reformi koje su zahvatile javnu upravu od 1980-ih nadalje, uzrokujući fragmentaciju uprave koja rezultira poteškoćama u koherentnoj formulaciji i implementaciji politika te nedostatkom efektivne kontrole od strane političkog centra. Stoga se u novije vrijeme reafirmiraju strukturni i funkcionalni instrumenti za ostvarivanje koordinacije prvenstveno hijerarhijskoga tipa. U radu se prikazuju tendencije koje govore u prilog rebirokratizaciji kao potencijalno novoj upravnoj doktrini koja pretpostavlja hijerarhiju kao glavni mehanizam ostvarivanja koordinacije te podrazumijeva jačanje usmjerivačkog kapaciteta političkog središta i čvršću kontrolu nad aspektima *policy procesa*. Ta se teza nastoji potvrditi u komparativnom dijelu rada na slučajevima četiriju zemalja – Velike Britanije, Francuske, Švedske i Hrvatske, pokazujući način ostvarivanja koordinacije iz centra izvršne vlasti uz oslanjanje na dominantno hijerarhijski tip koordinacijskih instrumenata.

Ključne riječi koordinacija, upravne reforme, *joined-up government*, rebirokratizacija, hijerarhija, mreže

1. Uvod

Postizanje koordinacije u oblikovanju i provođenju javnih politika nije samo aktualno istraživačko pitanje u političkoj i upravnoj znanosti, nego i jedan od ključnih praktičnih problema

upravljanja. Iako problem koordinacije postoji otkada se javna uprava počela diferencirati iz monolitne vojne uprave na pojedina ministarstva i odjele (v. Pusić, 2002), s razgranatošću i atomizacijom javne uprave, koja odražava kom-

pleksnost društvene okoline, u posljednja dva desetljeća koordinacija postaje jedan od najvećih izazova s kojima se suočavaju suvremene vlade (Dahlström i sur., 2011). U tom se kontekstu zahtjevi za poboljšanjem koordinacije javljaju kao korektivni mehanizam decentralizacijskih tendencija u sustavu upravljanja. Nekoliko je razloga za to. Prvo, suvremena društva suočavaju se sa sve većim brojem kompleksnih, isprepletenih *cross-cutting policy* problema, za rješavanje kojih je potrebno pažljivo i dobro usklađeno zajedničko djelovanje različitih razina vlade, upravnih organizacija i *policy* područja. Drugo, fiskalni problemi s kojima se u novije vrijeme suočavaju države postavljaju zahtjev za smanjivanjem javnih izdataka, između ostalog i uklanjanjem nekonzistentnosti između politika i *policy* programa. Treće, globalizacijski i europeizacijski procesi dodatno potiču koordinaciju prisiljavajući države da što efikasnije riješe kolektivne probleme kako bi se osigurao uspješan društveno-ekonomski razvoj. U slučaju utjecaja EU odgovarajuća *policy* formulacija i implementacija preduvjet su članstva u Uniji (Musa i Petak, 2011: 4-5; Peters, 1998: 295-296). Na kraju, novi javni menadžment i mrežni pristup od 1980-ih naovamo doveli su do fragmentacije čitavoga javnog sektora naglašenom decentralizacijom i širenjem njegovih granica, što slabi kontrolne i usmjerivačke kapacitete središnje vlasti. Povezanost decentralizacije i jačanja koordinacije u skladu je s postulatima teorije organizacije da specijalizacija dovodi do veće potrebe za koordinacijom.

Problem koordinacije odražava se kroz spektar specifičnih problema koji rezultiraju neusklađenošću politika i programa. Kako ističe Peters (1998: 296), nedovoljna koordinacija dovodi

do preklapanja i dupliciranja programa ili aktivnosti, do izostavljanja i drugih propusta u provedbi aktivnosti, te do, s političkog stajališta, najproblematičnijeg aspekta – kontradikcija između vladinih politika odnosno programa. Javne politike pretpostavljaju postojanje konzistentnosti – svi dijelovi akcije trebaju biti usklađeni jedan s drugim, a nastojanja jedne organizacije ne smiju biti u suprotnosti s naporima druge (tj. da su politike tijela državne uprave koja se bave različitim *policy* područjima usklađene) (Petak, 2009: 265). U tom smislu prikladna je Petersova definicija (rezultata) koordinacije kao *stanja* u kojem su vladine politike i programi obilježeni minimalnim preklapanjima, propustima i nekoherentnošću. Koordinacija može biti manje ili više uspješna, a njezin rezultat stvar je stupnja (Peters, 1998). No osim što se može definirati kao određeno stanje ili ishod, koordinacija se može shvatiti i kao *proces* kojim se nastoje uskladiti aktivnosti između aktera kako bi se osigurali pozitivni ishodi (Bouckaert i sur., 2010). Koordinacija kao proces podrazumijeva razvoj ideja o udruženom i holističkom djelovanju te zajedničkih informacijskih sustava, dijalog između organizacija te procese planiranja i donošenja odluka (Perri 6, 2004: 106).

Uz koordinaciju tržišnim i mrežnim instrumentima koji dominiraju od 1980-ih, u posljednje se vrijeme reafirmiraju i hijerarhijski instrumenti za ostvarivanje koordinacije strukturnog i funkcionalnog tipa. Budući da je hijerarhijsko načelo glavno obilježje klasičnoga weberijanskog tipa uprave, čija se podobnost da uređuje odnose u promijenjenim društvenim okolnostima na prijelazu tisućljeća osporavala paralelno s inzistiranjem na tržišnim i mrežnim instrumentima, reafirmacija hijerarhij-

skih instrumenata postala je povod tvrdnjama o rebirokratizaciji (Olsen, 2008), povratku centru (Dahlström i sur., 2011), objedinjenoj vladi (*joined-up government*) (Pollitt, 2003) i sl.

Cilj je ovoga rada prikazati razloge i opravdanja koji podržavaju rebirokratizaciju kao potencijalno novu upravnu doktrinu, a koja pretpostavlja hijerarhiju kao glavni mehanizam ostvarivanja koordinacije te podrazumijeva jačanje usmjerivačkog kapaciteta političkog središta i zadobivanje kontrole nad aspektima *policy* procesa. Uz diskusiju o koordinaciji, njezinim instrumentima i različitim pristupima rad donosi komparativni prikaz četiriju zemalja (Velika Britanija, Francuska, Švedska i Hrvatska), pokazujući kako je ostvarivanje koordinacije iz centra izvršne vlasti (*core executive*) uz oslanjanje na dominantni hijerarhijski tip koordinacijskih instrumenata danas svojstveno različitim upravnim tradicijama. Pritom se identificiraju i ostale vrste koordinativnih mehanizama (tržišni, mrežni), a pojedini se instrumenti svrstavaju u kategorije strukturnih i funkcionalnih (procesnih) koordinacijskih instrumenata.

2. Koordinacija kao pojam i problem

2.1. Organizacija i koordinacija – mikroperspektiva

Znanstveni interes za fenomen organizacije povezan je s činjenicom da je ona sveprisutna u današnjem životu – suvremeno društvo je društvo organizacija (Perko-Šeparović, 1975). Pritom je organizacijska struktura jedna od najčešće istraživanih tema teorije organizacije i krucijalna sastavnica organizacijskog fenomena (Koprić, 1999: 35). Svako organiziranoj ljudskoj aktivnosti inherent-

na su dva fundamentalna i suprotstavljena zahtjeva – podjela rada na pojedine zadatke koji trebaju biti obavljani i postizanje koordinacije između zadataka (Pusić, 1985: 34), a ta se tenzija odražava u strukturi organizacije (Mintzberg, 1983: 2). Budući da svaka organizacija teži efikasnosti, nameće se pitanje načina na koji bi organizacija trebala biti strukturirana kako bi postizala maksimalnu efikasnost. Jedan najbolji način ne postoji (v. Perko-Šeparović, 1975), no općeprihvaćeno je pravilo da strukturni elementi trebaju biti konzistentni i međusobno i s vanjskim čimbenicima. Mintzberg (1983) ističe povezanost strukturnih elemenata sa situacijskim čimbenicima (faktori kontingencije) te s uvjetima iz okoline organizacije, među kojima se ističu političko-kulturne prilike u nekoj državi.

Problem koordinacije intenzivno se razmatra u literaturi o upravnoj znanosti još u prvoj polovici 20. stoljeća, s dvije škole mišljenja, obje zaokupljene prvenstveno formalnom strukturom organizacije, i to na način da usmjeravaju pažnju ili na izravni nadzor (vodstvo) organizacije¹ ili na proces standardizaci-

¹ Tako je H. Fayol među svojih 14 načela uspješnog upravljanja posebno značenje dao jedinstvu zapovijedanja i funkcionalnom vodstvu kao kompatibilnim načelima kojima se ostvaruje koordinacija i postiže svrha organizacije (v. Perko-Šeparović, 1975: 13-14). Njegov rad odrazio se na klasičnu organizacijsku teoriju (Gulick, Mooney, Reiley i Urwick). Za Mooneya je koordinacija determinirajući princip organizacije – hijerarhijski lanac (niz rukovodnih funkcija) osigurava upravo koordinativna funkcija vrha organizacije, a ključnu ulogu pritom ima načelo delegacije kojim se prenose ovlasti odgovornosti na niže razine i određuju funkcije podređenih.

je² (Mintzberg, 1983: 8). Koordinacija je, međutim, nastavila zaokupljati pažnju mislilaca, pa se tako njome bave neki od ključnih teoretičara organizacije i upravljanja, kao što su J. Thompson, C. Lindbloom, H. Simon, J. March i dr.

U mikroperspektivi, tj. na razini organizacije, nekoliko je temeljnih mehanizama postizanja koordinacije (prema Mintzberg, 1983: 4-7). *Uzajamno usklađivanje* najjednostavniji je koordinacijski mehanizam – koordinacija se ostvaruje neformalnom komunikacijom, koja postoji i u najjednostavnijim organizacijama i u onima vrlo komplicirane strukture, u kojima obavljanje složenih zadataka zahtijeva prilagodbu aktera novim i nepredviđenim situacijama.³ Drugi je način ostvarivanja koordinacije unutar organizacije *izravan nadzor* od strane pojedinca koji je odgovoran za rad podređenih, davanje instrukcija i nadgledanje aktivnosti koje poduzimaju. Ko-

ordinacija se može ostvariti i *procesom standardizacije*, posebno u većim organizacijama koje se zbog veličine ne mogu osloniti isključivo na izravnu kontrolu kao koordinacijski mehanizam. Standardizirati se mogu radni procesi, rezultati i vještine. Standardizacija radnih procesa podrazumijeva određivanje i specifikaciju sadržaja rada koji treba obaviti; standardizacija rezultata znači da su rezultati rada koji se žele postići jasno određeni; standardizacija znanja i vještina postiže se uvjetovanjem osposobljavanja za obavljanje određene vrste rada, čime se *a priori* osigurava koordinacija. Redoslijed navedenih koordinacijskih mehanizama odražava njihovu složenost. S porastom kompleksnosti organizacije, posebno s porastom složenosti zadataka i veličine organizacije, koji se odražavaju u kompleksnosti strukture organizacije, raste i potreba za usvajanjem sofisticiranijih instrumenata koordinacije (Mintzberg, 1983: 7-14).⁴

2.2. Vrste koordinacije u političko-upravnom sustavu

Koordinacija je kompleksno i višedimenzionalno pitanje. Za detaljniji uvid u njenu problematiku potrebno je načiniti nekoliko temeljnih razlikovanja. Prema kriteriju razine na kojoj se odvija postoji distinkcija između *policy* (političke) i administrativne (upravne) koordinacije. Prva se odnosi na formulaciju politika i programa na političkoj razini i odraz je pristupa *top-down*, dok je druga

² F. W. Taylor na temelju svojih studija “vremena i pokreta” zaključuje da je za povećanje produktivnosti rada i efikasnosti organizacije nužna opća standardizacija radnika, vremena, kvalitete i kvantitete rada te radne okoline (Mintzberg, 1983: 8; Perko-Šeparović, 1975: 10-12). S druge strane, Weber je, kreirajući ideal-tip birokratsko-monokratske organizacije, inzistirao na njezinu obilježju standardizacije putem pravila i ograničenja službenih funkcija pravnim normama koje određuju ovlasti i dužnosti, ali i na standardizaciji znanja i vještina, s obzirom na to da se službenici zapošljavaju na temelju kvalifikacija (Perko-Šeparović, 1975: 20-22; Olsen, 2005: 4-7).

³ U slučajevima vrlo kompleksnih i međusobnih poslova te visoke horizontalne specijalizacije mogu se formalno ustrojiti tzv. povezujuće pozicije odnosno službe koje olakšavaju komunikaciju među jedinicama, npr. odbor ili menadžerski položaj s integrativnom funkcijom.

⁴ Tako se kod jednostavnih radnih zadataka organizacija može osloniti na standardizaciju radnih procesa kao glavni koordinacijski mehanizam, dok složeni radni zadaci traže standardizaciju rezultata ili se, u slučaju izrazite kompleksnosti, pribjegava standardizaciji radnih znanja i vještina.

vezana uz implementaciju formuliranih *policy* programa, pružanje javnih usluga i utoliko odražava perspektivu *bottom-up*. Međutim, Bouckaert i sur. (2010) naglašavaju da je odvajanje *policy* i administrativne koordinacije te pitanje bi li *policy* akteri trebali više pažnje posvetiti prvoj ili drugoj “lažna dilema”. One se nadovezuju jedna na drugu i međusobno se nadopunjuju. Dobra koordinacija u fazi formulacije preduvjet je dobro usklađenih provedbenih aktivnosti u provođenju i pružanju usluga.

Nadalje, razlikuju se horizontalna i vertikalna koordinacija, pri čemu se prva odnosi na organizacije na istoj hijerarhijskoj razini vlasti, dok druga obuhvaća nekoliko razina. U tom smislu horizontalna se koordinacija odnosi na organizacijsku suradnju i interakciju sektorskih upravnih tijela kako bi se reducirala dupliciranja i kontradikcije te se na taj način što racionalnije pristupilo stvaranju javnih politika. Vertikalna koordinacija obuhvaća smjernice nižim razinama vlasti odnosno podređenim upravnim tijelima s ciljem osiguranja konzistentnog provođenja ciljeva političkog centra (Petak, 2009: 266). Za razliku od vertikalne horizontalna koordinacija najčešće se ne može osigurati nametanjem odluka jedne organizacije drugoj prema hijerarhijskome principu. Stoga će najvećim dijelom ovisiti o dobrovoljnoj suradnji, komuniciranju i usklađivanju organizacija (Bouckaert i sur., 2010).

S obzirom na opseg politika na koje se odnosi, može se govoriti o *intra-policy* koordinaciji, koja je ograničena na formulaciju i implementaciju unutar jednog *policy* područja te o *inter-policy* koordinaciji, koja zahvaća više *policy* područja (Musa i Petak, 2011: 8). Na kraju, Metcalfovo razlikovanje stupnjeva

policy koordinacije uključuje devet metoda koje se kreću unutar spektra minimalne do maksimalne koordinacije, gdje je prvi vezan uz samostalno odlučivanje organizacije, a onaj najviši se odnosi na strategiju vlade (v. Musa i Petak, 2012).

2.3. Mehanizmi koordinacije

Tri su različita mehanizma kojima se može ostvariti koordinacija unutar političko-upravnog aparata: hijerarhijski, tržišni i mrežni. Riječ je o temeljnim procesima koji podupiru koordinacijska nastojanja (Bouckaert i sur., 2010: 50). Koordinacija putem hijerarhije klasičan je modus ostvarivanja koordinacije unutar struktura vlasti koji se temelji na autoritetu i dominaciji kako bi se osiguralo ostvarivanje jasno postavljenih ciljeva. Norme, standardi i nadzor određuju smjer i okvir akcije, a poticaj za ostvarenje koordinacije dolazi prema principu *top-down*. Tržište kao alternativni model podrazumijeva razmjenu i natjecanje kao sredstva za postizanje željenih ishoda. Koordinacija se ostvaruje ekonomskim poticajima i putem reguliranih kvazitržišta koja okupljaju kupce/korisnike i ponuđače/pružatelje putem ugovora. Mreže kao vrsta koordinacijskog mehanizma temelje se na dobrovoljnoj suradnji i solidarnosti između relevantnih aktera koji su zainteresirani za specifična *policy* pitanja. Razmjena informacija, pogađanje i pregovaranje osnovni su interaktivni procesi sudionika. Pretpostavka je da zajedničke vrijednosti značajno oblikuju ponašanje pojedinaca, što znači da se koordinacija može ostvariti bez postojanja središnjeg autoriteta (Bouckaert i sur., 2010: 36-48; Peters, 1998: 17-21).

Tri mehanizma možemo smatrati alternativama, no danas u praksi u pojedinim državama najčešće susrećemo kom-

binaciju dvaju modela ili sva tri modela koja se primjenjuju u različitim kontekstima. Ipak, u novije vrijeme uočava se trend reafirmacije hijerarhijskoga modela, iako se činilo da je pojavom tržišnoga i mrežnog modela najstarijem koordinativnom mehanizmu “odzvonilo”. Naime, ubrzo nakon etabliranja dvaju novih pristupa pojavili su se brojni problemi uzrokovani manjkom kontrole iz jednog središta. Dakle, u svakom političko-upravnom sustavu (pa i onima visokodecentraliziranima) i svakoj vrsti organizacije za rješavanje koordinacijskih problema nužni su hijerarhijski elementi.

2.4. Instrumenti koordinacije

Za razliku od mehanizama koordinacije, koji su temeljni koordinacijski procesi na općenitijoj i apstraktnijoj razini, instrumenti su specifične strukture ili aktivnosti koje se poduzimaju radi ostvarivanja koordinacije. Specifični koordinacijski instrumenti pritom upućuju na određeni koordinacijski mehanizam s obzirom na to da instrumenti djeluju oslanjajući se na autoritet (hijerarhija), natjecanje (tržište) ili suradnju (mreže) (Bouckaert i sur., 2010: 50). Mogu se razlikovati strukturni/organizacijski instrumenti, koji obuhvaćaju sredstva koja potiču koordinaciju unutar granica organizacije ili se koriste organizacijom kao središtem koordinacijske aktivnosti te funkcionalni/proceduralni instrumenti, koji se odnose na procese kojima se nastoji postići koherentno ponašanje, politike, programi i sl. (Musa i Petak, 2011: 11-12; COCOPS, 2012: 6-7).

Prva skupina koordinacijskih instrumenata locirana je u samoj jezgri izvršne vlasti (*core executive*). Riječ je o pozicijama i organima u samom središtu vlade koji snose krajnju odgovornost za

politike i njihovu koordinaciju. Tu spadaju osobni uredi i osoblje premijera i predsjednika koje im pomažu u koordinativnim i nadzornim poslovima te središnja tijela nadležna za pitanja proračuna, određeno *policy* područje ili upravljanje osobljem. Kabinet je važno mjesto usuglašavanja stavova o isprepletenim *policy* pitanjima. Ako se programi ne mogu efektivno koordinirati u kabinetu, odbori unutar kabineta mogu biti dobro koordinativno rješenje. Ministri bez portfelja također su instrument koji služi koordiniranju programa unutar šireg *policy* područja. Druga skupina strukturnih instrumenata uključuje organizacije unutar ministarstava. Jedna je mogućnost stvaranje “superministarstava” koja unutar svoje strukture uključuju širok raspon programa, koji bi u suprotnom morali biti usklađivani putem nekoliko ministarskih struktura. Sljedeća su mogućnost savjetodavni odbori u kojima se nalaze predstavnici interesnih skupina zainteresirani za određeno *policy* područje, ali i predstavnici drugih ministarstava, što bitno može doprinijeti usklađivanju *policy* inicijativa. Naposljetku, važna su sredstva koordiniranja programa i kompleksnih *policy* pitanja različite međuministarske organizacije, radne grupe te *ad hoc* odbori za rješavanje novonastalih i kompleksnih problema (Peters, 1998: 27-43).

Budući da struktura koja nije proračuna odgođavajućim djelovanjem ne može dovesti do rezultata ili promjena koje se žele ostvariti, valja razmotriti procesnu stranu koordinacijskih instrumenata. Jedan od najvažnijih funkcionalnih instrumenata svakako je određivanje proračuna. S obzirom na fiskalna ograničenja s kojima se vlade suočavaju, raspodjela proračunskih sredstava vjerojatno je najvažniji mehanizam

za određivanje prioriteta i koordinativnih aktivnosti (Peters, 1998). Evaluacije (vrednovanja) javnih politika također mogu, u nekim situacijama, doprinijeti koordinaciji politika. Instrument bez kojega je efikasna koordinacija i *policy* kooperacija nemoguća jest kontinuirana dvosmjerna razmjena informacija između uključenih aktera (Bouckaert i sur., 2010). Za horizontalnu koordinaciju, koja u velikoj mjeri ovisi o međusobnom usklađivanju i prilagođavanju organizacija, uspostavljeni su sustavi razmjene informacija *sine qua non*. Međuorganizacijska kultura, koja obuhvaća zajedničke vrijednosti, norme i znanja, u velikoj mjeri može unaprijediti koordinaciju i suradnju između organizacija. Sustavi poticaja i nagrada za kooperativno djelovanje, premještanje osoblja između pojedinih organizacija, zajednički IT-sustavi te uključivanje vanjskih eksperata u ranoj fazi stvaranja politika također pridonose uspješnijoj koordinaciji u javnoj upravi (Pollitt, 2003: 42-43).

3. Uloga javne uprave u političkom sustavu i važnost koordinacije

Javna uprava dio je političkog sustava zemlje i u uskoj je vezi s njezinim javnim politikama. Bit političko-upravnog odnosa očituje se, načelno, u tome što uprava treba izvršavati odnosno provoditi u djelo odluke donesene na političkoj razini (Pusić, 2002: 107). Istovremeno, kao sredstvo za ostvarenje postavljenih ciljeva javna uprava izražava vrijednosti i preferencije građana, zajednice i društva općenito (Bourgon, 2007: 7). To posebno vrijedi zbog činjenice da provedba političkih odluka nije jedina funkcija uprave, već ona ima važnu ulogu u oblikovanju odluka koje se donose na političkoj razini – političke ciljeve definiraju politička tijela, dok

se definiranje načina njihova ostvarenja stavlja u nadležnost upravi, koja to danas čini uz pomoć čitavog niza aktera. Informacijama kojima raspolaže, identificiranjem mogućih opcija i procjenom učinaka određenih akcija uprava ima ključnu ulogu u *policy* procesu – i u fazi formulacije i u samoj provedbi (Bourgon, 2007: 11). Tako u idealnom slučaju uprava pridonosi cjelovitosti i koordinaciji, preciznosti i brzini, predvidivosti, nepristranosti te smanjenju nesuglasica i materijalnih i drugih oblika troškova. U konačnici to znači da osigurava institucionalnu memoriju i regulira osnovne društvene procese, te na taj način osigurava stabilnu državnu vlast (Olsen, 2005; Pusić, 2002). Ujedno, defekti u organizaciji i funkcioniranju uprave odražavaju se na učinkovitost formuliranja i provedbe *policy* odluka.

Javna uprava u zadnjih je pola stoljeća prošla temeljitu transformaciju, odražavajući promjene u razumijevanju njezine uloge te normativnog i empirijskog funkcioniranja. Sve do kraja 1970-ih prevladavao je birokratski tip uprave, tj. uprava u klasičnome weberijanskom smislu, čija su glavna obilježja racionalnost, formalnost, hijerarhija i kontrola. Ta obilježja, međutim, imaju potencijal da se razviju u disfunkcije, osobito do rigidnosti uprave koja prerasta u neracionalnost, nefleksibilnost, neefikasnost i nedemokratski sustav.⁵ Upravo su ta obilježja temelj kritike tradicionalne uprave koja se javlja od 1960-ih, a koja je eksplodirala uslijed krize socijalne države 1970-ih te njezine skupoće i nedovoljne efikasnosti (v. Koprić i Marčetić, 2000). Odgovor na nove potrebe društva

⁵ O disfunkcijama birokracije posebno su pisali Merton, Gouldner i Selznick (v. Perkošeparović, 1975).

koje su u neskladu s neefikasnošću uprave te njezinim odnosom s drugim društvenim akterima i institucijama pronađen je u novom javnom menadžmentu (NJM; *new public management*). Bit te nove upravne doktrine svodi se na primjenu načela, postupaka i struktura iz privatnog sektora u javnoj upravi, a temeljne vrijednosti od kojih se pritom polazi jesu ekonomske – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (3E), vrijednost za novac, orijentacija na rezultat, konsumeristički pristup korisnicima usluga itd. (*ibid.*). Privatizacija, deregulacija, komercijalizacija, javno-privatno partnerstvo, ugovori i koncesije postaju glavni mehanizmi ostvarenja ciljeva javnih politika (Olsen, 2008: 20). Velik se dio javnih službi privatizira, neki od poslova koje su prije obavljale upravne organizacije povjeravaju se akterima izvan javne uprave, javljaju se nezavisna tijela za regulaciju i nadzor privatiziranih javnih usluga, stvaraju se nova upravna tijela (agencije) koja su do određene mjere odvojena od ministarstava i drugih tijela državne uprave te raspolažu većim ili manjim stupnjem autonomije (agencifikacija) (Koprić, 2009: 33). Agencijski model podrazumijeva odvajanje provedbenih (izvršnih) aktivnosti u relativno autonomne agencije, dok poslovi oblikovanja javnih politika (*policy* poslovi) ostaju unutar ministarstava, a ta funkcionalna specijalizacija nalazi opravdanje u učinkovitijem obavljanju poslova (v. Musa, 2013). Princip NJM-a da vlada ne treba “veslati”, već samo nadzirati, tj. postaviti široke, opće smjernice i prepustiti njihovu razradu i provedbu drugim akterima koji će zbog autonomije i specijalizacije biti uspješniji, u konačnici je doveo politički centar u nezgodan položaj: njegove su mogućnosti kontrole nad diferenciranom upravom vrlo ograniče-

ne, ali se od njega i dalje traži odgovornost za krajnje ishode (Dahlström i sur., 2011).

Druga kritika klasične birokracije, u okviru doktrine dobrog upravljanja (*good governance*), potječe od zagovornika mrežnog pristupa upravljanju u 1990-ima i djelomično je reakcija na negativne posljedice NJM-a. U biti te doktrine su načela otvorenosti, participacije, odgovornosti i djelotvornosti (Šimac, 2002). Građani i civilno društvo potiču se na sudjelovanje u oblikovanju odluka te pružanju usluga. Smatra se da su javni i privatni akteri međuovisni i da trebaju pregovarati, surađivati i izgrađivati povjerenje, a da civilno društvo treba služiti kao veza između vlasti i građana (Olsen, 2008: 20-21). Država se tako našla u partnerskoj ulozi s drugim subjektima javnoga, privatnog i civilnog sektora. Odnosi unutar upravnog sustava tako postaju ravnopravniji i u većoj mjeri horizontalni (Koprić, 2009: 34). Međutim, velika fleksibilnost i interakcija s okolinom dovodi do nejasnih granica javne uprave, a politička moć i pritisak određenih socijalnih skupina mogu biti veliko ograničenje mogućnostima vlade da osigura koordinaciju i koherentnost politika. Stoga mrežni pristup, poput tržišnoga, postavlja velike izazove političkoj i upravnoj koordinaciji.

Zbog promjena koje su nastale kao posljedica ponajprije tržišnoga, a zatim i mrežnog pristupa – fragmentacija javne uprave, problem odgovornosti i usmjerenja koji uzrokuje participacija velikog broja aktera, decentralizacija ovlasti i funkcija – smanjena je mogućnost kontrole političkih vođa te otvoren veći prostor za neusklađenosti i nekonzistentnosti u oblikovanju i provođenju politika. Stoga se u novije vrijeme javljaju zahtjevi za boljom *policy* koordinacijom i

međuorganizacijskom koordinacijom, jasnijim linijama odgovornosti i ulogom demokratskog vodstva, zbog čega mnogi autori govore o rebirokratizaciji (Olsen, 2008).⁶ S obzirom na smanjenu mogućnost vlade da efikasno kontrolira aspekte *policy* procesa, bolja koordinacija i konzistentnost u javnoj upravi jedan je od gorućih problema. Prepoznaje se potreba za jasnijim linijama odgovornosti i reafirmacijom uloge političkoga centra u procesu upravljanja (Olsen, 2008). Naime, političko vodstvo ima dvije komponente – politička kontrola i organizacijsko vodstvo – koje su neophodne za osiguravanje koordinacije i konzistentnosti u javnoj upravi. Navedene reforme potaknute mrežnim i tržišnim pristupom stvorile su deficit u pogledu organizacijskog vodstva i koordinacije od strane političkog središta (Dahlström i sur., 2011: 10). To se, nadalje, odrazilo na efikasnosti, jer svaki oblik manjka konzistentnosti u formulaciji i implementaciji javnih politika (preklapanja, dupliciranja, kontradiktorne aktivnosti i sl.) uvijek stvara vremenske i financijske troškove. Efikasan *policy-making*, dakle, zahtijeva cjelovit, integriran pristup s jasnim ovlastima i funkcijama uključenih aktera te krajnjom odgovornošću i mogućnošću kontrole od strane jednog središta, a ne fragmentirano i samoregulirajuće upravljanje do kojega su doveli tržišni i mrežni pristup. Drugim riječima, država bi trebala imati ulogu glavnog koordinatora te uz “pregovaranje” mora i “naređivati”. Takvi procesi zna-

⁶ Isti fenomen naziva se “neo-veberijanizmom” (Pollitt i Bouckaert, 2004), “postmenadžerskim reformama” (Christensen i Laegreid), *joined-up government* (Pollitt), “povratkom centru” (Dahlström, Peters i Pierre) (prema Dahlström i sur., 2011).

će vraćanje središnjoj ulozi vlade i hijerarhiji kao bitnom elementu provođenja politika (Petak, 2008: 13).

U tom kontekstu Dunleavy (2005) govori o reintegraciji koja, međutim, ne znači jednostavno vraćanje na centralizirani sustav kakav je postojao prije NJM-a i naglaska na participaciji u mrežnom pristupu, već predstavlja sintezu odgovora na probleme koje je takav sustav uzrokovao, oslanjajući se s jedne strane na prijašnje prakse, ali pronalazeći nova rješenja. Takav pokušaj reintegracije sadržan je u zahtjevima za “objedinjenom vladom” (*joined-up government*), koji su u Europi bili najradikalniji u Velikoj Britaniji za vrijeme Tonyja Blaira, te u zahtjevima koji idu i korak dalje, prema holističkoj vladi. Takav pristup uključuje, kako ističe Dunleavy, i druge procese reintegracije, kao što su ograničavanje agencifikacije, recentralizacija te osnaživanje funkcija ureda za tehničku podršku i simplifikaciju mreža.

4. Komparativni pregled središnje koordinacije u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švedskoj i Hrvatskoj

Kao odgovor na opisanu dezintegraciju i fragmentaciju sustava javne uprave, ali i drugih čimbenika koji su doprinijeli kompleksnosti u sustavu modernog upravljanja te pokazali nužnost integriranog i jasno usmjeravanog pristupa iz jednog centra kao pretpostavke osiguranja konzistentnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika, mnoge su zemlje nastojale ojačati koordinaciju u političko-upravnom sustavu. Međutim, iako odražavaju sličnu razvojnu tendenciju, koordinacijske strategije u pojedinim državama nisu jednoobrazne. U literaturi (v. Dahlström i sur., 2011; Bouckaert i sur., 2010; Gualmini, 2008) postoji suglasnost da su različitosti uvjetovane

kontekstom koji obilježavaju političko-upravna kultura i tradicija, čije značajke određuju propusnost administrativnih reformi i (ne) dopuštaju etabliranje tržišnih i mrežnih pristupa. Međutim, zajedničko im je povratak hijerarhijskim instrumentima koordinacije te isticanje središnje uloge političkog centra.

U nastavku se analiziraju koordinacijske strategije u četirima državama – Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švedskoj i Hrvatskoj. Prve tri pripadaju krugu starih zapadnih demokracija, no međusobno se razlikuju po upravnoj tradiciji (anglosaksonska, kontinentalna (napoleonski tip), skandinavska).⁷ Hrvatska kao tranzicijska postkomunistička država ne pripada samo posebnoj političko-upravnoj tradiciji, već i postkomunističkom krugu mladih demokracija. U kontekstu dubokih političkih, ekonomskih i kulturnih razlika između tih dviju skupina te upravnoga razvojnog obrasca tranzicijskih država, koji odstupa od zapadnoeuropskoga tipa, razmatra se može li se trend rebirokratizacije (Olsen, 2008) i “povratka centru” u svjetlu izazova suvremenog sustava upravljanja pratiti ne samo u zapadnim već i u tranzicijskim zemljama.

4.1. Velika Britanija

4.1.1. Problem fragmentacije i potreba za objedinjavanjem vlade

Kao odgovor na kritike javne uprave, lokalne samouprave i generalno financijskog upravljanja u javnom sektoru tijekom 1970-ih, konzervativne

⁷ Četvrta je kontinentalna germanska, a sve se više govori i o tradiciji postsocijalističkih zemalja. Za upravne tradicije v. Peters (1998), Musa (2013). O tome kako se upravne tradicije bave pitanjem moći v. Arellano-Gault i Castillo-Vega (2004).

vlade 1980-ih i početkom 1990-ih pokreću reforme usmjerene na povećanje efikasnosti i smanjenje birokracije u negativnom značenju tog pojma (v. Pusić, 2002). Nakon inicijalnog reduciranja javnih troškova uslijedio je oštar zaokret prema (neo)menadžerizmu, intenzivnoj privatizaciji i uvođenju kvazitržišta, a proces debirokratizacije kulminirao je 1988. pokretanjem programa *Next Steps* u okviru kojeg je formirano više od 120 poluautonomnih agencija i tzv. *quangos*, a dio poslova državne uprave delegiran je i lokalnim jedinicama. Odgovornost se tako u velikoj mjeri prenijela s ministarstva na decentralizirane, specijalizirane i fleksibilne agencije, jačajući njihovu financijsku i upravljačku autonomiju: iako su formalno ostale dio ministarstva, agencije su izvještavale o svom radu, imale vlastiti proračun i direktora koji je financijski odgovarao za rad agencije. Upravo se osnivanjem izvršnih agencija u okviru programa *Next Steps* jasno odvojilo oblikovanje javnih politika, koje je ostalo u ministarstvu, od njihove provedbe preko agencija (Gualmini, 2008: 79; Ling, 2002: 618-622; v. Musa, 2013).

Proces agencifikacije učinio je evidentnim posljedice specijalizacije – fragmentaciju javne uprave i nemogućnost vlade da formulira i provodi cjelovite i konzistentne *policy* programe, napose one koji obuhvaćaju više resora. Upravo je fragmentacija, koja je u Velikoj Britaniji bila radikalna u usporedbi s drugim zemljama, sredinom 1990-ih uzrokovala zahtjeve za drugačijim pristupom javnim uslugama, boljom koordinacijom i holističkim rješavanjem problema. Rješenje koje su ponudili Blairovi novi laburisti nakon osvajanja vlasti 1997. sažeto je u sintagmi *joined-up government*. Inicijativa polazi od teze o nemogućnosti ostvarivanja ciljeva javnih politika u

sustavu odvojenih agencija i nepovezanih aktivnosti, već je potrebno integriranje i dobro koordiniranje aktivnosti između ministarstava, središnje i lokalne razine vlasti te između različitih vrsta aktera, riječju – svih elemenata koji konstituiraju *policy* arenu. Pritom se cijela ideja temelji na modelu snažne kontrole iz političkog centra (Ling, 2002: 616; Smith, 2011: 171). Glavni elementi nove *policy* strategije navedeni su u dokumentu *White Paper Modernising Government* iz 1999. Za Laburističku stranku *policy-making* mora biti strateški, holistički, usmjeren na isporuku usluga i dugoročne ishode te utemeljen na dokazanim činjenicama i iskustvima i jasno definiranim ciljevima (Kavanagh i Richards, 2001: 8).⁸

4.1.2. "Stari" i novi koordinacijski instrumenti

U britanskom političkom sustavu moć je koncentrirana u samome centru vlasti – *core executive*. Jezgra vlasti obuhvaća tradicionalne strukturne koordinacijske instrumente: premijer i njegov ured (*Prime Minister's Office*) imaju važnu političku i *policy* koordinativnu funkciju unutar vlade, Kabinet sa svojim

⁸ Ling (2002) definira četiri klastera objedinjene vlade. Prvi se odnosi na intraorganizacijske dimenzije (vrijednosti i kultura, upravljanje informacijama, uvježbavanje); drugi na interorganizacijske karakteristike (jedinствeno vodstvo, zajednički proračun, povezane strukture i udruženi timovi); treća skupina obuhvaća dimenzije koje se odnose na pružanje usluga (konzultacije s klijentima, razvijanje zajedničkog usmjerenja na klijente, *one stop shop*); konačno, četvrti klaster sastoji se od elemenata koji se odnose na osiguranje odgovornosti prema gore (*Public Service Agreements*, mjerila izvedbe, zajednički propisi).

odborima (*Cabinet, Cabinet Office, Cabinet Committees*) brine se o koordinaciji između pojedinih resora, dok Riznica (*Treasury*) koordinira aktivnosti vezane uz alokaciju javnih sredstava (Beuselinck, 2010: 114-115).⁹ Koordinativne funkcije tih tijela nisu degradirane ni 1980-ih i početkom 1990-ih kada se koordinacija u velikoj mjeri ostvarivala tržišnim instrumentima (privatizacija, kvazitržišta, poticaji i sl.). Hijerarhijski su elementi, dakle, ostali i nakon prijelaza s weberijanske (hijerarhijske) uprave na minimalističku državu i predominantno tržišni tip upravljanja.

Uz navedene tradicionalne koordinacijske instrumente, od 1997. osniva se niz novih. Jedan od prvih poteza nove vlade bilo je osnivanje posebnih jedinica za koordinaciju unutar ureda vlade (*Cabinet Office*) za rješavanje problema koji obuhvaćaju više resora: *Social Exclusion Unit* okupljao je dužnosnike iz relevantnih ministarstava te osobe s praktičnim znanjem iz socijalnih službi, policije, crkve itd. radi kreiranja objedinjenih politika usmjerenih na reduciranje siromaštva i nezaposlenosti, dok *Performance and Innovation Unit* odgovara izravno premijeru za pružanje usluga koje uključuju nekoliko javnih tijela i sl. (Beuselinck, 2010: 124-126; Kavanagh i Richards, 2001: 10). Kako bi se osigurao zajednički stav o *policy* ciljevima, uvedeni su redoviti bilateralni sastanci premijera i pojedinih ministara te njihovih pomoćnika. Nadalje, osnovan je i veći broj *ad hoc* tijela koja se bave specifičnim problemima koji nadilaze

⁹ Ministri bez portfelja (npr. *Chancellor of the Duchy of Lancaster*) i "superministarstva" (*Department of Health and Social Security*) također imaju važnu ulogu u koordinaciji različitih *policy* područja.

granice pojedinih ministarstava i imaju savjetodavnu ulogu (*task forces*). Uvedena je institucija *tsara* kojeg imenuje premijer, a djeluje unutar određenog ministarstva i pomaže u rješavanju problema određenog *policy* područja (*Drugs Tsar, Health Tsar, Children's Tsar* i sl.). Uz to, znatno je povećan broj političkih savjetnika premijera koji služe kao dodatan izvor informacija i savjeta te imaju koordinacijsku ulogu (Smith, 2011: 173-174). Nadalje, kreirani su tzv. *Public Service Agreements*, sredstvo za poboljšanje koordinacije u određivanju prioriteta za isprepletena *policy* pitanja te za što bolju alokaciju javnih izdataka. Riječ je o dokumentima koji navode *policy* prioritete i ciljne skupine za svako ministarstvo. Ministarstva najprije pripremaju nacрте o kojima se zatim raspravlja s posebnim timovima Riznice zaduženima za pojedine resore (James, 2004: 399-401).

Jedan od najvažnijih instrumenata za jačanje koordinativnog kapaciteta centra bilo je osnivanje *Prime Minister's Delivery Unit*, tijela koje je trebalo osigurati provođenje prioriteta koje je postavio premijer, i to tako što bi izravno pratilo djelatnosti ministarstava "na terenu". Time se željelo reafirmirati kontrolu centra nad *policy* procesom i pružanjem javnih usluga te istaknuti kako *policy* proizlazi iz samog političkog centra odnosno jezgre vlasti – premijera, a ne iz ministarstva (Smith, 2011: 175). Naime, britanski premijeri tradicionalno nisu raspolagali znatnim institucionalnim resursima, već se njihova moć uglavnom temeljila na personalizmu – koordinativna uloga premijera ovisila je o njegovoj moći uvjeravanja u vrijednost određenih ciljeva javnih politika. Stoga su centri procesa oblikovanja i implementacije javnih politika u britanskom sustavu bili u ministarstvima. Kako ističu

Kavanagh i Richards (2001), taj problem *departmentalizma* postojao je u Britaniji više od pedeset godina – pojedina ministarstva štitila su svoje vlastite interese, ne osvrćući se na ostvarenje vladina programa i zajedničkih ciljeva te potičući time kontradiktornost među politikama i nedostatak zajedničke strategije, zajedno s fragmentacijom i manjkom koordinacije koje je prouzročio NJM. Taj je problem Blair nastojao riješiti instrumentima poput bilateralnih sastanaka s ministrima i ustrojavanjem jedinica koje odgovaraju izravno premijeru. Namjera je bila transferirati moć od ministarstava i Kabineta te je koncentrirati u rukama samog premijera i njegova ureda (Smith, 2011: 167).

4.1.3. Ograničenja koncepta joined-up government?

Od kraja 1990-ih može se pratiti trend jačanja vodstva i centralizacije moći premijera (Smith, 2011: 178), što je funkcionalni aspekt instrumenata kojima se promiče koordinacija iz centra.¹⁰ Koordinacijska nastojanja unutar inicijative *joined-up*, dakle, predominantno se oslanjaju na hijerarhijske mehanizme koordinacije. No ne smije se previdjeti važnost mrežnih instrumenata za ostvarenje holističkog projekta – npr. *task forces* i političkih savjetnika. Usto, postojala je svijest o tome da je za nadilaženje problema fragmentacije i *departmentalizma* potrebno promijeniti kulturu u čitavoj javnoj upravi – stvoriti *esprit* predanosti zajedničkim ciljevima svih dionika, za što je nužno efikasno vodstvo (Ling, 2002).

¹⁰ Tu ulaze i selektivne intervencije premijera, uključujući imenovanja ministara te određivanje *policy* prioriteta, strateških ciljeva i promjena.

Objedinjena vlada, međutim, zahtijeva institucionalnu bazu, a takva institucionalizacija podrazumijeva da strukturni i funkcionalni instrumenti koordinacije obuhvate i neformalne kulturne kontekste i procese koji mogu utjecati na političko-administrativno ponašanje (Bouckaert i sur., 2010). Međutim, značajke političkog sustava i političko-upravne kulture uvijek su varijable koje u znatnom opsegu determiniraju ishode drugih procesa i utjecaja. Tako je npr. personalizam kao značajka političko-upravne kulture iznimno važan faktor za ostvarenje koordinacije u sustavu, kako ističe Smith (2011), prema kojem koordinacija uvelike ovisi o autoritetu premijera i neformalnim vezama među ministrima. Isto tako, britansku upravu, za razliku od kontinentalne upravne tradicije, nikada nije obilježavao visok stupanj kohezivne organizacijske kulture utemeljene na snažnom legalizmu i formalizaciji, što je uvelike omogućilo snažne tendencije prema menadžerizmu i specijalizaciji (Gualmini, 2008: 77). Konačno, pokušaji jačanja koordinativne snage sustava obilježeni su i tenzijom između središnje vlasti i lokalne autonomije. Naime, unutar britanskog sustava implementacija se tradicionalno u velikoj mjeri prepuštala lokalnoj razini, zbog čega je Laburistička stranka željela uspostaviti dominaciju centra i njegove kontrole. Međutim, istovremeno s "objedinjavanjem" odvijali su se procesi unapređenja lokalne razine upravljanja i pružanja javnih usluga te se poticao razvoj kvazitržišta (višestruki pružatelji javnih usluga u kompetitivnom okruženju), što je dijelom bilo u kontradikciji s pokušajima jačanja koordinacije iz centra i slabilo efekte tih nastojanja (Smith, 2011: 171).

4.2. Francuska

4.2.1. Hijerarhijska centralizacija i ograničen doseg menadžerskih reformi

Francuski političko-upravni sustav odlikuje se strogom hijerarhijskom strukturom koja je proizišla iz višestoljetnog procesa centralizacije sadržanog u snažnoj izvršnoj vlasti, mehanizama središnjeg usmjeravanja te koherentnog hijerarhijskog modela uprave. Glavna je razina koordinacije politička, s koje se pomoću kontrolnih i usmjeravajućih instrumenata sustav koordinacije transferira prema nižim razinama. Vertikalna organizacijska hijerarhija kao temelj sustava koordinacije i usmjeravanja te tradicija intenzivne političke kontrole nad upravom čimbenici su koji mogu objasniti slab doseg menadžerskih reformi i ograničenu debirokratizaciju francuske države (Bezes i Lidec, 2011: 28; Bouckaert i sur., 2010: 171). Usprkos tome sustav koordinacije nije jednostavan i jednoobrazan, već ga usložnjavaju fragmentacija i decentralizacijska dinamika, osobito od početka 1980-ih.

Ranije kontrolirana dekoncentracija doživjela je zamah između 1981. i 1985, kada počinje intenzivniji prijenos ovlasti na niže razine vlasti. Vanjske usluge (*Services extérieurs*) središnjih ministarstava, koje na razini regija i departmana postoje od 1960-ih, osamdesetih su dalje decentralizirane na lokalnu razinu. Svaki je transfer nadležnosti, međutim, bio popraćen jasnim mjerama osiguravanja središnje kontrole (Verhoest i sur., 2007: 339).¹¹ S druge strane, agencifikacija je

¹¹ Gubitak kontrole sprječavali su snažni prefekti i institucije poput *Conférence administrative régionale*, osiguravajući kontrolu nad proračunom i poduzetim akcijama (Verhoest i sur., 2010: 339).

bila ograničena na stvaranje novih organizacijskih struktura (dakle, agencije ne nastaju izdvajanjem postojećih jedinica iz ministarstava kao u Britaniji) koje su trebale odgovoriti na aktualne ekonomske zahtjeve i provoditi nove javne politike ili regulirati određene sektore (Bezes i Lidec, 2011: 35). Uz to, uspoređujući ih s britanskim *Next Steps* dvojnicima, francuske agencije imaju manju autonomiju (Gualmini, 2008: 79).¹² K tome, od kraja 1980-ih promiče se kultura evaluacije javnih politika, naglašava odgovornost državnih službenika, uspostavlja orijentacija na korisnike javnih usluga, a dio se javnih službi privatizira (Bouckaert i sur., 2010: 174; Gualmini, 2008: 85). Usprkos promjenama piramidalna struktura uprave uglavnom je ostala nepromijenjena, kao i upravna kohezija i kultura. Uloga *Grand Corps* i prestiž *Ecole Nationale d'Administration* nisu dovedeni u pitanje. Zapošljavanje u upravi i dalje je centralizirano, s političkim imenovanjima na najvišim razinama državne uprave (Gualmini, 2008: 82-89).¹³

¹² Razlog tome je formalno određenje pojedinih ciljeva, financijskih i personalnih resursa, te odgovornosti ne samo nadležnom ministarstvu već i Ministarstvu javne uprave i Ministarstvu gospodarstva (Gualmini, 2008: 79).

¹³ Politizacija je vidljiva i u načinu imenovanja članova ministarskih kabineta te upotrebi diskrecijskih ovlasti predsjednika i vlade prilikom imenovanja na najviše položaje. Općenito, snažnije veze između političara i viših državnih službenika razvijaju se od 1970-ih, oblikujući ono što je poznato kao politički involvirana javna uprava (Bezes i Lidec, 2011: 29).

4.2.2. Koordinativni kapaciteti – stabilnost postojećih i potreba za dodatnim instrumentima

Tradicionalno važne koordinativne funkcije u Francuskoj na razini izvršne jezgre vlasti imaju premijer (osobito u vrijeme kohabitacije) i predsjednik, a u oblikovanju politika sudjeluju i savjetodavna tijela. Ministarstvo financija određivanjem proračuna vrši bitnu koordinativnu funkciju. Prefekti (*préfet*), koji djeluju kao predstavnici središnje vlasti, imaju izuzetno važnu koordinativnu i integrativnu ulogu u francuskom teritorijalnom sustavu, a raspolažu i savjetodavnim tijelima. Osim tih strukturnih oblika, važan je funkcionalni koordinacijski instrument upravna kultura – zajednička profesionalna kultura (*corps*) unutar uprave koja jamči koherentnost u djelovanju (Verhoest i sur., 2007).

Reforme 1980-ih i 1990-ih bile su samo djelomičan izazov hijerarhijskoj centralizaciji. Ipak, stvaranje agencija doprinijelo je fragmentaciji, a decentralizacija je oslabila poziciju i kontrolnu ulogu prefekata i Ministarstva unutarnjih poslova (*Ministère de l'Intérieur*). Tako od početka 2000-ih dolazi do reafirmacije hijerarhijske strukture kako bi se ojačalo jedinstvo u provođenju naredbi, do čvršćeg usmjeravanja iz centra te do nastojanja da se osigura odgovornost uprave izvršnoj jezgri (Bezes i Lidec, 2011: 36-40). Za odlučivanje o specifičnim pitanjima kao što su *policy* evaluacija, upravna reforma i sl. od kraja 1990-ih osnivaju se mreže državnih službenika s ciljem razmjene informacija i iskustava, što je primjer mrežnog koordinativnog mehanizma. Nadalje, Francuska ima tradiciju strategijskoga višegodišnjeg planiranja i kolektivnih strategija, koje su važno koordinativno sredstvo. K tome, u novije se vrijeme

upotrebljavaju informacijski sustavi kao funkcionalni instrument za unapređenje koordinacije (Bouckaert i sur., 2010: 181-185).

Nadalje, 2001. inicirano je preispitivanje i redefiniranje uloga i zadataka ministarstava. Ministri su bili zaduženi za određivanje osnovnih zadataka te za promjene organizacijske strukture i metoda. Taj funkcionalni instrument trebao je ojačati koordinaciju i spriječiti centrifugalne tendencije (Bezes i Lidec, 2011: 40). Isti je cilj imao snažan strukturni instrument uspostavljen 2004. unutar ministarstava: glavno tajništvo. Unutar svakog većeg ministarstva imenuje se glavni tajnik koji izravno odgovara ministru, koordinira implementaciju ministrovih odluka i predlaže mjere koje smatra potrebnima, snosi odgovornost za modernizaciju i sl. Taj je instrument nadopunjen još jednom strukturnom promjenom na razini ministarstva – redefiniranjem granica između pojedinih ministarstava i njihovim spajanjem u veće cjeline, u superministarstva.¹⁴ Takvom reorganizacijom pomoću hijerarhijskog mehanizma jačaju kapaciteti za odlučivanje, a time i koherentnost javnih politika. Reorganizacija teritorijalnog sustava vlasti provedena je 2008. i njome je bitno učvršćena vertikalna koordinacija i linija provedbe političkih odluka unutar francuske uprave. Naime, uvedena je nova hijerarhija između razina vlasti, pri čemu je regionalna razina bila odlučujuća za usmjeravanje i provođenje javnih politika. U skladu s time,

¹⁴ Na primjer, spajanjem Ministarstava infrastrukture, transporta, ekologije, pomorstva i regionalnog razvoja stvoreno je superministarstvo MEEDDAT (*Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*).

koordinativna uloga prefekata reafirmirana je i dodatno ojačana – regionalni prefekt jamac je kohezije i važan arbitar u provedbi državnih međuministarskih politika. Uz to, broj regionalnih uprava ministarstava značajno je smanjen njihovim povezivanjem, što je odražavalo novi dizajn spomenutih superministarstava. Istom logikom povezane su uprave i na razini departmana. Cilj smanjenja broja uprava na razini regija i departmana bio je povećati kontrolne sposobnosti prefekata, a formalnim podvrgavanjem prefekata departmana regionalnim prefektima stvorena je jasna linija hijerarhije od predsjednika, premijera i pojedinih ministara koji se direktno oslanjaju na regionalne prefekte do prefekata departmana. Valja napomenuti kako je takva centralna koordinacija bitno oblikovana političkim vodstvom i stilom predsjednika Sarkozyja koji je, osvojivši 2007. predsjednički mandat, ustvrdio kako preuzima osobnu odgovornost za sva *policy* postignuća, ali i za neuspjehe. Sukladno tome, nekoliko je tijela stavljeno pod izravni nadzor ureda predsjednika¹⁵ te su osnovana ili izravno od predsjednika imenovana *ad hoc* tijela odgovorna za pripremu reformi (*ibid.*: 40-46).¹⁶ Svi su navedeni instrumenti bili usmjereni prema učvršćivanju usmjerivačkog kapaciteta iz središta vlasti i poboljšanje koordinacije javnih politika unutar i između ministarstava. Jačanje kontrole

¹⁵ Primjerice, Vijeće za obranu i nacionalnu sigurnost pod izravnim predsjedanjem predsjednika države, kao i Vijeće za stvaranje umjetnosti.

¹⁶ Odbor za preispitivanje i predlaganje mjera modernizacije i rebalansiranja institucija Pete republike, Komisija za poticanje ekonomskog rasta, Odbor za reformu lokalne vlasti itd.

nad upravom evidentno je u postavljanju manjeg broja lojalnih “superslužbenika”, poput glavnih tajnika na središnjoj razini i prefekata na regionalnoj i razini departmana, koji imaju izravne veze s ministrima, ali i premijerom ili predsjednikom države (prema Bezes i Lidec, 2011). Jednostavnije, politizacija je primijenjena kao dio strategije jačanja središnje koordinacije. Pritom je važno napomenuti kako je u slučaju Francuske koordinacijski kapacitet ostao visok i stabilan, odnosno inkrementalno se povećavao (Verhoest i sur., 2007: 340), što se objašnjava otpornošću postojećih institucija i mehanizama centralizacije koja je kočila etabliranje novih organizacijskih oblika i instrumenata 1980-ih i 1990-ih (Bezes i Lidec, 2011: 35).

4.3. Švedska

4.3.1. Specifičnosti švedskog upravnog sustava

Švedski sustav koordinacije i središnjeg usmjeravanja određuju dva specifična faktora. Prvo distinktivno obilježje očituje se u kolektivnoj naravi donošenja odluka – smjernice upravi daje vlada kao kolektiv, a ne individualni ministri. Riječ je o tipu političko-upravne kulture kojoj su u temelju suradnja, konsenzus, problemska orijentacija i visok stupanj neformalnosti (Bouckaert i sur., 2010: 133). Kolektivnost je temeljna vrijednost javne uprave, pretpostavljena moći i hijerarhiji, što omogućuje izražavanje i provođenje općeg interesa (Arellano-Gault i Castillo-Vega, 2004: 522). Drugi faktor odnosi se na specifičnost upravnog sustava, koji se odlikuje dualnom strukturom s relativno malim ministarstvima zaduženima za oblikovanje javnih politika te strukturno odvojenim i relativno nezavisnim agencijama za provedbu politika, njih oko 300 na držav-

noj i regionalnoj razini. Takav agencijski model vuče korijene iz 18. stoljeća, a odraz je historijskih okolnosti i političkih shvaćanja o neutralnosti uprave, diobe vlasti i održanja državnog kontinuiteta (Musa, 2013). Uz to, relativno je visoka razina decentralizacije koja uključuje autonomne regije i lokalne vlasti (Dahlström i Pierre, 2011: 193; Peters, 2011: 10). Determinirajući značaj prvog čimbenika odražava se u činjenici da hijerarhijski mehanizmi koordinacije nikada nisu etabrirani u onoj mjeri u kojoj su to bili u Velikoj Britaniji i Francuskoj. *Policy-making* u većoj mjeri obilježava dijalog i dogovor između ministarstava i agencija negoli sustav zapovijedanja i kontrole (Dahlström i Pierre, 2011: 198). Drugi faktor sugerira kako u zemlji koja ima dugu tradiciju autonomnih agencija¹⁷ problematika menadžerskih reformi nije bila u fokusu interesa. Švedska nikada nije u potpunosti prigrlila NJM, pa je stoga i korektivni proces – pokušaj uspostavljanja koordinacije (re-koordinacija) – umjeren.

4.3.2. Tradicionalni instrumenti i novi izazovi koordinacije

Tradicionalno se koordinacija u švedskom upravnom sustavu uvelike ostvarivala mrežnim mehanizmima – kolektivnost u procesu donošenja odluka, sudjelovanje različitih *ad hoc* komisija i odbora u formulaciji politika, međuministarske konzultacije, neformalne mreže i sl. U takvu sustavu s malim centrom neformalne su veze dobro razvijene, što olakšava međuresornu ko-

¹⁷ Za razliku od izvršnih agencija koje su u sklopu NJM-a osnovane u mnogim zemljama, status agencija u Švedskoj i njihova autonomija zaštićeni su ustavom (Bouckaert i sur., 2010: 134).

ordinaciju. Kao i drugdje važna je koordinativna funkcija premijera, kojem podršku pruža njegov ured koji prati rad pojedinih ministarstava. Mnoge se rasprave unutar vlade vode u obliku neformalnih sastanaka kabineta (npr. za vrijeme ručka). Kada je riječ o pitanjima koja se tiču dvaju ili više ministarstava, obvezni su bilateralni razgovori ili zajednička formulacija ministara, u koje je obično uključeno i Ministarstvo financija. Još su jedan uobičajen instrument koordinacije nacrti odluka, koji kruže između vladinih ureda prije nego što se rasprave na sastanku kabineta, čime ministri dobivaju priliku izraziti vlastiti stav. Na posljetku, valja istaknuti međusobno ovisan odnos ministarstava i agencija – budući da su ministarstva mala i raspoložu ograničenom ekspertizom, agencije aktivno participiraju u pripremanju i formulaciji politika. Velika je mobilnost između njih, što je pogodovalo razvoju neformalne mreže između političara i državnih službenika (Bouckaert i sur., 2010: 134-136; Verhoest i sur., 2007: 337).

Unatoč tome što švedski upravni sustav nikada nije težio istančanome usmjeravanju i kontroli agencija i subnacionalnih vlasti iz centra, NJM je pojačao kompleksnost političko-upravnog sustava, što je dovelo do potrebe za jačanjem koordinacije i upravljačkih kapaciteta političkog centra (Dahlström i Pierre, 2011: 198). Sredinom 1980-ih vlada je kao odgovor na probleme u javnome sektoru proglasila modernizacijski program koji je podrazumijevao decentralizaciju ovlasti (napose na lokalnoj razini), deregulaciju, usmjerenost na rezultate i povećanje autonomije agencija. Početkom 1990-ih veći se naglasak stavlja na tržišne principe u upravljanju i na privatizaciju, a decentralizacijski i deregulacijski programi dobivaju novi zamah.

Međutim, već u drugoj polovini 1990-ih razne su evaluacije ukazivale na fragmentaciju središnje vlade, neadekvatnu kontrolu nad resursima te na potrebu za uspostavljanjem jače izravne kontrole centra nad implementacijom politika (Bouckaert i sur., 2010: 136-142; Peters, 2011: 7). Osim menadžerskih reformi zahtjeve za boljom koordinacijom, kao i u drugim zemljama, potaknuli su i drugi čimbenici, primjerice uključivanje države u kompleksnu međunarodnu okolinu, članstvo u Europskoj Uniji, veći broj isprepletenih *policy* problema, pritisak medija i sl. Tomu treba dodati i učestalost koalicijskih vlada koje traže veće napore kako bi se ostvarila politička koordinacija, kako unutar same vlade tako i u odnosima s parlamentom (Dahlström i Pierre, 2011: 196-199).

4.3.3. Jačanje središnjeg upravljačkog kapaciteta – uvođenje hijerarhijskih elemenata koordinacije

Krajem 1990-ih i početkom 2000-ih na djelu su inicijative kojima se nastoje ojačati koherentnost i koordinativni kapacitet centra vlade. Ta je skupina instrumenata dominantno hijerarhijska. Jedna od prvih strukturnih novina uvedena je 1997, kada su sva ministarstva i Ured premijera integrirani u tzv. Vladin ured (*Regeringskansliet*) odgovoran za pripremu *policy* prijedloga, planiranje i koordinaciju. Iako podjela na pojedina ministarstva nije izbrisana, Vladin je ured trebao djelovati kao kolektivna cjelina (Bouckaert i sur., 2010: 145). Drugi strukturni instrument koordinacije bio je spajanje četiriju ministarstava 1998. u novo "superministarstvo za rast" (Ministarstvo industrije), čime su se željele dokinuti suprotnosti i podjele između relevantnih ministarstava te unaprijedi-

ti koordinacija između njih. Od 2000-ih vlada posvećuje mnogo pažnje inicijativama u sklopu e-uprave – web-stranice i mreže za objedinjavanje usluga te većeg broja agencija i institucija – jer umrežena vlada pretpostavlja i veći stupanj koherentnosti politika i usluga. Stoga je za razmatranje pitanja razvoja javne uprave i e-uprave 2006. uspostavljena agencija pod ingerencijom Ministarstva financija, i to tako što su strukturno povezana četiri ranija tijela, što upućuje na centralizacijsku tendenciju.¹⁸ K tome, o potrebi za snažnijom središnjom hijerarhijskom kontrolom svjedoči uspostavljanje čvršćeg nadzora vlade nad agencijama – uvođenje godišnjih dijaloga između ministara i agencija, obveza agencija da podnose izvješća i sl. Članstvo u EU također je izazvalo centralna pomicanja prenošenjem velikog dijela koordinativnih funkcija s Ministarstva vanjskih poslova na Ured premijera. Tajništvo za koordinaciju svakodnevnih poslova vezanih za EU također je 2004. preseljeno u Ured premijera (Bouckaert i sur., 2010: 145-150; Verhoest i sur., 2007: 338).

Dahlström i Pierre (2011) uočavaju trend rasta politizacije egzekutive u Švedskoj, tj. povećanje broja političkih imenovanja u vladinim uredima, što povezuju sa zahtjevima za jačom koordinacijom iz političkog centra. Prvo, tijekom godina povećan je broj državnih tajnika čiji je zadatak vođenje svakodnevnih poslova unutar ministarstva i uključivanje u razgovore između ministra i uprave, ministarstva i parlamenta te, u slučaju koalicijske vlade, između različitih stranaka. Drugo, povećao se broj tajni-

¹⁸ To su Švedska agencija za javni menadžment, Vladin odbor za interoperabilnost, Delegacija za razvoj e-usluga i Nacionalno vijeće za kvalitetu i razvoj.

ka za odnose s javnošću, tako da danas svako ministarstvo raspolaže s barem dvama. Njihova je koordinativna uloga vezana uz medijski menadžment unutar, ali i između ministarstava. Konačno, povećan je broj političkih savjetnika koji se bave određenim *policy* pitanjima. Jedna od važnih funkcija koje obavljaju jest uspostavljanje kontakata s interesnim skupinama i stranačkom organizacijom kako bi prikupili relevantne informacije i eventualne *policy* prijedloge. Ne iznenađuje što se najveći broj političkih imenovanja pronalazi u Uredu premijera i u Ministarstvu financija. Premijerov je ured “čvorište” i ondje je pritisak za *policy* koordinacijom najveći, dok je Ministarstvo financija glavni koordinator raspodjele proračunskih sredstava. Iako pridonosi horizontalnoj koordinaciji između vladinih ureda, narasla politizacija prvenstveno je usmjerena na unapređenje vertikalne koordinacijske dimenzije (Dahlström i Pierre, 2011: 203-208). Zaključno se može ustvrditi kako je uvođenje hijerarhijskih elemenata upravljanja u javnu upravu i sustav koordinacije u državi koja se povijesno predominantno oslanja na mrežne mehanizme dijaloga i kolektivnih dogovora bitan doprinos tezi o “recentriranju” (Dahlström i sur., 2011) odnosno rebirokratizaciji (Olsen, 2008) političko-upravnih sustava u zapadnim demokracijama.

4.4. Hrvatska

4.4.1. Koordinacija iz centra u postkomunističkim državama

Za razliku od navedenih etabliranih demokracija Hrvatska pripada kategoriji tranzicijskih postkomunističkih država, odnosno novih demokracija koje su prije nešto više od dvadeset godina nastale na području Srednje i Jugoistočne Europe. Ta je činjenica odlučna za središnje

pitanje ovog rada – mogu li se težnje za čvršćom hijerarhijskom koordinacijom iz centra vlade pratiti i u tranzicijskim zemljama. Raskorak između dviju kategorija država očituje se u zaostajanju srednjoistočnih i jugoistočnih europskih zemalja za trendovima koji se bilježe u zapadnim demokracijama. Ipak, i post-komunističke države – doduše, različitim tempom i intenzitetom jer i među njima postoje razlike¹⁹ – slijede tendencije jačanja političkog centra i koordinacije. Naime, kao i u zapadnim državama jezgra vlasti oslabjela je zbog vanjskih okolnosti kao što su uključivanje u međunarodni sustav međuovisnosti, jačanje tržišnih i mrežnih mehanizama upravljanja te agencifikacije i decentralizacije, sve to u kontekstu fragilnih institucija (v. Dimitrov i sur., 2006). I kolaps komunizma može se sagledati kao varijanta *hollowing out of the state* koja zahtijeva ponovnu izgradnju koordinacijskih kapaciteta (*ibid.*: 4).

Nove su demokracije u ranim tranzicijskim godinama bile suočene s potrebom preoblikovanja upravnih organizacijskih struktura te s nužnošću izgradnje stabilnosti i uspostave upravljačkih funk-

¹⁹ Saner i sur. (2008) dijele zemlje bivšeg komunističkog bloka u dvije kategorije: zemlje srednjoistočne Europe (Češka, Poljska, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litva, Latvija) i zemlje jugoistočne Europe (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Albanija, Makedonija, Moldavija, Bugarska, Rumunjska). Prva je kategorija zemalja ostvarila impozantan uspjeh u brzini i kvaliteti provedbe ekonomskih i političkih reformi, što je rezultiralo njihovim primanjem u članstvo Europske Unije 2004, dok su drugu skupinu obilježile vrlo turbulentne tranzicijske godine političkih nestabilnosti i ratnih okolnosti, što je naštetilo razvoju demokracije i institucija.

cija i kapaciteta, a napeti i neuhodani odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti zahtijevali su stabilizaciju; k tome, proračunska politika bila je nadasve problematična i obilježena pritiscima (*ibid.*: 8-9). Čimbenik koji je u najvećoj mjeri determinirao smjer razvoja koordinativnih struktura i procesa u slučaju postkomunističkih vlada sastojao se u sve većim izazovima sudjelovanja u međunarodnoj okolini. *Policy* koordinacija na razini središnje vlade te koordinacija s drugim javnim tijelima nužna je za djelotvornost sustava upravljanja i mogućnost sudjelovanja u međunarodnim odnosima – konkretno – za stupanje u članstvo Europske Unije (Saner i sur., 2008). K tome, fragmentacija javne uprave, koja je identificirana kao jedan od glavnih uzroka rebirokratizacije, i u tranzicijskim je postkomunističkim zemljama nastupila uvođenjem elemenata menadžerskih reformi (agencifikacija, privatizacija, kompeticija), i to nedugo nakon uspostave demokratskih sustava. U Hrvatskoj se tako neke od odrednica novog javnog menadžmenta uvode već 1990-ih, kada standardi klasičnog weberijanskog modela stručne, nepristrane, profesionalne i efikasne uprave još nisu dosegnuti (Koprić, 2006b). Slučaj Hrvatske trebao bi pokazati kako nastojanja na jačanju koordinacije u tranzicijskim zemljama nisu nimalo jednostavna, te nailaze na brojne prepreke, kako u obliku strukturnih nedostataka tako i u neadekvatnosti funkcionalnih predispozicija.

4.4.2. Problemi koordinacije politika u hrvatskom kontekstu

Za središnje vlasti u postkomunističkim zemljama glavni je normativ razvoj upravljačkih funkcija i kapaciteta te uspostava političkog i upravnog centra vlade – *core executive*, sa sposobnošću koordiniranja, integriranja i usmjerava-

nja vladinih aktivnosti. Stvaranje jezgre izvršne vlasti također zahtijeva promjene u javnoj upravi, pri čemu je kritična uspostava kapaciteta za stvaranje javnih politika na najvišim upravnim razinama (Dimitrov i sur., 2006: 8). Za Hrvatsku je to još uvijek velik izazov – središnja koordinacija relativno je slaba. Postoje mnogi problemi vezani za *policy*/upravnu koordinaciju, kao i u sustavu horizontalne/vertikalne koordinacije. Promatrano sa strukturnog aspekta, centar vlade vrlo je fragmentiran. Obavljanje političko-administrativnih koordinativnih funkcija u nadležnosti je decentraliziranog i u velikoj mjeri nepovezanog mehanizma koji čine uži kabinet vlade (uključuje predsjednika i potpredsjednike), Ured predsjednika vlade, tajništvo, vladine koordinacije, uredi i službe (za zakonodavstvo, za odnose s javnošću, za opće poslove itd.). Tajništvo pritom ne posjeduje nikakve kapacitete za *policy* koordinaciju jer obavlja isključivo tehničke poslove i pruža logističku potporu vladi i njezinim radnim tijelima (SIGMA, 2005; 2008). Budući da se Ured predsjednika vlade u velikoj mjeri bavi administrativnim i protokolarnim poslovima, premijer ne raspolaže adekvatnim uredom na koji bi se oslanjao u pitanjima koordinacije politika. Nedostatak odgovarajućih *policy* stručnjaka i tijela koja bi obavljala sustavnu *policy* analizu tradicionalno je jedna od glavnih boljki procesa stvaranja javnih politika u Hrvatskoj (Petak, 2009; Musa i Petak, 2011). Taj nedostatak smanjuje mogućnosti za međusektorsku suradnju i inicijative te postizanje koherentnosti s drugim politikama i strategijskim ciljevima (SIGMA, 2008: 3). Osim toga ni jedno od spomenutih tijela nema mogućnost nadzornog kapaciteta kojim bi se osigurala usklađena akcija pojedinih

ministarstava. Nedovoljno nadgledanje (*monitoring*) vladinih odluka u fazi implementacije SIGMA (2005) ističe kao jednu od glavnih slabosti *policy* procesa.

Problem integrativnoga i koordinacijskog potencijala vlade očituje se u tome što na razini središnje vlasti nema dogovora između ministarstava o postavljanju ciljeva politika. U praksi vlada kultura nemiješanja u resorne poslove (Petak, 2009: 266). Nedostatak suradnje u sustavu s relativno jakim ministrima čini preklapanja i dupliciranja provedbenih politika neizbježnima. Budući da ne postoji hijerarhija ciljeva na međuministarskoj razini, prioriteti se određuju ostvarenjima u državnom proračunu. Pritom ključnu ulogu ima Ministarstvo odnosno ministar financija koji uvelike određuje način donošenja odluka. I dok u sudjelovanju ministra financija u strateškom određivanju *policy* prioriteta nema ničega spornog (u zapadnim je demokracijama ministarstvo financija jedan od glavnih koordinativnih instrumenata), u slučaju Hrvatske problem je način na koji se odluke donose – grubom financijskom procjenom bez sustavne *policy* analize i procjene učinaka (Musa i Petak, 2011). Uz brojne probleme u sustavu horizontalne koordinacije, neadekvatni su i mehanizmi ostvarivanja vertikalne koordinacije. U tom kontekstu Petak (2008: 22; 2009: 268) ključnim nedostatkom smatra nepostojanje središnjeg *policy* tijela, tj. *policy* ureda vlade ili premijera koji bi u suradnji s državnom riznicom i vladinim stručnim službama davao resornim ministarstvima i upravama vertikalne *policy* smjernice koje je potrebno slijediti kako bi se ostvarili ciljevi u okviru određene politike. Osim manjkavosti strukturnog odnosno organizacijskog aspekta koordinacije, nedostaju i adekvatni

funkcionalni instrumenti. Na političkoj i administrativnoj razini ne pronalaze se adekvatne upravljačke sposobnosti i vještine, nedostaje stručnog znanja, odgo-varajuće etike i internaliziranih vrijednosti, a politizacija je još uvijek problem na upravnim razinama (Musa i Petak, 2011). Potrebno je razviti efikasan sustav razmjene informacija i povezanosti aktera (mrežni mehanizam), što bi u široj perspektivi pridonijelo razvoju zajedničke kulture političko-upravnog aparata.

4.4.3. *Primjeri dobrih praksi – prema hijerarhijskim mehanizmima koordinacije?*

Usprkos brojnim problemima i nedostacima koordinacije u oblikovanju i provedbi politika, postoje indikacije da je retorika o “objedinjenoj vladi” i potrebi jačanja koordinacijskog kapaciteta centra vlade stigla i do Hrvatske. Kao glavni katalizator takva pravca razvoja u Hrvatskoj, kao i u drugim postkomunističkim državama, može se identificirati pretendiranje na članstvo u Europskoj Uniji. Naime, EU prepoznaje problem slabe koordinacije kao jedan od glavnih problema upravnih sustava u postkomunističkim zemljama. Zbog toga naglašava ulogu vlade i predsjednika vlade u ostvarivanju političke i upravne koordinacije. Njihova je zadaća osigurati da ministarstva ne djeluju neovisno, te tako spriječiti dezintegraciju i neusklađene akcije koje dovode do konfuzije. Koordinacija iz centra nužna je za uspješnost pregovora. Drukčije rečeno, proces pristupanja EU postavlja izvršnu vlast iznad zakonodavne te zahtijeva visok stupanj centralizacije i uključenosti predsjednika vlade. Na taj su se način pred postkomunističke zemlje postavili visoki koordinacijski zahtjevi na koje se

moralo odgovoriti jačanjem usmjerivačkog kapaciteta središnje vlade (Goetz i Wollmann, 2001).

U hrvatskome kontekstu tendencija uvođenja hijerarhijskih elemenata koordinacije u najvećoj se mjeri može pratiti na slučaju politike pristupanja Europskoj Uniji. Kako to pokazuju Musa i Petak (2011), ta politika pokazuje primjere dobrih koordinacijskih rješenja u fazi formulacije i implementacije. U dvadesetogodišnjem razdoblju u tri je faze stvorena relativno centralizirana struktura i hijerarhijska logika upravljanja i koordiniranja aktivnosti vezanih za pristupanje EU. Početkom 2000-ih mehanizam koordinacije na političkoj je razini centraliziran u nadležnom ministarstvu, parlamentarnom odboru i vladinoj koordinaciji. Nadalje, 2005. došlo je do vrlo važne strukturne promjene – spajanja Ministarstva europskih integracija i Ministarstva vanjskih poslova u jedno superministarstvo, čime su moguća neslaganja između dvaju ministarstava reducirana (Musa i Petak, 2011: 15-19). Sredinom 2006. uspostavljeno je i posebno tijelo na razini središnje državne uprave za zadatkom koordinacije programa i pomoći EU – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF). Kako se koordinacija može unaprijediti na horizontalnoj dimenziji, pokazuje i sljedeći instrument povezujućih karika: od 1998. sva su ministarstva obvezna uspostaviti jedinicu ili osobu nadležnu za koordinaciju poslova vezanih za EU, a do 2005. iste su jedinice osnovane u svim tijelima središnje državne uprave. U funkcionalnim terminima uspostavljena je nova organizacijska kultura utemeljena na profesionalizmu i nastojanju postizanja zajedničkog cilja (Musa i Petak, 2011).

S politikom pristupanja EU povezana je pojava antikorupcijske politike u Hrvatskoj početkom 2000-ih. Prvu fazu razvoja te politike obilježio je nedostatak koordinacije i suradnje između institucija u implementaciji, kao i u adekvatnom nadzoru. No 2008. ostvaren je znatan napredak. Te je godine vlada osnovala *Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije* kao glavno koordinacijsko tijelo na izvršnoj razini, čija je glavna zadaća unapređenje koordinacije i suradnje između ministarstava u pitanjima antikorupcijske politike. U početku je sastav Povjerenstva uključivao ministra pravosuđa kao glavnog koordinatora na državnoj razini, državne tajnike jedanaest ministarstava te predstavnike Vrhovnog suda, Državnog odvjetništva, USKOK-a, Državnog ureda za reviziju i Vladina ureda za udruge. Sastav Povjerenstva izmijenjen je 2009. dolaskom nove predsjednice vlade na vodeće mjesto Povjerenstva i zamjenom državnih tajnika ministrima, odražavajući pokušaj uvođenja jasnog usmjerenja iz političkog centra (Musa i Petak, 2012). U pitanjima upravne koordinacije Povjerenstvo se oslanja na posebnu jedinicu unutar Ministarstva pravosuđa koja bi trebala osiguravati koordinaciju između tijela koja sudjeluju u provedbi politike, te surađuje s Nacionalnim vijećem za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije koje je zaduženo za parlamentarnu kontrolu implementacije antikorupcijske politike. Činjenica da je ta politika počela davati pozitivne rezultate podizanjem "vlasništva" na višu razinu, tj. na premijersku razinu, ukazuje na veću efikasnost hijerarhijskih mehanizama i važnost centralnog vodstva u složenim *policy* pitanjima.

Od kraja 2011. nova vlada uvodi čitav niz promjena koje su trebale zajam-

čiti jačanje političke i *policy* koordinacije – uvedena je institucija prvog potpredsjednika vlade, politiziran vrh ministarstava (umjesto ranijih državnih tajnika politizacija u ministarstvima pokrila je razinu zamjenika ministra i pomoćnika ministra) i pozicija glasnogovornika vlade, kao i čitav niz drugih funkcija, uvedeni su *policy* savjetnici u kabinetima ministara i premijerovu uredu, uspostavljena su brojna vladina povjerenstva koja se bave pojedinim pitanjima, kao što je npr. koordinacija informatizacije javnog sektora i sl. Strukturne su promjene skromnije, ali ipak vidljive – zakonom je definiran veći broj vladinih ureda, uspostavljen je ured potpredsjednika vlade, pojedine prije izdvojene službe uključene su u vladu (npr. informacijsko-dokumentacijska agencija), uspostavljeni su državni uredi pri vladi za pojedina pitanja (npr. za imovinu, javne nabave), a u agencijama i javnim poduzećima imenovanjima je ojačan politički utjecaj. Centralizacijske tendencije vidljive su i iz drugih primjera. Tako je spomenuti SDURF uključen u novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije koje je postalo centralno tijelo za europske fondove i razvojnu politiku regija. Slično tome, u procesu deagencifikacije od 2010. broj agencija smanjen je za gotovo 20%, i to uglavnom njihovim pripajanjem državnoj upravi ili drugim organizacijama (v. Musa, 2013).

Pokušaji "objedinjavanja vlade" u Hrvatskoj skromni su (Musa i Petak, 2011). Ipak, navedeni primjeri uvođenja hijerarhijskih elemenata koordinacije u sustav upravljanja pokazuju da prakse zapadnih demokracija nisu strane ni tranzicijskim zemljama, dakako, unutar kontekstualno zadanih mogućnosti i ograničenja. Ono što je, međutim, raz-

ličito jest sofisticiranost instrumenata koordinacije i činjenica da jačanje koordinacije kroz političko vodstvo ne prati paralelno sustavno jačanje strukturnih elemenata koordinacije kroz centar vlade te intenzivnije nastojanje na promjeni upravne kulture.

5. Zaključna razmatranja

U prethodnim poglavljima analizirana je problematika koordinacije te nastojanja na njezinu jačanju u odabranim zemljama. Iako je riječ o poznatom teorijskom i praktičnom pitanju, splet okolnosti u posljednja je tri desetljeća učinio problem koordinacije u javnoj upravi vrućom temom na agendi suvremenih vlada. Menadžerske reforme, participatorni pristupi upravljanju, potreba vlada za ograničavanjem izdataka, regionalni i globalni integracijski procesi te sve zahtjevniji *policy* problemi koji nadilaze granice pojedinih resora postavili su koordinaciju u središte izazova s kojima se susreću suvremene države. Navedene su promjene – osobito postulati doktrine novog javnog menadžmenta – u većini razvijenih demokracija izmijenile percepciju uloge i logiku funkcioniranja javne uprave. Učinci reformi u osnovi se odnose na fragmentaciju javne uprave, uzrokovanu horizontalnom i vertikalnom decentralizacijom i specijalizacijom. Ta je situacija dovela do potrebe uspostavljanja novih ili reafirmiranja postojećih koordinacijskih mehanizama s ciljem ponovnog povezivanja i uspostavljanja efikasne kontrole nad provedbom javnih politika. Takva reakcija potvrđuje jedno od temeljnih načela organizacijske teorije – da specijalizacija uvećava potrebu za koordinacijom. U tom kontekstu došlo je do razvoja inicijativa koje teže “objedinjenoj” ili “cjelovitoj” vladi, ističući reintegraci-

ju upravnih organizacija i povezanost s vladinim strukturama te nužnost horizontalne suradnje (Verhoest i sur., 2007: 326). Budući da je na potrebu jačanja koordinacijskih kapaciteta i osnaživanja usmjerivačkih sposobnosti središta vlade odgovoreno uvođenjem novih ili ponovnim aktiviranjem postojećih koordinacijskih instrumenata, u literaturi se taj trend naziva i rebirokratizacijom, neoveberijanizmom, povratkom centru (v. *bilj.* 6). U osnovi, nakon naglašavanja prednosti tržišnih i mrežnih mehanizama 1980-ih i 1990-ih, hijerarhija se krajem 1990-ih i tijekom 2000-ih ponovo etablirala kao dominantan koordinacijski mehanizam. Zbog toga se u razvojnom obrascu upravnih doktrina rebirokratizacija navodi kao najnovija doktrina, koja je prema logici akcije-reakcije (problem-rješenje) nastupila nakon problematičnih efekata novog javnog menadžmenta i participativnog pristupa upravljanju.

Potvrda novog trenda tražila se u komparativnom pregledu na slučajevima četiriju država: Velike Britanije, Francuske, Švedske i Hrvatske. Tendencija jačanja hijerarhijskih mehanizama u ostvarivanju koordinacije, uz naglašavanje usmjerivačkog kapaciteta centra vlade, pokazala se točnom u slučaju triju zapadnih demokracija, a djelomično se potvrdila i na slučaju tranzicijske Hrvatske. Povratak hijerarhiji i centralizaciji u koordinacijskim nastojanjima najeklatantniji je u slučaju Velike Britanije, gdje se od kraja 1990-ih može pratiti sustavno uvođenje i jačanje strukturnih i funkcionalnih instrumenata (nova tijela za koordinaciju složenih *policy* pitanja, redoviti bilateralni sastanci, *task forces*, institucija *tsara*, posebna tijela i jedinice, jačanje liderske uloge premijera, izravne intervencije premijera i određivanje po-

licy prioriteta i dr.) kojima je cilj osnažiti kapacitet centra vlade za holističko i koherentno oblikovanje politika te za efikasan nadzor njihova implementiranja. Jačina re-koordinacijskih nastojanja u slučaju Velike Britanije može se objasniti uz pomoć političko-administrativne kulture koja ne počiva na visokom stupnju legalizma i formalizma (kao što je to slučaj u kontinentalnim zemljama), te je djelovala propusno prema menadžerskim reformama i specijalizaciji, dopuštajući im da poprime radikalne oblike koji su kasnije zahtijevali intenzivne reintegracijske napore.

I u Francuskoj su fragmentacija i narasla *policy* kompleksnost tražile reafirmaciju hijerarhijske strukture i učvršćivanje kontrole uvođenjem strukturnih i funkcionalnih mjera koordinacije (glavno tajništvo, superministarstva, jačanje koordinativne funkcije prefekata, afirmiranje liderskih funkcija predsjednika države). Međutim, tradicionalno stroga hijerarhijska struktura političko-upravnog sustava i tradicija političke kontrole nad upravom ograničavale su doseg decentralizacijskih reformi 1980-ih i 1990-ih, zbog čega se koordinacijski kapacitet centra vlade reducirao znatno manje nego u slučaju Velike Britanije.

Jačanje hijerarhijske koordinacije u Švedskoj prema intenzitetu se može smjestiti između onih u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Zbog političko-upravne kulture koju obilježava visok stupanj kolektivnosti i konsenzusa, strogi hijerarhijski instrumenti koordinacije u oblikovanju i provedbi javnih politika, poput onih u Francuskoj i Velikoj Britaniji, nikada nisu uspostavljeni. Ipak, prihvaćanje načela novoga javnog menadžmenta te ostali čimbenici koji su usložnili sustav upravljanja doveli su do osnaživanja hijerarhijskih elemenata u sustavu koor-

dinacije, kao što su strukturna povezivanja ministarstava i agencija u veće cjeline, uspostavljanje čvršćeg nadzora vlade nad agencijama, porast broja političkih imenovanja u vladinim uredima te prijenos određenih funkcija koje su prije bile u nadležnosti ministarstva na premijerov ured.

Hrvatska kao država koja pripada novim, postkomunističkim demokracijama očekivano iskazuje nešto drugačiju sliku kad je riječ o koordinaciji politika. I u formulaciji i u implementaciji politika i programa postoje brojni problemi i nedostaci. Središnja koordinacija može se ocijeniti relativno slabom. Ipak, mogu se identificirati i dobri primjeri *policy* i upravne koordinacije, i to prvenstveno u politikama povezanim s pristupanjem Europskoj Uniji. Pritom je indikativno da takvi primjeri u velikoj mjeri podrazumijevaju primjenu hijerarhijskih instrumenata koordinacije, poput strukturnog spajanja ministarstava u superministarstvo, premijerskog preuzimanja povjerenstva za antikorupciju, odnosno povećanja broja politički imenovanih položaja. To upućuje na zaključak kako se trend jačanja koordinativnog i usmjerivačkog kapaciteta donekle može pratiti i u poskomunističkim državama. Pritom je razlika u odnosu na zapadne demokracije u tome što je zbog temeljnih političko-institucionalnih, ekonomskih i kulturnih odrednica ta tendencija prvenstveno inducirana zahtjevima participacije u međunarodnoj okolini, odnosno pristupanjem Europskoj Uniji. K tome, tranzicijske zemlje nisu bile pošteđene onih izazova u sustavu upravljanja koji su u zapadnim demokracijama uzrokovali potrebu za jačanjem koordinacije – isprepletenu *policy* pitanja, fiskalna ograničenja, menadžerske reforme. Uz to, suočava-

le su se i s dodatnim izazovima, poput preoblikovanja organizacijskih struktura, dovršetka procesa institucionalizacije, konsolidacije odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti i sl.

U cjelini, na temelju komparativne analize središnje koordinacije u četiri zemlja nameće se nekoliko zaključaka. Prvo, efikasna *policy*/upravna koordinacija velik je izazov za sve države koje su izložene podjednakim pritiscima okoline da ojačaju koordinativne i usmjerivačke kapacitete. Drugo, odgovarajući na narasle zahtjeve za koordinacijom u sustavu modernog upravljanja, razvijene demokracije (Velika Britanija, Francuska, Švedska) pribjegavaju reafirmiranju hijerarhijskih strukturnih i funkcionalnih koordinacijskih instrumenata, dok postkomunistička Hrvatska takva nastojanja odražava u znatno skromnijem obliku, i to temeljeno na jačanju političkog vodstva. Treće, razlike u ostvarivanju koordinacije između triju zapadnoeuropskih zemalja i Hrvatske prvenstveno proizlaze iz bitno drugačijih političko-institucionalnih uvjeta i kulture. Četvrto, unutar kategorije razvijenih demokracija postoji vrlo slična razvojna tendencija, no koordinacijske strategije nisu jednoobrazne, a razlika među njima uvjetovana je političko-upravnom tradicijom te stupnjem usvajanja decentralizacijskih odnosno neomenadžerskih reformi 1980-ih i 1990-ih.

Na kraju, što se tiče Hrvatske, a time i drugih tranzicijskih zemalja, valja naglasiti da usprkos navedenim uspješnim primjerima središnje koordinacije i uvođenja hijerarhijskih instrumenata koordinacije, ne valja preneglasiti njihov obujam – sustav upravljanja u cjelini još uvijek je opterećen mnogim boljka-

ma. Nedostatak integrativnog kapaciteta vlade, strateškog planiranja i određivanja prioriteta, razvijenih konzultacijskih mehanizama, adekvatnih javnoupvaljačkih znanja i sposobnosti, napose upotrebe *policy* analize u formuliranju politika, te nedostatan nadzor nad provedbom politika glavni su problemi (Koprić, 2006a; Musa i Petak, 2011; SIGMA, 2005). Izazov se stoga nazire u, prvo, etabliranju struktura, procedura i odnosa moći unutar političke egzekutive koji će omogućiti djelotvornu primjenu izvršnih ovlasti (izgradnja *core executive* oko premijera, njegova ureda i ministra financija) i, drugo, u postavljanju politički neutralnih državnih službenika te popunjavanju najviših upravnih razina profesionalno kompetentnim, ali i politički umješnim pojedincima koji će podupirati političare u *policy* namjerama (Goetz i Wollmann, 2001: 864-866). Pri utvrđivanju smjera razvoja valja imati na umu da postojeća organizacijska struktura i procesi determiniraju mogućnosti i ograničenja reformi koje će se provoditi. To nalaže oprez pri preuzimanju gotovih recepata, tj. praksi koje su se pokazale dobrima u drugim zemljama (osobito u razvijenim zapadnim demokracijama), jer su u njihovoj primjeni u bitno drukčijem kontekstu moguća odstupanja, a onda i neočekivani ili neželjeni rezultati. Stoga se primjena određene vrste mehanizama i instrumenata koordinacije mora temeljiti na pažljivoj procjeni mogućnosti njihova funkcioniranja i dugoročnih učinaka s obzirom na strukturu sustava javne uprave i javnog sektora, dane mogućnosti unutar postojećih političkih, socijalnih i ekonomskih uvjeta te na osnovne značajke političko-administrativne i organizacijske kulture.

LITERATURA

- Arellano-Gault, D., Castillo-Vega, A. Del (2004) Maturation of Public Administration in a Multicultural Environment: Lessons from the Anglo-Saxon, Latin, and Scandinavian Political Traditions. *International Journal of Public Administration* 27 (7): 519-528.
- Beuselinck, E. (2010) Coordination in the United Kingdom (1980-2005), u: G. Bouckaert, G. B. Peters, K. Verhoest, ur., *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bezès, P., Lidec, P. Le (2011) Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganizations Meet Politicization, u: C. Dahlström, G. B., Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourgon, J. (2007) Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences* 73 (1): 7-26.
- COCOPS (2012) *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management* (Work Plan).
- Dahlström, C., Pierre, J. (2011) Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy, u: C. Dahlström, G.B. Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press: 194-211.
- Dahlström, C., Peters, G. B., Pierre, J., ur. (2011) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dimitrov, V., Goetz, K. H., Wollmann, H. (2006) *Governing After Communism: Institutions and Policymaking*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005) New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 467-494.
- Goetz, H. K., Wollmann, H. (2001) Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-country Comparison. *Journal of European Public Policy* 8 (6): 864-887.
- Gualmini, E. (2008) Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86 (1): 75-94.
- James, O. (2004) The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance. *Public Administration* 82 (2): 397-419.
- Kavanagh, D., Richards, D. (2001) Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future? *Parliamentary Affairs* 54: 1-18.
- Koprić, I. (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: Nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima, u: *Zbornik radova s drugog skopsko-zagrebačkog*

- pravnog kolokvija*. Skoplje: Pravni fakultet Justinijan Prvi.
- Koprić, I. (2006a) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Okviri, iskustva i perspektive, u: I. Koprić, i sur., *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Koprić, I. (2006b) Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj, u: I. Koprić i sur., *Javna uprava: nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Koprić, I. (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, I., Marčetić, G. (2000) Kriza socijalne države, upravne reforme i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2 (1): 25-82.
- Ling, T. (2002) Delivering Joined-up government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration* 80 (4): 615-642.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Musa, A. (2013, u objavi) *Europeizacija i agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Musa, A., Petak, Z. (2012) Coordination for Policy in Transition Countries: A Case of Croatia. Madrid IPSA World Congress.
- Musa, A., Petak, Z. (2011) The Quest for Coordination in Formulation and Implementation of EU Accession Policy in Croatia. Dubrovnik: IPSA RC32.
- Olsen, J. P. (2008) The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.
- Olsen, J. P. (2005) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 1-24.
- Perko-Šeparović, I. (1975) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Perri 6 (2004) Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (1): 103-138.
- Petak, Z. (2009) Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem *policy*-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008: 263-273.
- Petak, Z. (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45 (2): 9-26.
- Peters, G. B. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration* 76: 295-311.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1: 34-49.
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Saner, R., Toseva, G., Atamanov, A., Mogilevsky, R., Sahov, A. (2008) Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organizations Review* 8: 215-231.
- SIGMA (2008) Croatia Policy-making and Coordination Assessment May 2008.
- SIGMA (2005) Croatia Policy-making and Coordination Assessment June 2005.
- Smith, M. (2011) The Paradoxes of Britain's Strong Centre: Delegating

- Decisions and Reclaiming Control, u: C. Dahlström, G. B. Peters, J. Pierre, ur., *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Šimac, N. (2002) *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
- Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, G. B. (2007) Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 325-348.

Problem of Coordination in Public Administration: Back to Hierarchy?

SUMMARY Coordination in public administration is one of the most important practical problems of public management, making it a very prominent issue for research. In the contemporary world, demands for coordination have increased, primarily due to the accumulative outcomes of reforms that have been present in public administration since 1980. This caused a fragmentation of public administration, which created obstacles to coherent formulation and implementation of policies and an absence of effective control mechanisms from the political center. Therefore, a re-affirmation of structural and functional tools for the accomplishment of a primarily hierarchical type of coordination has been noticed recently. This article presents tendencies that argue in favor of re-bureaucratization as a potential new administrative doctrine which presupposes hierarchy as a key mechanism for the accomplishment of coordination goals, and implies strengthening of directional capacities of the political center and firmer control over various aspects of the policy process. The authors aim to confirm this argument in the comparative part of the article, which provides a comparative analysis of four countries: Great Britain, France, Sweden and Croatia, and which shows the method for accomplishment of coordination from the center of executive power with reliance on the dominantly hierarchical type of coordination instruments.

KEYWORDS coordination, administrative reforms, joined-up government, re-bureaucratization, hierarchy, networks

*Komparativna
politika:
regionalne studije
i stanje discipline*

FOKUSIRANE STUDIJE GEOGRAFSKI POVEZANIH ZEMALJA: ANALIZA REGIONALNO ORIJENTIRANIH STUDIJA U POLITOLOŠKIM IZDANJIMA 1996-2012.

Andreja Petković

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: svibanj 2013.

Sažetak Rad se bavi fokusiranim studijama zemljopisno povezanih i zemljopisno nepovezanih zemalja, odnosno regionalnim i komparativnim regionalnim studijama. U prvom dijelu opisuju se uloga i razvoj te vrste studija kao poddiscipline komparativne politike. U drugom dijelu iznose se rezultati kvantitativne analize sadržaja tekstova objavljenih u časopisima kojima je Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu izdavač ili suizdavač. Predmet analize su regionalne studije Jugoistočne i Srednje Europe objavljene u tim časopisima. Cilj ovog istraživanja bio je utvrditi koje zemlje u svome okruženju hrvatski politolozi (i drugi autori koji u njima objavljuju na hrvatskom ili engleskom jeziku) najčešće istražuju te s kojim se zemljama Hrvatska najčešće komparira. Istraživanje je pokazalo da kada je riječ o istraživanju regije, politolozi sužavaju svoja istraživanja na zemlje bivše Jugoslavije.

Ključne riječi regionalne studije, komparativne regionalne studije, Hrvatska, Jugoistočna Europa, Srednja Europa

Što su regionalne studije i jesu li nam potrebne?

Fokusirane studije zemljopisno povezanih zemalja jedna su od plodnijih i utjecajnijih¹ poddisciplina suvremene

¹ Usp. Putnam, Leonardi, Nanetti, 1993; Linz i Stepan, 1996; Lijphart, 1999; Almond i Ver-

komparativne politike. Kasapović (2007: 76) upozorava da neki autori u raspravama o poddisciplinama političke znanosti

ba, 1989; Collier, 1979; Daalder, 1962; Eisenstadt, 1963; Huntington, 1991. Nabrojeni naslovi samo su mali broj regionalnih studija koje su posljednjih desetljeća postale temeljna literatura u političkoj znanosti.

smještaju regionalne studije i u područje međunarodnih odnosa. Autorica naziva važnu razliku u načinu istraživanja regije iz perspektive međunarodnih odnosa i komparativne politike: "Dok se u komparativnoj politici regija promatra kao prostorna povijesno-politička i socijalno-kulturna zajednica, u međunarodnim odnosima ona se strukturira u prostorni regionalni sustav kao jedan od podsustava globalnoga međunarodnog sustava" (Kasapović, 2007: 76). Komparativna politika uspoređuje jedinice analize s obzirom na određeno istraživačko pitanje, a međunarodni odnosi proučavaju interakcije različitih političkih sustava. Stoga, međunarodni odnosi promatraju regije s obzirom na njihovu interakciju s drugim političkim sustavima i u tom smislu istražuju samo jedan segment onoga što podrazumijevaju regionalne studije (v. tablicu 2. na str. 145), a što može biti zahvaćeno metodama komparativne politike kroz gore prikazane istraživačke strategije. To je vjerojatno razlog što većina prestižnih svjetskih sveučilišta (npr. Columbia, Berkeley, Princeton, Oxford) smješta kolegije iz regionalnih studija u nastavne programe komparativne politike, kao što to pokazuje analiza nastavnih programa koju su izradili Petek i Petković (2007: 312-362).

U nastavku ću prikazati obilježja suvremenih regionalnih studija i njihov doprinos komparativnoj politici, političkoj znanosti i društvenim znanostima općenito. Basedau i Köllner razlikuju tri vrste regionalnih studija: unutarregionalne, međuregionalne i višeregionalne.²

² Termin koji upotrebljavaju Basedau i Köllner – *intra-regional, inter-regional* i *cross-regional* – na hrvatskom odgovaraju terminima: unutarregionalne, međuregionalne i višeregionalne studije.

Unutarregionalne studije nazivamo još i fokusiranim studijama zemljopisno povezanih zemalja, dok se međuregionalne studije i višeregionalne studije ubrajaju u fokusirane studije zemljopisno nepovezanih zemalja. Unutarregionalne studije proučavaju entitete unutar neke regije, primjerice vrste političkih režima u Južnoj Americi ili izborne sustave u Europi. Ta je vrsta studija najjednostavnija, a time i najrasprostranjenija, jer se proučava jedan poseban predmet unutar jedne regije. U tu vrstu studija možemo ubrojiti i studije slučaja s obzirom na to da su koncentrirane na jedan predmet koji istražuju u kontekstu jedne zemlje. Istraživačko pitanje glasi: kakav je naš predmet u kontekstu jedne regije ili pojedine zemlje, odnosno pojedinih zemalja unutar te regije?

Razina složenosti istraživanja povećava se kod međuregionalnih studija. Kako navode Basedau i Köllner, međuregionalne studije uzimaju kao jedinicu analize različita područja odnosno same teritorije, pa primjerice možemo istraživati oblike ekonomske suradnje u Aziji i Latinskoj Americi. Svrha je takvih istraživanja utvrditi regionalne obrasce, te je ključno pitanje kojima započinju: kako regije u različitim dijelovima svijeta reagiraju na isti podražaj? Zbog složenosti istraživanja i geografske opsežnosti istraživačkog zahvata ta je vrsta studija još relativno rijetka.

Najsloženija su vrsta regionalnih studija višeregionalne studije, kojima su predmet entitete iz različitih regija. Omogućavaju geografski najšire istraživanje tako što testiraju jednu pojavu u najvećem broju slučajeva. Tako možemo istraživati ulogu nevladinih organizacija u politici zaštite okoliša europskih zemalja, zemalja Latinske Amerike i zemalja Bliskog istoka. Višeregional-

ne³ su studije najveći laboratorij za istraživanje odabranih varijabli, a samim time i za najvišu razinu testiranja univerzalnosti postavljenih teorija. Najveće je ograničenje tih studija, osim financijske zahtjevnosti, to što zbog velikog broja slučajeva istraživanje mora biti

³ Knjiga Linza i Stepana *Demokratska tranzicija i konsolidacija: Južna Europa, Južna Amerika i postkomunistička Europa* (1996) jedan je od poznatijih primjera višeregionalne studije, odnosno primjer fokusiranih studija zemljopisno nepovezanih zemalja, koji izvrsno ilustrira metodološku složenost takvih studija. Linz i Stepan oslanjaju se na teoriju aktera, teorije igara i neoinstitucionalnu teoriju. Njihov je metodološki pristup dizajn najsličnijih slučajeva u dijelovima studije koji se odnose na istraživanje unutar regije, ali i dizajn najrazličitijih slučajeva kada u analizu uključuju i promatranja između regija. Tako širok predmeta istraživanja zahtijevao je upotrebu kvalitativnih i kvantitativnih metoda analize (tipološka analiza, analiza anketnih upitnika, analiza sadržaja, neoinstitucionalna analiza, analiza ovisnosti o prijedenoj puti, teorija igara, intervjuiranje ključnih aktera...). Autori primjenjuju sinkronijsko-dijakronijsku analizu. Sinkronijsku u segmentu u kojem istražuju tranzicije koje su se odvijele u isto vrijeme, kao u slučaju Južne Europe, a dijakronijsku kada se u analizu uključuje postkomunistička Europa. Jedinica analize su politički režimi, kod kojih se ispituju dvije ovisne varijable – demokratska tranzicija i konsolidacija demokracije. Neovisne varijable Linz i Stepan podijelili su na dvije makrovarijable: državnost, pod kojom podrazumijevaju složen odnos između države, nacije i demokratizacije te tip režima. Neovisne su varijable obrazac tranzicije i akteri, koje opet dijele na nekoliko skupina – aktere nedemokratskog režima, aktere pokretače i provoditelje procesa tranzicije te kontekst tranzicije u odnosu na: međunarodni utjecaj, političku ekonomiju legitimiteta i prisile te okruženje u kojem se donosi ustav.

ograničeno u broju varijabli. Međuregionalne i višeregionalne studije globalne su studije regija jer u istraživanju neke regije teritorij uzimaju kao cjelinu, tj. kao jednu jedinicu. Regionalne su studije velik istraživački izazov. Podrazumijevaju interdisciplinarnost istraživanja i interdisciplinarnost kompetencije samog istraživača. Szanton ih opisuje kao obitelj akademskih područja i aktivnosti koje obilježavaju: intenzivno izučavanje jezika, dubinsko terensko istraživanje, izučavanje lokalne povijesti, stajališta, materijala i interpretacija, testiranje, elaboriranje, kritiziranje ili razvoj “ute meljenih teorija”⁴ nasuprot pukome deskriptivnom opažanju te svakako interdisciplinarnost (Szanton, u: Basedau i Köllner, 2007: 109). Regionalne studije ipak svoju ključnu odrednicu nalaze u određenim političkim, geografskim, povijesnim i/ili kulturnim cjelinama, pa tako imamo studije Bliskog istoka, Latinske Amerike, Istočne Europe, Afrike i drugih regija. Sve te studije polaze od nekog teritorija, bio on lokalni, regionalan ili globalan. Regionalne studije mogu imati mnoštvo predmeta istraživanja, ali svaka od njih svoj predmet istraživanja gleda kroz okvir teritorija.

Odabir istraživačke strategije regionalnih studija (v. tablicu 1. na sljedećoj stranici) ovisi o heterogenosti uvjeta u okruženju, o broju slučajeva te o vrsti komparativne analize koja se primjenjuje. Porastom broja slučajeva i heterogenosti uvjeta koji proizlaze iz tog povećanja opada broj varijabli koje istraživač može istražiti. Kod unutarregionalnih studija istraživač će obično primijeniti dizajn najsličnijih slučajeva jer očekuje da zemlje koje pripadaju određenoj regi-

⁴ Engl. *grounded theory*.

Tablica 1. Odabir istraživačke strategije pri izradi regionalnih studija

	Unutarregionalna komparativna analiza	Međuregionalna komparativna analiza	Višeregionalna komparativna analiza	
Uvjeti okruženja	Relativno homogeni	Heterogeni	Većim dijelom heterogeni	
Dostupnost slučajeva	Mali do srednji broj slučajeva (N)	Mali broj slučajeva (N)	Velik broj slučajeva (N)	Mali do srednji broj slučajeva (N)
Izbor strategije komparativnog istraživanja	Dizajn najbližnjih slučajeva	Eksplorativna komparacija i dizajn najrazličitijih slučajeva	Analiza više zemalja	Dizajn najrazličitijih slučajeva (+ kontrolni slučajevi)

Preuzeto iz: Basedau i Köllner, 2007: 119.

ji imaju dovoljno sličnosti koje proizlaze iz zajedničke povijesti, međusobnih interakcija i drugih kulturnih i društvenih obilježja tipičnih za regiju. Pritom je važno imati na umu da pripadnost dviju zemalja istoj regiji ne znači “automatski” da su one slične i da je ta sličnost dovoljna da se primijeni dizajn najbližnjih slučajeva. Međuregionalne i višeregionalne studije zahtijevaju primjenu dizajna najrazličitijih slučajeva jer su povijesne i kulturne sličnosti među istraživanim zemljama manje ili ih uopće nema, pa je stoga uputno uključiti i kontrolne slučajeve.

Pokušavajući odgovoriti na pitanje o svrsishodnosti i važnosti regionalnih studija, Basedau i Köllner daju hijerarhijski prikaz epistemoloških razina regionalnih studija (v. tablicu 2.). Epistemološke razine koje autori razlikuju jesu razina opisa, razina koncepata, razina teorija te razina izrade praktičnih preporuka za donositelje odluka (tu razinu možemo nazvati *policy* ulogom⁵ regio-

nalnih studija). Tako se koristi od regionalnih studija protežu od najniže razine spoznaje na kojoj se daju deskriptivne informacije do najviše razine spoznaje na kojoj se testiraju postojeće i razvijaju nove teorije.

Imajući u vidu prikazane epistemološke razine i ograničenja društvenih znanosti, kao što je nemogućnost izoliranja predmeta istraživanja u laboratoriju, regionalne studije nameću se kao nužnost znanstvenih istraživanja. Društvene znanosti svaki svoj predmet istražuju unutar nekog konteksta. Nova regija ili nova zemlja nudi novi kontekst koji ima kontrolnu funkciju, ako je riječ o različitim kontekstima. Ako je pak

(Basedau i Köllner, 2007: 120). Puko prenošenje modela bez razumijevanja konteksta može proizvesti upravo suprotne rezultate od željenih. Vjerojatno je najpoznatiji primjer “presađivanja” institucija “preslikavanje” predsjedničkog sustava vlasti SAD-a na države Južne Amerike. Sustavom “kočnica i ravnoteža” predsjednički sustav vlasti u SAD-u proizvodi stabilan politički sustav, dok prenesen u južnoamerički kontekst proizvodi sasvim drugačije rezultate.

⁵ Regionalne studije mogu nam pružiti “zdravu znanstvenu bazu za donositelje odluka”

Tablica 2. Hijerarhijski prikaz epistemoloških razina regionalnih studija

Opis	Koncepti	Teorije	Praktične preporuke za donositelje odluka
Učenje o drugim regijama	Testiranje mogu li koncepti “putovati” iz jedne regije/ zemlje u drugu	Osporavanje uzročno-posljedičnih tvrdnji proizišlih iz proučavanja drugih regija	Pružanje deskriptivnih informacija vezanih uz probleme u specifičnim područjima
Produblivanje znanja o području porijekla i/ili interesa komparativnom analizom	Izoštavanje/ prilagođavanje	Izoštavanja uzročno-posljedičnih tvrdnji na temelju konteksta	Deskriptivne informacije o prisutnosti nekog fenomena u regiji
Identifikacija općih sličnosti i razlika među regijama	Razvoj novih koncepata	Razvoj novih uzročno-posljedičnih tvrdnji	Teorija o uzročno-posljedičnim vezama kao podloga za dizajn javnih politika za određeno područje

Preuzeto iz: Basedau i Köllner, 2007: 114.

kontekst sličan, kontrolna funkcija regionalnih studija potvrđuje se pri testiranju ponovljivosti rezultata, što je osnova znanstvenog pristupa. Regionalne studije pravi su test naših teorija: one nam omogućavaju da na temelju različitih konteksta koje nam pružaju različite regije pronađemo univerzalne elemente teorije i da identificiramo one elemente teorija koji se mijenjaju sukladno posebnim obilježjima konteksta. Kako bismo ostvarili te željene epistemološke doprinose istraživanjima i izbjegli selekcijsku pristranost usmjeravanu većim interesom za regiju nego interesom za istraživačko pitanje, nužan je metodološki oprez. Istraživanje regije mora biti opravdano komparacijom slučajeva unutar regije u kojima ishod relevantan za istraživačko pitanje postoji i onih u kojima on ne postoji unatoč sličnostima koje obilježavaju slučajeve u regiji. Funkcije što ih regionalne studije imaju za društvene znanosti nisu oduvijek

bile prepoznate. Njihov postupni razvoj, kako je već naglašeno, započeo je proizvodnjom “znanja za politiku”, a tek je kasnije počeo proizvoditi “znanje o politici” i etablirao regionalne studije kao znanstvenu poddisciplinu komparativne politike. Taj razvoj, obilježen dvjema krizama, ukratko ću opisati u dijelu koji slijedi.

Razvoj regionalnih studija i suočavanje s dvjema krizama

U doba Hladnoga rata, kada se regionalne studije počinju uspostavljati kao disciplina, njihove su funkcije bile mnogo instrumentalnije od epistemoloških razina koje prepoznaju Basedau i Köllner. U tom je razdoblju ključno bilo “poznavati svoga neprijatelja”, a regionalne studije bile su instrument za prikupljanje informacija koje su se potom iskorištavale u sukobu ideologija u međunarodnoj areni. Lucian W. Pye navodi da

je odmah po završetku Drugog svjetskog rata na Harvardu osnovan "Russian Research Center", a ubrzo nakon toga i "Universities Service Center", studij komunističke Kine, u Hong Kongu. U SAD-u su većinu takvih studija, a svakako one najznačajnije, financirale velike zaklade kao što su Ford, Carnegie i Rockefeller. Fordova je zaklada u razdoblju od 1950. do 1973. donirala oko 278 milijuna dolara za studije različitih regija (Pye, 1975: 11-14). Razvoj regionalnih studija u SAD-u ilustrirao je koristi regionalnih studija kao "znanja za politiku" i drugim zemljama Zapada, odnosno kao sredstva ostvarivanja ili zadržavanja utjecaja u nekoj regiji. Pritom je ponajprije riječ o kolonijalnim silama, pa su regionalne studije dugo vremena s pravom bile shvaćane kao kolonijalna znanost *par excellence*. Pye navodi primjer Velike Britanije: "Foreign Office, preko Komisije pod vodstvom lorda Scarbrougha, predlaže 1947. kreiranje posebnih *grantova* kako bi se osigurao dovoljan broj stručnjaka za orijentalne i slavističke studije" (Pye, 1975: 13). Zbornik *Political Science and Area Studies. Rivals or Partners?* iz 1975. koji je uredio Pye ključan je za prikaz razvoja regionalnih studija u doba Hladnog rata. Iako je takav financijski poticaj otvarao prostor istraživanju, ujedno ga je i ograničavao, kao što pokazuje primjer studija Azije tijekom Hladnog rata, koje su zapravo bile studije Rusije. Instrumentalizacija regionalnih studija radi ostvarivanja političkih interesa postala je teret koji one dijelom nose i danas. Za posljedicu je imala smanjenje istraživačkog interesa, osobito s razvojem postkolonijalne kritike i krajem Hladnog rata. S krajem Hladnog rata količina sredstava uložениh u regionalne studije drastično je smanjena zbog pretpostavke da će svijet postati unipolaran.

Izgubila se potreba istraživanja drugih sustava zbog tada aktualnih "proročanstava" o nadolazećem "kraju povijesti" i konačne pobjede demokracije zapadnoga tipa. Osim s financijskom regionalne studije suočavale su se i s epistemološkom krizom koja je proizlazila iz načina na koji su se upotrebljavali njihovi rezultati. Postkolonijalna kritika, u kojoj je prednjačio Edward Said,⁶ ukazala je na "zapadocentričnost" društvenih znanosti, a regionalne studije kao hladnoratovsko i kolonijalno oruđe odbacivane su kao neznanstvene.

⁶ "Nipošto ne treba pretpostavljati kako je struktura orijentalizma naprosto puka struktura laži ili mitova koja bi se, onog trena kad bi se istina o njima izrekla, jednostavno rasplinula. Ja vjerujem da je orijentalizam važniji kao znak euroatlantske moći nad Orijentom nego kao vjerodostojan diskurs o Orijentu (što on, u svojem akademskom ili znanstvenom obliku, tvrdi da jest). Čvrstu unutarnju snagu orijentalističkog diskursa, njegove bliske veze s društveno-ekonomskim i političkim institucijama vlasti i njegovu nedvojbenu izdržljivost moramo ipak poštovati i pokušati razumjeti. Uostalom, svaki sustav ideja koji kao poučna mudrost (u akademskim ustanovama, u knjigama, na kongresima, na sveučilištima, u institutima za diplomatske odnose) može ostati nepromijenjen od doba Ernesta Renana kasnih 1840-ih godina pa do svojega današnjeg oblika u Sjedinjenim Državama, mora biti nešto mnogo više od puke zbirke laži. Zato orijentalizam nije nestvarna europska fantazija o Orijentu, nego stvoren korpus teorije i prakse u koji se naraštajima materijalno ulagalo. Kontinuirano ulaganje učinilo je orijentalizam, kao sustav znanja o Orijentu, prihvaćenim filtrom kroz koji je Orijent prodirao u zapadnu svijest, baš kao što je to ulaganje umnožilo – zapravo, učinilo plodnima – tvrdnje što su se raširile iz orijentalizma u opću kulturu" (Said, 1999: 13).

Razdoblje dviju kriza regionalnih studija nije dugo trajalo. Ubrzo je postalo jasno da unipolarnost nije izgledna i da su zapadne demokracije samo jedan od mnogih načina uređenja društva. Osim toga, uvijek postoji neprijatelj kojeg treba poznavati. Događaji 11. rujna daju nov zamah razvoju regionalnih studija, osobito onih Bliskog istoka. Donekle je prevladana i epistemološka kriza regionalnih studija. Negativne konotacije koje proizlaze iz upotrebe regionalnih studija u političke i ratne svrhe potiskuju se pred ključnim argumentom regionalnih studija, koji glasi da je sva teorijska znanja potrebno kontekstualizirati, dakako, uz napomenu da ni samo poznavanje konteksta, bez proizvodnje znanja koja transcendiraju regije, nije dovoljno. U znanstvenom smislu regionalne studije nam omogućavaju da se oslobodimo parohijalnosti, što je dugo bilo obilježje društvenih znanosti na Zapadu. Epistemološka kriza regionalnih studija krenula je iz postkolonijalne kritike, ali su regionalne studije prepoznate i kao rješenje problema u kojem su dugo sudjelovale, prepoznavanjem njihovih doprinosa na znanstvenim razinama.⁷ Novi trend u području regio-

⁷ Robert H. Bates u svom tekstu *Area Studies and the Discipline: A Useful Controversy?* (1997) istražuje promjenu poimanja regionalnih studija kao isključivo oblika tehnokratskog znanja. Studije (američke) politike smatrane su "pravim" znanstvenim studijama, a njihovi autori "pravim" društvenim znanstvenicima. Globalizacija svijeta pokazala je da je takav pristup ograničen jer istražuje samo jednu vrstu političkog sistema, i to onu koja čak ni nije dominantna u svijetu. Upravo su te spoznaje omogućile etabliranje regionalnih studija kao važne poddiscipline komparativne politike, jer su bile usmjerene na istraživanje velikog dijela svijeta koji je u

regionalnih studija, kojem se Centri za regionalne studije okreću kako bi doskočili prigovoru o instrumentalizaciji regionalnih studija s jedne strane te s obzirom na tokove globalizacije i transnacionalne tokove s druge strane, jest razvoj tzv. autorefleksivnih regionalnih studija.⁸ Te se studije razvijaju pod utjecajem tzv. prostornog zaokreta u društvenim znanostima (Middell i Naumann, 2010) koji poziva znanstvenike na veću samorefleksiju prilikom istraživanja i na prihvaćanje činjenice da su regije društveno i povijesno stvoreni konstrukti s ciljem razbijanja zapadnocentričnog fokusa istraživanja i sa zanimljivom idejom o istraživanju centara iz perspektive periferija. Ideja istraživanja centara iz perspektive periferija posljedica je prihvaćanja činjenice da iz kojega god ugla gledamo na neki predmet istraživanja, isključujemo neku drugu moguću perspektivu i njene doprinose razumijevanju tog predmeta. Takav način gledanja na regije daje prednost znanstvenicima koji sami dolaze iz neke regije, pa tako i hrvatskim znanstvenicima, ne samo da opskrbljuju centre informacijama koje mogu jeftinije prikupiti već da svojim interpretacijama daju nove interpretacije samih centara. Suvremeni razvoj regionalnih studija doveo je u fokus istraživanje novih prostora kao relevantnih te pružanje novih pogleda koji dolaze iz onog što su prije bile periferije na već zadane prostore s ciljem oslobađanja društvenih znanosti od parohijalnosti.

prijašnjim društveno-znanstvenim istraživanjima bio zanemaren.

⁸ Kao što je to npr. slučaj s Centrom za regionalne studije u Leipzigu (više na <http://www.uni-leipzig.de/cas/>) (10. 9. 2012).

Istočna Europa, Srednja Europa, Jugoistočna Europa ili (Zapadni) Balkan?⁹

Ukratko sam prikazala razvoj regionalnih studija i metodologiju kojom se one koriste u istraživanju. Ostaje nam pitanje: kada neko područje postaje regija? Postkolonijalna kritika bila je ključna za prepoznavanje činjenice da regije nisu statične geografske datosti, već dinamičan povijesni koncept. Pojam regije mijenjao se kroz povijest. Regije su se definirale s obzirom na dominantne centre moći i položaje zemalja u odnosu na te centre moći. Za definiranje regionalne pripadnosti neke zemlje ključan je njen odnos spram centara moći, tj. odgovor na pitanje nalazi li se regija unutar centra ili je na periferiji i samo je sfera kojom centar dominira. Centri moći promjenjivi su, stoga se i definicije regija mijenjaju. Današnja prevladavajuća podjela Europe i svijeta na Istok i Zapad nije uvijek bila referentna. Povijesno je možda važnija bila podjela Europe na Sjever i Jug. S modernom i Weberovim djelom *Protestantska etika i duh kapitalizma* (Weber, 1905) ta se opreka razrađuje s obzirom na religijsku opreku između sjeverne protestantske i južne katoličke Europe.¹⁰ U We-

⁹ U ovom dijelu rada neću raspravljati o genealogiji termina u podnaslovu i značenjima koja se vezuju za svaki od njih. Podnaslov naznačuje dileme s kojima se suočavamo u pokušaju određivanja regionalne pripadnosti Hrvatske kao zemlje koja se nalazi na razmeđu više regija.

¹⁰ Weberov glavni argument govori da postoji određena "izborna sklonost" (*Wahlverwandtschaft*) u religijskim osnovama kulture koja čini određene tipove religija sklonijim određenim tipovima ekonomskog uređenja. Protestantska etika sjevernih naro-

berovu djelu prešutna je, ali prisutna, afirmacija sjevera i protestantskih vrijednosti nasuprot "rastržnosti" katolika, a proizlazi iz interpretacije razvijene Njemačke kao centra industrijske moći na početku 20. stoljeća. Povijest je, prije Webera, sa Sjeverom češće povezivala negativne konotacije, koje su isto tako proizlazile iz interpretacije centara: "Antički Grci upotrebljavali su pojam Orijent kako bi oslikali antagonizam između civiliziranog svijeta i barbara, iako je za njih bila ključna dihotomija između kulturnog Juga i barbarskog Sjevera (Tračani i Skiti)" (Todorova, 1997: 11). U Starom zavjetu navodi se da je pakao (šeol) smješten na sjeveru (Job, 26:6), tako da interpretacija Sjevera kao negativne opreke postoji, osim u grčkoj, i u judeokršćanskoj tradiciji. S Napoleonovim osvajanjima počinje se mijenjati percepcija Europe s obzirom na opreku Sjever-Jug. Tada Rusija postaje "Istok", a svoju poziciju na tom položaju učvršćuje u doba Hladnog rata. Vidljivo je da definicije i interpretacije regija ovisе o centrima moći i vrijednostima koje ti centri njeguju, te o njihovoj definiciji neprijatelja, koji je vrlo često bio i neprijatelj na bojnopolju. Regionalne studije i danas često ovisе o trenutačnim ratnim žarištima, pa tako u vrijeme sukoba devedesetih godina dolazi do proliferacije studija Balkana, kasnije preimenovanih u studije Jugoistočne Europe.

Termini kojima označavamo regije nisu vrijednosno neutralni. Podjele svi-

da Europe bila je u skladu s kapitalističkim duhom štednje i reinvestiranja kapitala i tako omogućila njegov razvoj, dok južni katolički narodi nisu mogli dati dovoljan poticaj razvoju kapitalizma koji bi proizlazio iz njihova etosa.

jeta na regije proizlaze iz opreke “mi” i “oni”. Takva podjela podrazumijeva i značenja koja određuju odnose što ih imamo prema onima koji su “mi” i vrlo često negativna značenja koja se pripisuju onima “drugima”. Male zemlje, poput Hrvatske, nisu imale mnogo izbora u definiranju svoje regionalne pripadnosti. Vrlo često te zemlje nastoje pobjeći od negativnih konotacija koje se vežu uz one druge tako što žele pobjeći iz same regije. Obnavljanje ideje Srednje Europe proizlazi iz želje da se pobjegne iz Istočne Europe kako bi se pobjeglo i od negativnih značenja koja pojam Istočne Europe nosi sa sobom. “Srednja Europa nipošto nije novi koncept, ali svaka-ko pruža alternativni pogled na Europu u isključivo bipolarnim terminima” (Johnson, 2002: 9). Regionalni identitet mijenja se kroz povijest, a mijenjaju se i značenja koja pripisujemo regijama. Nekad su te promjene samo “kozmetičke”, pa tako politički korektniji naziv za Balkan postaje Jugoistočna Europa.¹¹ Kraj Hladnog rata, proces globalizacije, proces regionalizacije, rezultati istraživanja regionalnih studija i uvažavanje nekih teza postkolonijalne kritike doveli su do preispitivanja bipolarne podjele svijeta (Daalder, 2002: 29). Sukladno tim trendovima broj regija u svijetu se povećao,

¹¹ Maria Todorova, koja se inspirirala radovima Edwarda Saida, objašnjavajući porijeklo naziva Balkan pokazuje da naziv Jugoistočna Europa nije vrijednosno neutralan: “U 1930-ima i 1940-ima svjedočimo potpunom diskreditiranju tog navodno neutralnog pojma u njegovoj njemačkoj inačici. Jugoistočna Europa postala je važan koncept u geopolitičkim viđenjima nacista i imala je svoje definirano mjesto u njihovu svjetskom poretku kao *Wirtschaftsraum Grossdeutschland Südost*” (Todorova, 1997: 28).

osobito u Europi, a taj su proces dodatno poticale i institucije EU-a.¹²

¹² Europska Unija potiče regionalnu suradnju zemalja pružajući svojim članicama, potencijalnim članicama i zemljama europskog susjedstva financijske instrumente namijenjene teritorijalnoj suradnji unutar regija i među njima u različitim područjima (znanost, zaštita okoliša, kultura i slično). Europska je Unija u Financijskoj perspektivi 2007-2013. sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) u iznosu od 1,8 milijardi eura podržavala čak 13 transnacionalnih programa suradnje (*Northern Periphery, BalticSea, North West Europe, North Sea, Atlantic Coast, Alpine Space, East Central Europe, South West Europe, Mediterranean, Southeast Europe, Caribbean Area, Macaronesia (Açores – Madeira – Canarias), Indian Ocean Area*) organiziranih na regionalnom principu. Postoje i programi prekogranične suradnje u kojima surađuju dvije zemlje koje dijele zajedničku granicu. Novi trend suradnje među regijama u EU-u zasniva se na principu makroregionalnih strategija, kao što je npr. Strategija EU-a za Dunavsku regiju. Ti oblici regionalne suradnje za sada još nisu popraćeni značajnijim sredstvima, ali su se razvili iz dosadašnjih oblika regionalne suradnje. Sukladno članku 7. ERDF regulative (COUNCIL REGULATION (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999), Europska Komisija, u skladu s postupkom opisanim u članku 103(2) koji obvezuje Komisiju da oformi Odbor nadležan za koordinaciju fondova, u kojemu pravo na člana bez prava glasa imaju i EIB i EIF, usvaja listu područja prihvatljivih za financiranje unutar pojedinog programa suradnje po programu. Hrvatska je u navedenoj financijskoj perspektivi sudjelovala u programu Jugoistočna Europa i Mediteran, dok nije bila uključena u program koji je pokrивao Srednju Europu. Jedan od razloga možda je to što bi bila jedina zemlja koja se koristi

Karta 1. Europske regije prema kriterijima kulturne sličnosti i kriteriju državnih granica¹³



Kakav je položaj Hrvatske s obzirom na te trendove? Hrvatska se u literaturi smješta i u Srednju Europu (Johnson, 2002) i na Balkan (Bideleux i Jeffries, 2007). Ta dvostrukost nije neobična s obzirom na činjenicu da se Hrvatska geografski nalazi na granici tih dviju regija. Sukladno trima kriterijima koje navode Bideleux i Jeffries za određivanje Sred-

nje Europe, Hrvatska joj pripada stoga što je, u opreci Rim-Bizant, rimokatolička zemlja, za razliku od zemalja Balkana koje većinom pripadaju pravoslavnoj crkvi. Drugi su kriterij granice nekadašnjih srednjovjekovnih carstava i kraljevstava: "Najšire povijesne granice ove regije datiraju iz oko 1500. i odgovaraju zapadnoj granici Svetog Rimskog Carstva Njemačkog Naroda, južnim i istočnim granicama Mađarskog Kraljevstva i istočnoj granici Poljsko-Litavske Unije" (Bideleux i Jeffries, 2007: 4). Kao treću karakteristiku Srednje Europe navode postojanje multinacionalnih carstava.

Granice regija teško je odrediti s obzirom na to da su one dinamičan povijesni koncept, a vrlo često postoji i snažan emotivni moment s kojim se istraživač može susresti kad istražuje neku zemlju

IPA-inim sredstvima unutar toga programa, u čije se područje suradnje uključivanje Hrvatske očekuje u Novoj financijskoj perspektivi 2014-2020.

¹³ Dostupno na: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Grossgliederung_Europas.svg. Iako se ne moramo složiti s podjelom kakva nam se nudi na ovoj karti, ona ipak ukazuje na složenost određivanja pripadnosti neke zemlje regiji pokušavajući odrediti regije Europe po dvama kriterijima – kriteriju kulture i državnih granica.

Tablica 3. Regionalna pripadnost Hrvatske u literaturi 2007. godine¹⁴

	Balkan	Srednja Europa	Hrvatska
Zajednička kultura	pravoslavlje	rimokatolicizam	rimokatolicizam
Granice nekadašnjih carstava	Osmansko Carstvo	Habsburško Carstvo	Podijeljena između Mađarskog Kraljevstva, Habsburškog i Osmanskog Carstva
Prisutnost multinacionalnih carstava	Osmansko Carstvo	Habsburško Carstvo	Prisutnost i jednog i drugog carstva

ili regiju, osobito ako je zemlja na razmeđu¹⁵ regija. Unatoč opisanim poteško-

ćama s kojima se suočavamo u određivanju regija, one su društveni i povijesni konstrukti koje ne treba odbaciti stoga što u znanstvenom istraživanju omogućavaju neophodnu redukciju kompleksnosti, potrebnu kako bi se postavljene hipoteze mogle testirati. Sažeta obilježja pripadnosti Hrvatske regiji (v. tablicu 3.) pokazuju da primjena istih kriterija za određivanje regionalne pripadnosti neke zemlje može dati različite rezultate. Primjenjujući iste kategorije, kao što su kultura i granice, neki autori smještaju Hrvatsku u Srednju Europu, dok je drugi iste godine smještaju na Balkan. U nemogućnosti pronalaska odgovora na pitanje o regionalnoj pripadnosti Hrvatske u literaturi, odnosno u onome kako nas vide drugi, postavlja se i pitanje gdje se vidimo sami.

Istraživati vlastitu regiju?

Pokušavajući odgovoriti na pitanje koliko se Hrvatska istražuje u kontekstu regije i koliko hrvatski politolozi istražuju vlastitu regiju, odlučila sam analizirati sadržaj politoloških časopisa kojima je Fakultet političkih znanosti u Zagrebu izdavač ili suizdavač, kao indikator stupnja relevantnosti i aktualnosti koji hrvatski politolozi pridaju svojoj regiji i temama iz regije ili dvjema regijama.

¹⁴ Za Balkan v. Bideleux i Jeffries, 2007, a za Srednju Europu v. Johnson, 2002. Karakteristika multinacionalnih carstava u literaturi se navodi kao distinkcija koja definira regiju Srednje Europe (Johnson, 2002) i regiju Balkana (Todorova, 1997; Mazower, 2002; Lampe, 2006; Bideleux i Jeffries, 2007). Bideleux i Jeffries navode: "Uostalom, nijedna od izdržljivih, dinamičnih i uspješnih 'civilizacija' u svjetskoj povijesti nikada nije bila monolitna ili homogena i njihova živost i dinamizam upravo proizlaze iz njihove kulturne raznolikosti (obično su one multidenominacijske i multikulturalne ili oboje)" (Bideleux i Jeffries, 2007: 9).

¹⁵ Zanimljivo je osobno iskustvo razgovora sa studentima iz Moldavije koje sam susrela na ljetnoj školi u Cerviji u organizaciji Sveučilišta u Bologni. Gorljivo braneći pripadnost Moldavije Balkanu u svojim argumentacijama, Moldavci nastoje "pobjeći" iz Istočne Europe. Slično je i u Hrvatskoj, gdje se govorilo o "povratku u Europu" s pristupanjem EU-u, iz kojeg je "ispala" 1990-ih. Razsa i Lindstrom (2004) opisuju "pad Hrvatske u nemilost", odnosno njezino ispadanje iz europskog kruga u ratnim godinama. Autori dvostruki regionalni identitet Hrvatske, a i drugih područja koja se nalaze na granicama regija, vide kao razlog da se potakne preispitivanje binarnih podjela Europe i svijeta.

Istraživala sam sve tekstove u sljedećim časopisima: *Politička misao* vol. 33-48 (1996-2011), *Anali Hrvatskog politološkog društva* vol. 1-8 (2004-2011), *Političke analize* vol. 1-9 (2010-2012), *Političke perspektive* vol. 1-3 (2011-2012). Od tih časopisa jedino su *Političke perspektive* plod suradnje Fakulteta političkih nauka u Beogradu i Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu i vide se kao regionalni časopis¹⁶ posvećen temama iz re-

¹⁶ V. Uvod uz prvi broj: "Političke perspektive je novi regionalni časopis koji će objavljivati tekstove iz političke nauke i susednih disciplina. ... Časopis nije usko specijalizovan niti disciplinarno ograničen, mada fokus časopisa jeste politička nauka. Ideja je da se promovise stručno i akademsko izučavanje politike, tako da će u časopisu biti dobrodošli i tekstovi iz susednih disciplina koji neguju takav pristup: prava, sociologije, filozofije, ekonomije itd. U časopisu se takođe neće davati prednost određenim pristupima i poddisciplinama unutar političke nauke (npr. komparativna politika, politička teorija, politička istorija). ... Tematska usmerenost časopisa sastoji se u blagom favorizovanju regionalno značajnih tema, tema kojima se bave regionalni autori, kao i stranih autora koji se bave regionalnim temama. To ne podrazumeva geografsku isključivost časopisa, mada znači da dominantno usmerenje časopisa neće biti prenošenje trendova i tokova unutar svetske političke nauke, već radije usvajanje standarda. Nije reč o tome da se nacionalni provincijalizam proširi u regionalni provincijalizam, nego da se pomogne u promociji regionalnih autora i pozicioniranju nacionalnih politikologija u novom regionalnom i širem evropskom i svetskom okruženju. Preuski okviri u kojima su se u poslednjih dvadeset godina razvijale regionalne politikologije rezultirali su upravo u onoj vrsti provincijalizma u kojoj se ili nisu dosledno poštovali profesionalni standardi ili, kada jesu, nije postojalo referentno naučno okruženje da se adekvatno vrednuju."

gije. Kvantitativna analiza sadržaja tih časopisa imala je na samom početku tri ograničenja. Istraživala sam sve brojeve časopisa od početka njihova objavljivanja do trenutka mog istraživanja,¹⁷ osim u slučaju *Političke misli* jer primjerci časopisa prije 1996. godine (do vol. 33) nisu bili dostupni u elektroničkom izdanju i ne mogu se pretraživati internet-ski. Kod stručnog časopisa *Političke analize* ne postoji kategorija ključnih riječi. Moje istraživanje nije obuhvatilo časopis *Međunarodne studije* jer nije dostupan u elektroničkom obliku, a moje je istraživanje fokusirano na elektroničku građu. Četiri analizirana časopisa nesumnjivo su reprezentativan uzorak koji može pokazati trendove istraživanja u hrvatskoj politologiji. Ukupan broj radova koje sam analizirala u istraživanom razdoblju je 1969. Na kraju treba napomenuti da kvantitativna analiza sadržaja nije pokazatelj kvalitete radova koji se bave regijom, ali je svakako pokazatelj aktivnosti i interesa znanstvenika za regiju kao predmet istraživanja.

Globalne studije regije

Rasprava u prethodnome odjeljku pokazala je da je, kada promatramo istraživanja Hrvatske u kontekstu regije, zapravo riječ o dvjema regijama za pripadnost kojima su se hrvatski politolozi (i svi drugi koji su objavljivali u istraživanim časopisima) mogli odlučiti u istraživanju. Na osnovi prethodne teorijske rasprave analizom naslova i ključnih riječi utvrđivalo se postojanje različitih pojmova i sintagmi koje se mogu povezati s dvama temeljnim pojmovima kojima se Hrvatska pridružuje, kao i postojanje drugih koncepata vezanih uz

¹⁷ Srpanj 2012.

Tablica 4. Učestalost upotrebe regionalnih odrednica u analiziranim časopisima

Traženi pojam	Naslov	Ključne riječi
Balkan	12	1
Zapadni Balkan	0	0
Balkanski poluotok	0	0
Jugoistočna Europa	2	2
Jugoistok Europe	0	1
Srednja Europa	3	1
srednjoeuropski	0	0
Srednja i Istočna Europa	0	1
Centralna Europa	0	0
centralnoeuropski	0	0

Tablica 5. Pregled globalnih regionalnih studija s obzirom na znanstvenu klasifikaciju

Vrsta članka	Zastupljenost
Izvorni znanstveni	10
Pregledni	3
Prethodno priopćenje	1
Prikaz knjige	5
Recenzija	1
Pogledi	1
Ukupno	21

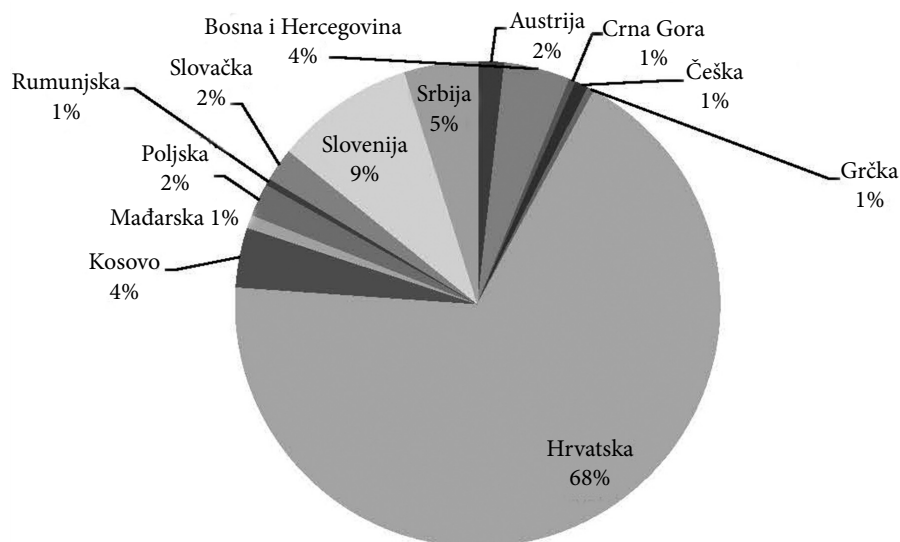
potencijalne regije kojima se Hrvatska može pridružiti (v. tablicu 4.).

Pokazuje se da tekstovi koji istražuju regiju kojoj pripada Hrvatska najčešće upotrebljavaju termin Balkan. Termin Zapadni Balkan, koji se često upotrebljava u javnom diskursu,¹⁸ nije prona-

¹⁸ Termin Zapadni Balkan upotrebljavaju tijela EU-a, europski političari, a nalazi se i u službenim dokumentima EU-a, pa tako *Enlargement Directorate-General* u Strategiji proširenja EU-a za 2011. i 2012. godinu COM(2011) 666 upotrebljava termin *Western Balkans*, koji sukladno spomenutoj strategiji uključuje i Hrvatsku (u trenutku predavanja članka u časopis).

đen ni u jednom tekstu, kao ni termini Balkanski poluotok i Centralna Europa. Kada dobivene rezultate prikazemo s obzirom na znanstvenu klasifikaciju radova koja postoji u hrvatskim društvenoznanstvenim časopisima, isključujući časopis *Političke analize* koji je kao stručni časopis nema, dobivamo presjek koji prikazuje tablica 5. Usporedimo li ukupan broj članaka koji u naslovu imaju odrednicu globalne studije regije s ukupnim brojem analiziranih članaka (1969), vidimo da je tek 0,6% produkcije posvećeno regiji Balkana kao cjelini, i po 0,1% Jugoistočnoj i Srednjoj Europi.

Dijagram 1. Udio studija zemalja u časopisu *Politička misao*



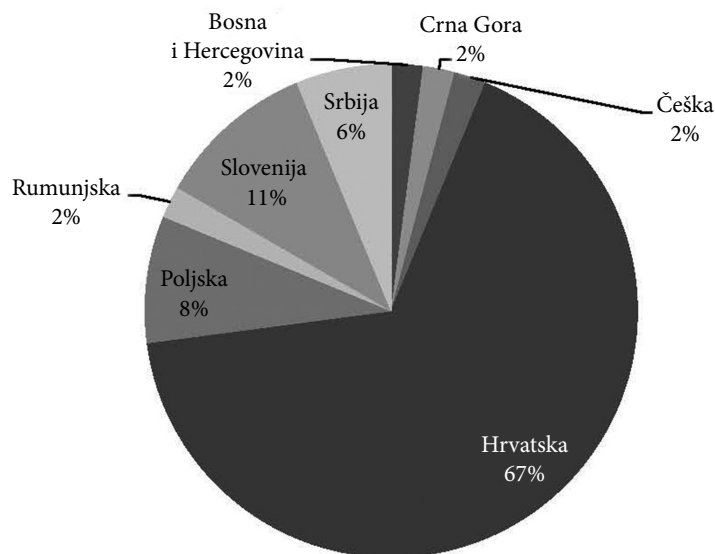
Prema rezultatima koje nam daje pretraživanje *Političkih analiza*, vidljivo je da ni regija Srednja Europa ni regija Balkan nisu privlačna istraživačka tema hrvatskim politolozima, niti je smatraju naročito aktualnom. Unutar 15 godina obuhvaćenih istraživanjem *Političke misli* postoji samo sedam izvornih znanstvenih članaka, dakle objavljuje se otprilike jedan članak u dvije godine na temu regije. *Analiza Hrvatskog politološkog društva* u osam godina sadrže samo dva teksta s temom regije kao cjeline, dakle prosječno jedan tekst u četiri godine. I na kraju, *Političke perspektive*, unatoč tome što su regionalni časopis, u tri broja objavile su tek jedan prikaz knjige s temom regije.

Unutarregionalne studije Srednje Europe i Balkana: sužena regija

Namjera ovog rada nije raspetljati ili rasjeci gordijski čvor pripadnosti Hrvatske određenoj regiji, već istražiti kako tu pripadnost vide hrvatski politolozi (i

drugi koji objavljuju u ovim časopisima, iako su najveći dio radova napisali hrvatski politolozi). U odgovoru na to pitanje može nam pomoći pregled zemalja koje istražujemo, odnosno to kako znanstvena zajednica vidi regionalni identitet, uz pretpostavku da će veća frekvencija biti kod onih zemalja koje su nam regionalno bliže. Stoga se moje sljedeće pitanje odnosilo na frekvenciju prisutnosti tekstova koji u naslovu ili ključnim riječima imaju sljedeće zemlje (pripadnice regije Jugoistočne i Srednje Europe): Albaniju, Austriju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Cipar, Crnu Goru, Češku, Grčku, Kosovo, Njemačku, Mađarsku, Makedoniju, Moldaviju, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju, Srbiju, Švicarsku, Tursku i, naravno, Hrvatsku. Kružni dijagrami (1-4) ilustriraju postotnu zastupljenost tekstova u istraživanom periodu koji se bave nekom zemljom u istraživanim regijama i časopisima, a radi vizualno prihvatljivijeg prikaza podataka iz grafičkog su prikaza isključene sve zemlje o kojima ne postoji ni jedan tekst.

Dijagram 2. Udio studija zemalja u časopisu *Anali Hrvatskog politološkog društva*



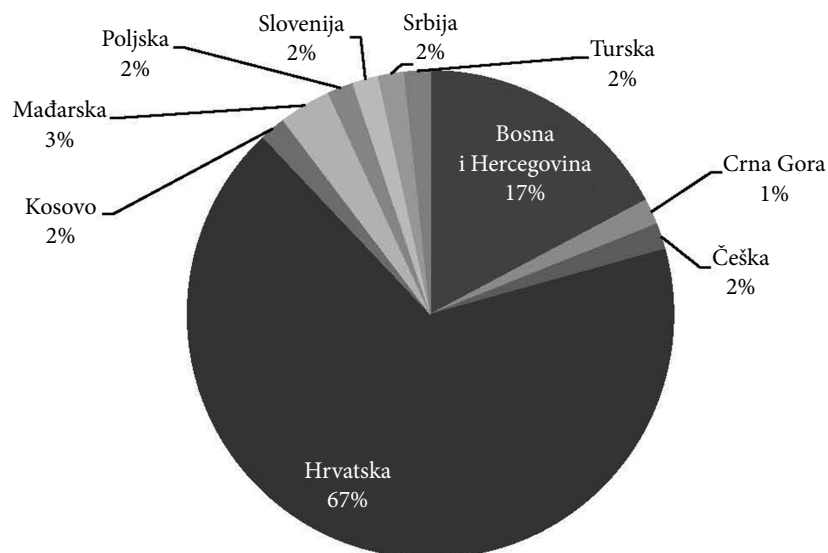
Ni u jednom od časopisa koje izdaje Fakultet političkih znanosti u promatranom razdoblju nema ni jednoga teksta o Albaniji, Bugarskoj, Cipru, Makedoniji ili Moldaviji. *Politička misao* obrađuje Austriju, koja s Hrvatskom ima razmjerno uske povijesne veze, u četiri teksta, Grčku u samo jednom tekstu i Slovačku u pet tekstova. Češka je zemlja kojoj su svoje retke posvetili *Politička misao* s dva teksta i *Anali* s jednim tekstom. Rumunjska je tema samo jednog teksta u svakom od dvaju časopisa. Turska kao tema hrvatskih politoloških časopisa, za razliku od popularnosti koju su u javnosti postigle turske sapunice, pojavljuje se samo jedanput (tek 2010. godine u *Političkim analizama*).

Časopisi u izdanju isključivo Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu 70% i više tekstova posvećuju Hrvatskoj, a i u *Političkim perspektivama* nalazi se 50% tekstova koji kao temu imaju Hrvatsku. Kako bih dobila omjer zastupljenosti zemalja iz regije odnosno regija, iz daljnje

sam analize isključila tekstove posvećene Hrvatskoj, a s obzirom na njihov regionalni karakter isključila sam i *Političke perspektive*. Pokazalo se da je najviše tekstova nakon Hrvatske posvećeno Sloveniji i Srbiji. Najdugovječniji od istraživanih časopisa ujedno je i najraznolikiji kad je riječ o istraživanju regije. Čak su četiri zemlje zastupljene iznad deset posto: Slovenija (21 tekst), Srbija (11 tekstova), Bosna i Hercegovina (10 tekstova) i Kosovo (9 tekstova). Prvi susjed, Slovenija, u znanstvenim časopisima ima 29 tekstova, odnosno zastupljenost od 31%, dok drugi najbliži susjed, Bosna i Hercegovina, snažno dominira u *Političkim analizama*.¹⁹ Određeno odstupanje od ostalih rezultata predstavlja 25% zastupljenosti Poljske u časopisu *Anali*, odnosno 4 teksta, što je samo

¹⁹ Riječ je o tematu iz broja 4, "BiH – 15 godina nakon Dayton" (6 tekstova) i tematu iz broja 10, "Bosna i Hercegovina – Život pod protektoratom" (3 teksta).

Dijagram 3. Udio studija zemalja u časopisu *Političke analize*

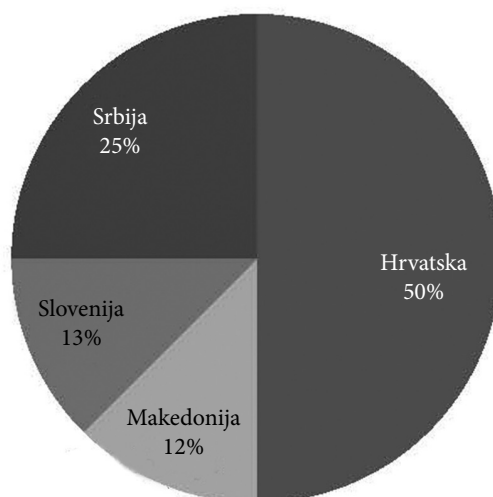


jedan tekst manje od Slovenije kao najzastupljenije nakon Hrvatske. Sudeći po ukupnoj domaćoj produkciji tekstova, hrvatski politolozi promatraju Hrvatsku mnogo uže od regije. Objavljeni tekstovi praktički sužavaju regiju na zemlje bivše Jugoslavije. Suprotno zaključku do kojeg su došli Schneider, Bochsler i Chiru, koji analiziraju tekstove iz komparativne politike u Srednjoj i Istočnoj Europi, da u Hrvatskoj "većina članaka uzima kao referentne točke zemlje Višegradske skupine" (Schneider i dr., 2012: 11), moje istraživanje pokazuje da su u Hrvatskoj glavna referentna točka i dalje zemlje bivše Jugoslavije, osobito Slovenija i Srbija. Od zemalja Višegradske skupine Hrvatska se komparativno analizira s Češkom i Poljskom samo u jednom članku, a sa Slovačkom u dva članka. Regionalni interes istraživača ostaje vezan uz zemlje bivše Jugoslavije, što se može objasniti dvama razlozima: jezična barijera je najmanja, a s obzirom na to da je to područje bilo jedna država, istraži-

vačima su prilike u susjednim zemljama ostale poznate.

Sužavanje regije dodatno nam pokazuje i dijagram 5 na str. 158. Svrha analize vidljive iz dijagrama 5 bila je usporediti kakav je odnos između regionalne orijentiranosti i dvaju procesa koji su Hrvatsku zaokupljali od njezina osamostaljenja – procesa pristupanja Europskoj Uniji i procesa pristupanja NATO-u. Dijagram 5 prikazuje tekstove koji, osim Hrvatske i neke od navedenih 20 zemalja, obrađuju Hrvatsku u kontekstu Europske Unije i NATO-a kako bih utvrdila zastupljenost tih tekstova u odnosu na one koji obrađuju samo Hrvatsku ili Hrvatsku i neku drugu zemlju iz okruženja. Kada iz analize isključimo velik broj tekstova koji se bave isključivo Hrvatskom (usp. dijagrame 1-4), pokazuje se da je najviše tekstova posvećeno Hrvatskoj i EU-u, što je u skladu s činjenicom da je proces pristupanja Uniji bio ključan politički proces u posljednjih dvadesetak godina (*Politička misao* – 63%, *Anali*

Dijagram 4. Udio studija zemalja u časopisu *Političke perspektive*



Hrvatskog politološkog društva i Političke analize – 72%, dok *Političke perspektive* u promatranom razdoblju nisu obrađivale tu temu). Hrvatska i Srbija zajedno su prisutne u tri isključivo hrvatska časopisa s udjelom od 10% u *Analima*, 13% u *Političkoj misli* te 14% u *Političkim analizama*. Hrvatska i Slovenija zajedno se pojavljuju u *Političkoj misli* u 9% tekstova i *Političkim analizama* u 14% tekstova o zemljama u regiji, dok su u *Političkim perspektivama* jedini primjer komparativne analize u kojoj se Hrvatska istražuje uz još neku zemlju. Hrvatska i Bosna i Hercegovina zajedno se obrađuju u 9% promatranih tekstova u *Političkoj misli*, a Hrvatska i Crna Gora u 10% tekstova u *Analima*. U ovom razdoblju fokus istraživača nije bio usmjeren na regiju, već na političke procese kojima je pripisivana najveća politička i društvena važnost.

Zašto ne istražujemo vlastitu regiju?

Analiza radova u hrvatskim politološkim časopisima pokazala je da su stu-

dije slučaja najviše zastupljene, osobito one o samoj Hrvatskoj. Pojavljuje se i manji broj binarnih studija s ciljem pružanja deskriptivnih informacija o prisutnosti nekog fenomena u pojedinom slučaju te utvrđivanja sličnosti i razlika u pogledu analiziranog fenomena.

Regija više nije “uzbudljivo” geografsko područje istraživanja znanstvenicima iz svijeta kao što je bila 1990-ih, pa se i broj stranih istraživanja o regiji i zemljama u regiji smanjio. Istraživanje regije sada ostaje prvenstveno u rukama domaćih znanstvenika. Ako se vratimo Szantonovim kriterijima koji su nužni za kvalitetnu izradu regionalnih studija, jasno je da hrvatski znanstvenici imaju izuzetnu komparativnu prednost pred istraživačima iz ostatka svijeta: poznavanje jezika, povijesti, političkih stajališta, istraživačkih izvora i interpretacija. Također, ne treba zanemariti ni to da bi terensko istraživanje koje bi provodili hrvatski znanstvenici bilo jeftinije u smislu plaćanja anketara i obrade poda-

taka na lokalnim jezicima. Istraživanje Schneidera i dr. pokazuje da “više od 3/4 (75,5%) članaka u njihovu uzorku²⁰ nije nikada citirano” (Schneider i dr., 2012: 4). Njihov uzorak, koji obuhvaća i Hrvatsku, upozorava na zabrinjavajuće stanje discipline u istraživanim zemljama, a moje istraživanje potvrdilo je njihove nalaze. Uzevši u obzir nedostatak istraživanja o ovom dijelu svijeta, komparativne prednosti lokalnih znanstvenika i stanje citiranosti, postavlja se pitanje zašto hrvatski politolozi ne iskoriste svoje komparativne prednosti i pružanjem znanja o regiji ne promijene status citiranosti tekstova znanstvenika iz Hrvatske? Jedan od razloga zašto hrvatski politolozi ne istražuju regiju Balkana/Jugoistočne Europe vjerojatno su negativne konotacije koje se vežu uz pojmove Balkan i balkanizacija, a koje je postkolonijalna kritika, koju su na području Balkana predvodili radovi Marie Todorove (1997), pokušala otkloniti. Drugi je razlog to što male zemlje poput Hrvatske nisu imale sredstava, a ni potrebe, kao što su to imale velike sile, za razvoj regionalnih studija. Podaci prikupljeni ovim istraživanjem upućuju na formuliranje hipoteze o podrazvijenosti discipline komparativne politike u Hrvatskoj. Ta bi hipoteza trebala biti provjerena komparacijom ovdje dobivenih rezultata s, na sličan način prikupljenim, podacima o drugim disciplinama političke znanosti: političkom teorijom, javnim politikama i međunarodnim odnosima.

²⁰ Njihov uzorak čine časopisi koji se izdaju već 20 i više godina u sljedećim zemljama Srednje i Istočne Europe: Bugarska, Hrvatska, Češka, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Srbija.

Zaključak

U prvom dijelu rada regionalne studije smještene su pod okrilje komparativne politike i daju se njihove teorijske i metodološke odrednice. Taj dio rada daje i prikaz razvoja regionalnih studija te uloge koju danas imaju u političkoj znanosti. Epistemološka kriza regionalnih studija proizlazila je iz određenog imperijalnog karaktera kojim su bile obilježene kako bi proizvodile strateško znanje za vojne i političke ciljeve velikih sila. Najvećim dijelom ta je epistemološka kriza prevladana kako su se iskristalizirale prednosti (v. tablicu 1.) koje regionalne studije pružaju društvenim znanostima prilikom testiranja univerzalnosti teorija i hipoteza. Svako istraživanje treba biti preispitano zbog onoga što pretpostavlja, onoga što skriva i onoga što uzima za dano, a regionalne studije pravi su poligon za takva testiranja. Ako su predmet istraživanja regionalnih studija regije, postavlja se pitanje kako odrediti neku zemljopisnu cjelinu kao regiju, stoga svoj rad nastavljam prikazom problema s kojima se najčešće susrećemo pri određivanju regionalne pripadnosti, uzimajući za primjer Hrvatsku. Rad donosi prikaz regionalne pripadnosti Hrvatske u literaturi, gdje je ona iste godine primjenom istih istraživačkih koncepata smještena u dvije različite regije (Srednju Europu i Balkan). Ta teorijska dualnost dovodi nas do istraživačkog dijela rada u kojem se analizira sadržaj politoloških časopisa kojima je Fakultet političkih znanosti u Zagrebu izdavač ili suizdavač kao indikator stupnja relevantnosti i aktualnosti koji hrvatski politolozi pridaju svojoj regiji i temama iz regije ili dvjema regijama u koje Hrvatsku smješta literatura.

Rezultati kvantitativne analize sadržaja tekstova objavljenih u časopisima

kojima je Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu izdavač ili suizdavač pokazuju usmjerenost istraživanja na Hrvatsku (50-70%). Moje istraživanje, koje je uključilo 1969 radova objavljenih u razdoblju od 1996. do 2012. godine, pokazalo je da je Hrvatska glavni predmet istraživanja hrvatskih politologa, dok su glavne komparativne točke u regiji zemlje bivše Jugoslavije, iako je takvih radova malo. Nalaz je suprotan onome koji su 2012. godine objavili Schneider i dr. (2012) sa Srednjoeuropskog sveučilišta u Budimpešti, koji zaključuju da Hrvatska kao referentne točke uzima zemlje Višegradske skupine.

Unatoč svim istraživačkim prednostima i popriličnoj akademskoj slobodi koja je postojala na Fakultetu političkih znanosti čak i za vrijeme jugoslaven-skog režima,²¹ čini se da je podrazvijena disciplina komparativne politike još

uvijek jedno od obilježja političke znanosti u Hrvatskoj. Ta hipoteza daje se naslutiti istraživanjem segmenta komparativne politike – regionalnih studija. Njezina provjera otvara prostor za dizajn novog istraživanja koje bi kompariralo zastupljenost pojedinih potpodručja političke znanosti u radovima domaćih istraživača. To istraživanje moglo bi se provesti analizom časopisa sličnom onoj provedenoj u ovom radu, komparirajući zastupljenost teorijskih i komparativnih radova te radova iz potpodručja međunarodnih odnosa i javnih politika. Još dublji uvid u stanje discipline komparativne politike pružila bi kvalitativna analiza radova identificiranih u ovom istraživanju u pogledu istraživačkih strategija primijenjenih u njima te pružanja odgovora na pitanje koji se epistemološki ciljevi u njima postavljaju i ostvaruju.

²¹ Fakultet političkih znanosti u Zagrebu osnovan je 1962. godine i najstarija je "znanstvena institucija s područja političke znanosti u ovom dijelu Europe i jedini studij političkih znanosti u Republici Hrvatskoj" (<http://www.fpzg.unizg.hr/index.php?q=/o-fakultetu>, pristupljeno 10. rujna 2012). Kao institucija nije bio pod direktnom ideološkom kontrolom Komunističke partije, za razliku od raznih partijskih političkih škola.

LITERATURA

- Almond, G., Verba, S. (1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: Sage.
- Basedau, M., Köllner, P. (2007) Area Studies, Comparative Area Studies and the Study of Politics: Context, Substance and Methodological Challenges. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1 (1): 105-124.
- Bates, R. H. (1997) Area Studies and the Discipline: A Useful Controversy?. *Political Science and Politics* 30 (2): 166-169.
- Bideleux, R., Jeffries, I. (2007) *A History of Eastern Europe. Crisis and Change*. London i New York: Routledge.
- Collier, D. (ur.) (1979) *New Authoritarianism in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Daalder, H. (1962) *The Role of Military in the Emerging Countries*. The Hague: Moulton & Co.
- Daalder, H. (2002). The Development of the Study of Comparative Politics, u: H. Keman, ur., *Comparative Democratic Politics*. London: Sage: 16-31.
- Eisenstadt, S. N. (1963) *The Political Systems of Empires*. London: Free Press.
- Hanson, S. E. (2009) The Contribution of Area Studies, u: T. Landman, N. Robinson, ur., *The Sage Handbook of Comparative Politics*. London: Sage: 159-174.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Johnson, L. R. (2002) *Central Europe. Enemies, Neighbors, Friends*. New York: Oxford University Press.
- Kasapović, M. (2007) Regionalna komparatistika i Istočna Europa: kako se raspala Istočna Europa. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 4 (1): 73-97.
- Lampe, J. R. (2006) *Balkans into Southeast Europe*. New York: Palgrave.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mazower, M. (2002) *The Balkans*. New York: The Modern Library.
- Middell, M., Naumann, K. (2010) Global history and the spatial turn: from the impact of area studies to the study of critical junctures of globalization. *Journal of Global History* 5: 149-170.
- Petek, A., Petković, K. (2007) Nastavni programi u komparativnoj perspektivi: curricula studijâ političke znanosti na trinaest zapadnih sveučilišta i škola i Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, u: M. Kasapović, ur., *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, R. Y. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pye, L. W. (ur.) (1975) *Political Science and Area Studies. Rivals or Partners?*. Bloomington: Indiana University Press.
- Razsa, M., Lindstrom, N. (2004) Balkan Is Beautiful: Balkanism in the Political Discourse of Tudman's Croatia. *East*

European Politics and Societies (18): 628-650.

Said, E. W. (1999) *Orijentalizam*. Konzor: Zagreb.

Schneider, C. Q., Bochsler, D., Chiru, M. (2012) *Comparative Politics Publications in Central and Eastern Europe*

(CPPCEE 2011) (dostupno na: www.disc.ceu.hu/data).

Todorova, M. N. (1997) *Imagining the Balkans*. New York: Oxford University Press.

Weber, M. K. E. (1905) *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus*. Tübingen: Mohr.

Focus Studies of Geographically Connected Countries: Analysis of Regionally Oriented Studies in Political Science Publications 1996-2012

SUMMARY This article studies the focus studies of geographically connected and geographically not connected countries, i.e. regional and comparative regional studies. In the first part of the article, a description of the role and development of this type of studies as a subdiscipline of comparative politics is provided. In the second part, I present the results of quantitative analysis of the content of articles published in the academic journals published or co-published by the Faculty of Political Science, University of Zagreb. The objects of analysis are regional studies of South-East Europe published in the journals. The main goal of this article is to determine which countries in their regional surroundings are researched the most by Croatian political scientists (and other authors who publish such articles in Croatian or English language in those journals), and which countries Croatia is most often compared to. This research has shown that, with regard to studies of the region, Croatian political scientists mostly focus on the countries of the former Yugoslavia.

KEYWORDS regional studies, comparative regional studies, Croatia, South-East Europe, Middle Europe

IZLAZAK IZ LEPUŠIĆEVE?*

HRVATSKA KOMPARATIVNA POLITIKA I POLITIČKA ZNANOST ČETVRT STOLJEĆA OD POČETKA POLITIČKE TRANZICIJE

Mirjana Kasapović

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni članak

Primljeno: svibanj 2013.

Sažetak Autorica se bavi stanjem komparativne politike, a posljedično i političke znanosti uopće, u Hrvatskoj četvrt stoljeća nakon početka političke transformacije. Glavne uzroke njihova nezavidna statusa u međunarodnoj politološkoj zajednici vidi u selekcijskoj pristranosti u komparativnim istraživanjima i podrazvijenosti discipline. U prvom dijelu teksta općenito razmatra problem selekcijske pristranosti kao jedne od najčešćih i najpogubnijih grešaka u komparativnim istraživanjima. Prirodna pristranost očituje se u odabiru samo poznatih i dostupnih slučajeva, a neprirodna u "odabiru koji se provodi na ovisnoj varijabli", to jest u izboru samo onih slučajeva koji potvrđuju polazne hipoteze i isključivanju onih koji ih dovode u pitanje ili ih opovrgavaju. U drugom dijelu autorica ilustrira selekcijsku pristranost u transformacijskim istraživanjima i regionalnoj komparatistici na primjeru Hrvatske. Uzroke prirodne pristranosti vidi u tome što strani komparatisti ne poznaju jezik, povijest i politiku zemlje. Ona je umnogome posljedica *large-nation biasa*, to jest usredotočenosti istraživača na velike i moćne zemlje, i historiografskog *biasa*, to jest njihova oslanjanja na selektivne historiografske izvore podataka. Neprirodna pristranost izraz je metodoloških problema u dizajniranju komparativnih istraživanja, najčešće neopravdanog precjenjivanja jednih, a podcjenjivanja drugih varijabli, što znatno utječe na rezultate istraživanja. Naposljetku se osvrće na uzroke podrazvijenosti komparativne politike u Hrvatskoj.

Ključne riječi komparativna politika, hrvatska politika, selekcijska pristranost, Hrvatska

* Lepušićeva je ime zagrebačke ulice u kojoj je od osnutka do danas smješten Fakultet političkih znanosti. Desetljećima je to bila zapuštena slijepa ulica onkraj stare uljare, ali je prije nekoliko godina "probijena" u sklopu velike rekonstrukcije dijela Medveščaka u moderni *down town*, pa se sada iz nje može i doslovce izići na više strana.

UVOD

U jesen 2014. navršit će se četvrt stoljeća od rušenja Berlinskog zida koje je označilo simboličan kraj europskog komunizma. Gotovo je jednako toliko vremena proteklo od održavanja prvih slobodnih izbora i donošenja novih ili revizije starih ustava u postkomunističkim zemljama Srednje, Jugoistočne i Istočne Europe kojima je normativno uspostavljen novi politički i društveni poredak. Nakon zamašnih, što nasilnih što mirnih, promjena na politički zemljovid Europe upisalo se 16 novih država. Nema razdoblja u europskoj povijesti 20. stoljeća koje je toliko uzdrimalo zatečeni državni poredak kao propast komunizma. Hrvatska je na dramatičan način sudjelovala u svim tim zbivanjima. U posljednjem desetljeću 20. stoljeća u njoj i njezinu okruženju zgusnulo se toliko povijesti da je nije bilo moguće intelektualno i emocionalno apsorbari do danas. I ovdje vrijedi stari diktum da se povijest lakše stvarala nego što se o njoj pisalo. Nakon gotovo četvrt stoljeća vrijeme je da zastanemo i vidimo kamo smo se tada uputili i dokle smo došli? Kakvi su bili putovi političke i društvene transformacije? Kako sami gledamo na te putove, a kako ih vide drugi?

Kako sami gledamo na te putove? Naše su slike prijedjenih putova nepotpuni, nedorađeni i okrznuti mozaici kojima nedostaje mnogo kamenčića da bi bili skladna cjelina. Mi, politolozi, u proteklih dvadesetak godina nismo uspjeli izraditi nijednu cjelovitu studiju o hrvatskoj politici. Napisali smo više relevantnih studija o izborima, političkim strankama, parlamentima, vladama, sustavima vlasti, socijalnom kapitalu, političkoj kulturi, pokojoj javnoj politici, političkom okruženju, ali nismo načini-

li cjelovitu studiju o konstituciji i razvoju suvremene hrvatske politike.¹ Nisu ni drugi – sociolozi, ekonomisti, pravnici, kulturolozi – obavili svoj dio posla, ali to nam ne može biti ni izlika ni utjeha.

Kako drugi gledaju na naše putove? Ostavi li se po strani mnoštvo političkih sudova i predrasuda, ne možemo biti zadovoljni zastupljenošću i tretmanom Hrvatske u tranzicijskim studijama i regionalnoj komparatistici te, posljedično, u političkoj znanosti u svijetu uopće.² Ona je u tim propulzivnim politološkim granama bila žrtva prirodne i neprirodne selekcijske pristranosti koja nije urodila dobrim rezultatima. To nas navodi na zaključak da Hrvatsku neće primjerenom znanstveno istražiti strani kompara-

¹ U tom se pogledu hrvatska komparativna politika i politička znanost uvelike uklapaju u opće stanje discipline u zemljama Srednje i Istočne Europe (v. Schneider, Bochsler i Chiru, 2013; Eisfeld i Pal, 2010).

² Upravo je ekscesan nalaz Stephana Hensella (2010) koji je istraživao zastupljenost pojedinih zemalja i regija u člancima koji su objavljeni od 1993. do 2006. u četirima vodećim časopisima za komparativnu politiku – *World Politics*, *Comparative Political Studies*, *Communist and Post-Communist Studies* i *Journal of Communist Studies and Transition Politics* – i utvrdio da je Hrvatska jedina zemlja o kojoj u njima nije objavljen nijedan jedini članak u tome razmjerno dugom razdoblju. Hensell (2010: 162) zaključio je: "Hrvatska je ekstreman slučaj koji nije tematiziran nijedan jedini put u ukupno 487 studija slučaja". To me ponukalo da odgovorim na taj nalaz i tekst te pokušam objasniti uzroke takva stanja (Kasapović, 2011). Članaka o Hrvatskoj bilo je, dakako, u drugim svjetskim časopisima, ali su i u njima vrlo rijetki, gotovo iznimni. Nalazi istraživanja Prpić i dr. (2011) pokazuju koliko su hrvatski politolozi rijetko objavljivali svoje radove u inozemnim publikacijama.

tisti, nego da to trebaju učiniti ovdašnji “nacionalni” komparatisti, koji se moraju pretvoriti u politološke kroatiste, kao što i politološki kroatisti mogu nacionalnu politiku istraživati i razumjeti samo u komparativnoj perspektivi.³ Da bi se taj posao valjano obavio, valja nadići niz metodoloških i teorijskih problema. O jednome od najozbiljnijih među njima, o selekcijskoj pristranosti u komparativnoj politici, pišem u nastavku teksta.

SELEKCIJSKA PRISTRANOST U KOMPARATIVNOJ POLITICI

Najčešća i posljedično najkobnija greška u komparativnim istraživanjima jest selekcijska pristranost, to jest pristranost u odabiru slučajeva koji su predmet istraživanja (Geddes, 1990, 2003; Collier i Mahoney, 1996; Lustick, 1996; Mahoney i Goertz, 2004; Jahn, 2005; Landman, 2008: 70-77). Pojavljuje se u prirodnome i neprirodnom obliku.

1. Prirodna selekcijska pristranost

Prirodna pristranost nastaje kad se biraju samo poznati i dostupni slučajevi, a to su obično one zemlje u kojima se govori jezik istraživača ili su istraživači naučili jezik zemalja koje proučavaju te dobro poznaju njihovu povijest, kulturu i politiku. Odabir je selektivan zato što je neslučajan i namjeran, premda njime istraživač ne kani hotimice utjecati na rezultate svojih istraživanja. On samo u odabiru slučajeva iskorištava prednosti koje je stekao rođenjem, obrazovanjem ili nekim drugim putem, a koje mu bitno

³ Zanimljivu noviju raspravu o tome “jesmo li svi mi komparatisti” te kako istraživači jedne zemlje trebaju u svoja proučavanja uključiti komparativni pristup napisao je Lees (2006), a stariju Daalder (1987).

olakšavaju posao. Ugledni nizozemski komparatist Hans Keman (2005: 208) to naziva “oportunističnim izborom”.

Alfred Stepan (2001: 1) tvrdi da problem selekcije ima osobnu i profesionalnu dimenziju te da su profesionalni interesi često određeni osobnim životnim iskustvima i sudbinama istraživača. Uvjerljiva svjedočanstva o tome nalaze se u intelektualnim autobiografijama i biografijama 27 vodećih europskih komparatista (Daalder, 1997) i u dubinskim razgovorima s 15 vodećih američkih komparatista 20. stoljeća (Munck i Snyder, 2007). Primjerice, Juan J. Linz potvrdio je da je njegova zaokupljenost autoritarnim političkim režimima bila uvjetovana osobnim životnim iskustvima u Francovoj diktaturi: “Kao Španjolac, prirodno je da sam bio zainteresiran za prirodu Francova režima i to je vodilo k teorijskim naporima i mnogim radovima” (nav. u: Newell, 2011: 69). Na temelju toga iskustva konstruirao je autoritarni režim kao kategoriju *sui generis* koju je smjestio između demokratskih i totalitarnih režima te presudno pridonio razbijanju tradicionalne dihotomije u tipologiziranju političkih poredaka (Linz, 1964, 1973, 2000).⁴ Nakon Francove smrti zaokupila ga je demokratska tranzicija u Španjolskoj i ostalim regijama u svijetu (Linz i Stepan, 1996). Arend Lijphart ustvrdio je da je njegov interes za pluralna ili duboko podijeljena društva shvatljiv samo ako se ima na umu

⁴ Doduše, ne cijene svi komparatisti metodološke inovacije te vrste. Tako Klaus von Beyme (2011: 29-31) tipološke trihotomije ironično interpretira kao izraz teološkog naslijeđa u političkoj znanosti, to jest teološke doktrine o Svetom Trojstvu – Ocu, Sinu i Duhu Svetom – te ustraje na ortodoksnoj tipološkoj dihotomiji.

njegova “nizozemska pozadina”, dakle podrijetlo i iskustvo odrastanja u nizozemskoj društvenoj sredini. Na podlozi proučavanja pluralnog društva u Nizozemskoj razvio je teoriju konsocijacijske demokracije koja je poslužila kao jedno od ishodišta u oblikovanju obrazaca većinske i konsenzusne demokracije kao najutjecajnije tipologije demokracija u 20. stoljeću (Lijphart, 1968, 1977, 1984, 1999). Uz to, Lijphartova studija *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands* (1968) u metodološkom smislu slovi kao ogledan primjer konceptualne studije slučaja u komparativnoj politici. Kurt Steiner (1972) napisao je studiju o Austriji na temelju osobnih iskustava jer je prije emigracije u Sjedinjene Države živio u Beču, gdje je oblikovao prve dojmove o austrijskome društvenom i političkom životu. Ona nije postala samo jedna od oglednih *single-country study* u komparativnoj politici, nego i jedno od temeljnih djela za razumijevanje konkordancijske demokracije u Austriji koje je pridonijelo i razvoju teorija demokracije uopće. Philippe C. Schmitter upoznao se u svojoj prvoj domovini Švicarskoj s važnom ulogom interesnih skupina u političkom životu te zemlje, što ga je potaknulo da se bavi korporativizmom i postane jedan od najutjecajnijih teoretičara korporativističke politike i sustava (Schmitter, 1974, 1989; Schmitter i Lehbruch, 1979; Lehbruch i Schmitter, 1982). I Jürg Steiner (1974, 1970¹) iskoristio je iskustvo stečeno u svojoj domovini Švicarskoj da napiše klasičnu studiju *Amicable Agreement versus Majority Rule* o konkordancijskoj demokraciji kao uspješnu načinu rješavanja sukoba u toj zemlji. Argentinsko podrijetlo, znanje španjolskog jezika, hispanoameričke povijesti i kulture odredili su intere-

se Guillerma O’Donnella za autoritarne režime, a potom i za demokratsku tranziciju u Latinskoj Americi (O’Donnell, 1973; O’Donnell, Schmitter i Whitehead, 1986). Bavljenje Giovannija Sartorija (1966, 1990) političkim strankama i stranačkim sustavima, napose polariziranim pluralizmom i protusustavskim strankama, uvjetovano je osobnim iskustvima u njegovoj domovini Italiji. Njegove studije institucionalnog dizajna (1994, 1994a, 2003) prožete su neprestanim i strasnim traganjem za rješenjem institucionalnih problema talijanske demokracije, kao što je bavljenje teorijama demokracije izvorno potaknuto iskustvima s talijanskim fašizmom (1987, 2001). Talijansko podrijetlo bitno je odredilo i istraživačke interese Josepha LaPalombare. “Bio sam lokalac”, kaže LaPalombara, “i kada sam odlučio da bi bilo zanimljivo naučiti nešto o političkim sustavima izvan Amerike, činilo mi se najlogičnijom stvari na svijetu izabrati Italiju” (nav. u: Feldman, 2007: 76). Tako je nastala znanstvena uspješnica *Democracy, Italian Style* (1989), koja je nezaobilazna za razumijevanje talijanske politike i danas, a njezin su zgodan naslov kopirali mnogi istraživači talijanske i drugih demokracija.

Pokazalo se, ukratko, da između osobnih životnih iskustava autora i izbora predmeta njihova istraživanja “postoji jasna i eksplicitna veza” (Munck i Snyder, 2007: 4). Katkad je osobno iskustvo bilo dramatično i poklopilo se s proživljavanjem ratova, diktatura, velikih ekonomskih kriza i dubokih društvenih trauma. Katkad nije bilo tako dramatično, pa je odabir predmeta istraživanja proizlazio iz iskustava autora u vojnoj i državnoj službi, političkim strankama i sindikatima, te iz studijskih ili čak turističkih putovanja u druge zemlje. Schmitter je na-

pisao svoju standardnu studiju o Brazilu nakon studijskog boravka u toj zemlji koji je pridonio njegovu razumijevanju prirode latinskoameričkih autoritarnih režima i kasnijih procesa njihove demokratske transformacije (O'Donnell i Schmitter, 1986). Robert A. Putnam napisao je djelo o građanskim tradicijama u Italiji zahvaljujući studijskom boravku u toj zemlji. Na tome je izgradio teoriju socijalnog kapitala kao jednu od najvažnijih kategorija u proučavanju suvremene politike (Putnam, 1993, 1995, 2000, 2003), a svoju studiju *Making Democracy Work* učinio velikom konceptualnom studijom slučaja. Larry Diamond je 1974. počeo svoje šestomjesečno putovanje zemljama koje su mu se u tom trenutku činile politički zanimljivima u Portugalu, gdje se samo nekoliko mjeseci prije zbilja "revolucija karanfila" koja je označila početak trećeg vala demokratizacije u svijetu. Mjesec dana proveđen u revolucionarnom Portugalu smatra izvorisjem svoje trajne želje da shvati i objasni "duh demokracije": "Ondje sam prvi put vidio živu političku borbu za demokraciju" (Diamond, 2008: 4). Onda je napisao i uredio više standardnih komparativnih studija o demokratizaciji i demokraciji u svijetu (Diamond, 1999, 2008; Diamond, Linz i Lipset, 1989, 1990). Put je nastavio u Izrael, zemlju zahvaćenu dubokim političkim previranjima i inkubiranim traumama izazvanima Jomkipurskim ratom 1973, što je probudilo njegov interes za specifične probleme izraelske demokracije (Sprinzak i Diamond, 1993). Kurt Sontheimer i njegovi suradnici (1968) napisali su knjigu o Izraelu zahvaljujući kratkome jednomjesečnom studijskom boravku u toj zemlji 1965, koje nije bilo dostatno da se zemlja dubinski upozna, ali je bilo dovoljno da potakne interes za nju. Ne

treba posebno podsjećati na najslavnije studijsko putovanje u povijesti komparativne politike i političke znanosti uopće – devetomjesečni boravak Alexisa de Tocquevillea u Sjedinjenim Državama, nakon kojega je nastalo klasično djelo *O demokraciji u Americi* (1995, 1835¹, 1840¹), koje mnogi smatraju istinskim začetkom moderne komparativne politike.⁵ Putovanje u Ameriku nije odredilo teorijski interes i komparativni pristup istraživanju politike samo Alexisa de Tocquevillea nego i, primjerice, Maxa Webera i Theodora W. Adorna (Offe, 2004). Nije, dakako, potrebno posebno objašnjavati zašto ta vrsta putovanja nema ništa zajedničko s onime što se danas posprdno naziva "safari research" i "airport comparativism" (Berg-Schlosser, 2009: 442).

Osim pojedinačnih mnogo je i primjera kolektivne pristranosti u odabiru predmeta istraživanja. Nedvojbeno je najdojmljiviji slučaj skupine društvenih i humanističkih znanstvenika, mahom židovskog podrijetla, koji su tridesetih godina 20. stoljeća emigrirali iz nacističke Njemačke, Austrije i drugih europskih zemalja u Sjedinjene Države. Među njima su bili Hannah Arendt, Pe-

⁵ Ključnu ulogu Tocquevillea u razvoju suvremene komparativne politike osobito ističu američki komparatisti. U najutjecajnijem udžbeniku u povijesti komparativne politike, koji su napisali Almond i suradnici (2004, osmo izd.), tvrdi se da je Tocqueville imao ključnu ulogu u metodološkom utemeljenju modernih komparativnih istraživanja. Među američkim komparatistima uobičajen je nacionalni *bias* u vrednovanju znanstvenog doprinosa pojedinih autora. Ni Almond i suradnici ne kriju da je tako visoko mjesto u povijesti discipline Tocqueville zaslužio kao "veliki francuski interpretator američke politike" (2004: 31).

ter Berger, Franz Borkenau, Karl W. Deutsch, Ernst Fraenkel, Hermann Heller, Ferdinand A. Hermens, Otto Kirchheimer, Paul Lazarsfeld, Gerhard Leibholz, Karl Loewenstein, Hans J. Morgenthau, Franz Neumann, Sigmund Neumann, Joseph Schumpeter, Kurt Steiner, Leo Strauss i drugi. Mnogi od njih tek su se u emigraciji profesionalno profilirali kao komparatisti jer ih je sudbina predodredila za komparativne analize demokracije i diktature te političkih sustava pojedinih zemalja (Keman, 2002: 18-19; Wiarda, 2002: 4). Osobno duboko pogođeni fašizmom, oni su od proučavanja tog fenomena napravili vlastiti znanstveni žanr za koji su bili "prirodno kompetentni". Söllner (1990: 643) navodi da je od 64 istaknuta društvena znanstvenika koji su emigrirali iz Njemačke trećina napisala autorske monografije o fašizmu, a svatko je napisao makar jedan članak o njemu. Nemoguće je nabrojiti sva djela, ali treba istaknuti klasičnu studiju o totalitarizmu Hanne Arendt (1951) te studije o institucionalnim, političkim, kulturnim i socijalnim uzrocima sloma Vajmarske Republike i uspostave nacističke diktature Hermensa, Loewensteina (1969), Kirchheimera (1981), Neumanna (1992) i dr. Europski politički emigranti iz tridesetih i četrdesetih godina nisu samo snažno potaknuli razvoj komparativne politike u Sjedinjenim Državama, nego su ga obilježili i vlastitim teorijskim nasljeđem koje su donijeli u novu zemlju, a koje je nerijetko nailazilo na posve drukčiji interpretativni kontekst. Wiarda (2002: 4) navodi primjer Karla Loewensteina, Weberova učenika, koji se u rodnoj Njemačkoj stalno suočavao s prigovorima da je njegov pristup politici "previše sociološki", dok se u Sjedinjenim Državama sučelio s primjedbama da politici pristupa "previ-

še legalistički". Europski teoretičari prava i države znatno su utjecali na oblikovanje normativnog pristupa političkim institucijama, političkim sustavima i politici uopće, koji je prevladavao u komparativnoj politici prve polovice 20. stoljeća.⁶

Primjeri nisu slučajno odabrani. Oni svjedoče o tome da su najveći svjetski komparatisti nerijetko počinjali svoj znanstveni rad kao istraživači politike svojih zemalja te potom stečeno znanje upotrebljavali i provjeravali u komparativnim istraživanjima više slučajeva, popćavali ga i pretvarali u teorije. Vjerujem da to može biti poučno i za hrvatske komparatiste i politologe općenito. S obzirom na dramatična iskustva koja smo proživjeli u proteklih četvrt stoljeća, i kao pojedinci i kao "znanstveni naraštaji" imamo dobre razloge biti "pristrani" u odabiru nacionalne politike kao predmeta vlastitih znanstvenih istraživanja.

2. Neprirodna selekcijska pristranost

Neprirodna selekcijska pristranost ozbiljniji je problem kojemu se posvećuje više pozornosti i koji izaziva dublje prijepore. Collier i Mahoney (1996: 59) definiraju je kao fenomen koji nastaje "kada oblik procesa selekcije u nekom dizajnu studije ili u stvarnom svijetu istraživanih pojava rezultira zaključcima koje obilježava sustavna greška". Nastaje tako što istraživači biraju slučajeve, odnosno eksplanatorne varijable koje sustavno iskrivljuju uzročne zaključke.

⁶ Dok su Nijemci nakon rata zbrajali štete nastale masovnom emigracijom znanstvenika, Amerikanci su računali koristi što su ih dobili njome. LaPalombara ironično konstatira da je "najveći poklon američkoj političkoj znanosti došao od Adolfa Hitlera" (nav. u: Feldman, 2007: 75).

Jednostavno rečeno, istraživači biraju samo one slučajeve koji potvrđuju njihove teorije, a hotimice isključuju slučajeve koji ih dovode u pitanje ili ih opovrgavaju. Seleksijska pristranost ne pogađa toliko istraživanja s mnogo slučajeva u kojima se primjenjuju statističke tehnike koje umanjuju ili otklanjaju problem selektivnog odabira. No može biti pogubna za istraživanja s malo slučajeva ili za studiju jednog slučaja jer se u njima često odabiru zemlje koje daju ishod koji komparatist želi objasniti. "Odabir koji se provodi na ovisnoj varijabli", dakle varijabli koju treba objasniti, može uzrokovati precjenjivanje učinaka koji ne postoje ili su mnogo slabiji nego što se tvrdi te, obratno, podcjenjivanja učinaka koji postoje i jači su nego što se pretpostavlja. Stoga se može pokazati da je "neki skup eksplanacijskih varijabli važniji za tumačenje ishoda, ili se može zanemariti važnost drugih eksplanacijskih varijabli" (Landman, 2008: 71). Ilustrirat ću taj problem na dva primjera.

U velikoj raspravi o institucionalnom dizajnu devedesetih godina nastojalo se utvrditi koji sustav vlasti više pridonosi konsolidaciji novih demokracija. U raspravi je sudjelovalo mnogo autora,⁷ ali su je najviše obilježila oštra sučeljavanja Juana J. Linza (1990a, 1990b, 1994) i Donalda L. Horowitza (1990, 1991, 1993, 2000) o prednostima i nedostacima parlamentarnih i predsjedničkih su-

stava. Linz i Horowitz međusobno su se optuživali da svoju teorijsku argumentaciju grade na seleksijskoj pristranosti, dakle na hotimičnom odabiru samo onih slučajeva koji potvrđuju njihove polazne postavke. Nakon što je Linz proglasio predsjedničke režime neprikladnima, pa i opasnim modelima vlasti u podijeljenim i tranzicijskim društvima – zato što se temelje na igri nultog zbroja u kojoj "pobjednik uzima sve" čak i kad ga je poduprla mala manjina birača, te zbog rigidnosti sustava koji ne uspijeva pravodobno odgovoriti na političke i društvene izazove i krize jer fiksni vremenski mandat izravno izabranog predsjednika države isključuje prijevremene izbore i smjene vlasti – Horowitz mu je prigovorio da je svoja poopćavanja izveo samo iz loših iskustava s predsjedničkim režimima u Latinskoj Americi, a da je hotimice zanemario pozitivna iskustva azijskih i afričkih država zato što se nisu uklapala u njegovu teoriju. Najvažnijim pozitivnim slučajem smatrao je redemokratizaciju Nigerije 1978. i 1979. pod predsjedničkim sustavom koji je spriječio da "bilo koja skupina koja kontrolira parlament kontrolira i zemlju" (Horowitz, 1990: 74; iscrpnije u: Horowitz, 2000: 602-613, 635-639 te 2008). Zahvaljujući posebnom postupku izbora predsjednika države – koji se zasnivao na izborima relativnom većinom, dopunjenima posebnim obrascem distribucije potpore prema kojemu je izabrani kandidat morao dobiti najmanje 25 posto glasova birača u dvije trećine etnički različitih nigerijskih saveznih država – stvoren je tip "centrističkog predsjednika" kojega podupiru brojne etničke skupine. Drugi je pozitivan primjer Šri Lanka u kojoj se predsjednik države birao sustavom alternativnoga preferencijskoga glasa. Horowitz je upozorio i

⁷ Gotovo je nemoguće nabrojiti sve koji su se devedesetih godina uključili u raspravu, pa upućujem samo na nekoliko utjecajnih autora i na njihove priloge: Lijphart (1991, 1992, 1994), Shugart i Carey (1992), Stepan i Skach (1993), Mainwaring (1993), Valenzuela (1993), Sartori (1994), Linz i Valenzuela (1996), Lijphart i Waisman (1996), Riggs, (1997), Elster, Offe i Preuss (1998).

na to da je Linz hotimice previdio brojne primjere propasti parlamentarnih demokracija, primjerice u zapadnoj Africi. Linz (1990a: 85) odgovorio je Horowitzu da prenaplašava nigerijski slučaj kao “jedinstvenu metodu predsjedničkih izbora” u federalnoj državi. Nasuprot Horowitzovu poopćavanju zasnovanu na jednom slučaju, Linz ističe da predsjednički režimi u Latinskoj Americi – uz Filipine, Južnu Koreju, Nigeriju i Šri Lanku – čine većinu čistih predsjedničkih sustava u svijetu te su reprezentativniji uzorak za teorijska poopćavanja od jednoga ili dvaju slučajeva. Poantirao je zaključkom da je u cijeloj modernoj političkoj povijesti postojao samo jedan demokratski uspješan predsjednički sustav, onaj u Sjedinjenim Državama, što dovoljno govori o tom tipu vlasti.

Selekcijsku je pristranost Barbara Geddes pronašla i u klasičnoj studiji Thede Skocpol *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (1979). U toj studiji, koja se smatra oglednim primjerom primjene dizajna najrazličitijih slučajeva u komparativnim istraživanjima (*most different cases design*), autorica je istraživala uzroke društvenih revolucija u trima vrlo različitim zemljama u trima različitim povijesnim epohama. Upozorila je na to da njezine spoznaje ne čine “opću teoriju revolucija”. Uzroci revolucija mijenjaju se u skladu s povijesnim i međunarodnim okolnostima, a uzročno-posljedični obrasci revolucija nužno su povezani s promjenama u temeljnim strukturama država. Stečene spoznaje odnose se stoga na tri istraživane zemlje koje povezuje to što su imale agrarna društva u kojima su organizirani prosvjedi i pobune seljaka srušili apsolutističke države. Izvan toga konteksta uzroci revolucija mogu biti drukčiji,

pa je Skocpolova iz svoje analize eksplicitno isključila društvene revolucije u Meksiku između 1911. i tridesetih godina 20. stoljeća, kao i revolucije nakon Drugoga svjetskog rata u Jugoslaviji, Vijetnamu, Alžiru, Boliviji, Kubi, Alžiru, Mozambiku, Gvineji Bisau i Etiopiji – dakle, u pretežno agrarnim zemljama u kojima je revolucijama prethodio “administrativno-vojni slom prethodnih država” (Skocpol, 1979: 287). Geddesova je pak prigovorila Skocpolovoj da nije istraživala suprotne slučajeve u kojima se društvene revolucije u sličnim uvjetima nisu dogodile, i to zato što je pristrano odabrala slučajeve u skladu s vrijednošću ovisne varijable. Kako bi dokazala da je Skocpolova bila pristrana u odabiru slučajeva koji dokazuju njezinu tezu, Geddes analizira devet zemalja Latinske Amerike među kojima pronalazi slučajeve u kojima su postojali jednaki uzroci revolucije kao u Francuskoj, Rusiji i Kini, ali se ona ipak nije dogodila. Drugim riječima, u Latinskoj Americi nije utvrđen uzročno-posljedični obrazac interpretacije koji bi bio u skladu s očekivanjima Skocpolove. Nalazi stečeni analizom tih novih slučajeva stoga “bacaju sumnju na izvorni argument” Skocpolove (Geddes, 1990: 145).

SELEKCIJSKA PRISTRANOST NA PRIMJERU HRVATSKE⁸

U transformacijskim istraživanjima i regionalnoj komparatistici Istočne Europe – a te su dvije grane komparativne politike u protekla dva desetljeća bile usko povezane – ima mnogo primjera

⁸ Neki su dijelovi ovog poglavlja objavljeni u članku “Selection Bias in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Der Fall Kroatien”, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2011 (5) 4: 329-343.

i prirodne i ne prirodne pristranosti u odabiru istraživanih slučajeva. Prirodna pristranost obično je proizlazila iz poznavanja jezika, povijesti i politike najvećih istočnoeuropskih zemalja koje su zbog svoje političke važnosti bile glavni predmet zapadnih *communist studies* u doba Hladnog rata. Riječ je poglavito o Rusiji.⁹ Brojni američki i zapadnoeuropski kremljolozi znali su ruski jezik, povijest i politiku, pa su svoj interes za komunistički Sovjetski Savez jednostavno prenijeli na postkomunističku Rusiju. Stoga je shvatljivo što je Rusija najistraživanija zemlja u komparativnoj politici. Neke su zemlje, poput Poljske, imale stare i utjecajne intelektualne dijaspore u Sjedinjenim Državama i Zapadnoj Europi, te su njihovi pripadnici “uveli” svoje stare domovine u znanstvena istraživanja (Sulek, 2010).¹⁰ U transformacijskim

istraživanjima upadljivo su slabo zastupljene zemlje nastale raspadom Jugoslavije, uključujući i Hrvatsku, i to kako zbog prirodne tako i zbog ne prirodne selekcijske pristranosti.¹¹

Prirodna pristranost proizašla je iz toga što istraživači nisu poznavali jezik, povijest, kulturu i politiku Hrvatske te su podatke o njoj crpili iz posrednih, često vrlo nepouzdatih i suspektih izvora. Kad bi se ipak odlučili uvrstiti zemlju u svoj istraživački uzorak, spotaknuli bi se već na korektnom navođenju elementarnih činjenica, što je nerijetko uzrokovalo pogrešne zaključke o cijeloj regiji. Posrijedi nisu samo nevažni članci, nego poznate studije uglednih autora i izdavača koje su, sudeći prema izvodima na koricama, dobile izvrsne recenzije. Kao primjere navodim: studiju o političkim strankama u Istočnoj Europi Paula Lewisa (2000) koji se nametnuo kao međunarodni ekspert za to područje; zbornik o vladama u istočnoeuropskim zemljama koji su uredili jedan od patrijarha europske komparativne

⁹ Ni transformacijska istraživanja nisu umakla fenomenu koji je Rokkan (1970: 49) nazvao *large-nation bias*, a Keman (2005: 199) “nacionalističkim biasom”. Rokkan misli na usredotočenost istraživača na velike nacije, a Keman na “gotovo isključivo fokusiranje na velike i bogate demokracije i pre naglašavanje konstitucionalnih obilježja”. Jahn (2005: 61) ističe da “usredotočenost na značajne zemlje neke regije, kao što je istraživanje Njemačke, Velike Britanije i Francuske kao važnih država Europske unije, može biti smisljena zbog političkih razloga, ali je manje instruktivna s metodoloških aspekata. Nema, naime, uporišta za to da najvažnije zemlje u nekoj regiji odražavaju i ukupnu varijancu zemalja u regiji s obzirom na analitičke kriterije”. *Large-nation bias* naglašeno obilježava suvremenu literaturu iz komparativne politike (Kasapović, 2005).

¹⁰ “Sociolozi iz Poljske”, piše Sulek (2010: 345), “bili su dobrodošli u Ameriku i nije im bio problem pronaći zajedničku osnovu sa svojim domaćinima. Bilo je duboko utemeljenih razloga za to. Ponajprije, neki od tih doma-

ćina i sami su bili izbjeglice ili emigranti iz Srednje Europe – iz Austrije, Njemačke, Čehoslovačke – ili su rođeni u židovskim obiteljima u Istočnoj Europi. Drugo, u mnogim slučajevima njihova je filozofija bila logički empirizam, trend koji je vladao znanstvenim mišljenjem i u predratnom Beču i Lvovu i na sveučilištima u Kolumbiji i Varšavi 1950-ih. Treće, američki sociolozi podupirali su vrijednosti koje se u Sjedinjenim Državama nazivaju liberalnima, a u Europi socijaldemokratskima; poljski sociolozi, koji su većinom podržavali demokratski socijalizam, bili su ideološki bliski tome.”

¹¹ Iznimka je donekle Bosna i Hercegovina zbog dugoga i okrutnog rata koji se vodio u njoj, kao i zbog umnogome jedinstvena načina oblikovanja i primjene postkonfliktnog menadžmenta.

politike Jean Blondel i jedan od vodećih metodologa među europskim komparatistima Ferdinand Müller-Rommel (2001); utjecajni izbornik Matthewa S. Shugarta i Martina Wattenberga (2001) o kombiniranim izbornim sustavima; zbornik studija o postkomunističkoj politici u državama Srednje i Istočne Europe što su ga uredili poznati regionalni komparatisti Stephen White, Judy Batt i Paul Lewis (2003); studiju o transformacijskim procesima u Istočnoj Europi Padraica Kennyja (2007); studiju o komparativnim političkim režimima, koja ima udžbenički karakter, kanadskog politologa Alana Siaroffa (2009) itd. Činjenične pogreške u tim djelima same su po sebi nedopustive u ozbiljnim znanstvenim studijama. No ozbiljniji je problem što one vode k pogrešnim tipologizacijama (primjerice, izbornih sustava ili sustava vlasti u Istočnoj Europi) i pogrešnim teorijskim uopćavanjima (primjerice, u teorijama institucionalnog dizajna ili demokratske transformacije).¹²

Neprirodna selekcijska pristranost očituje se u hotimičnom izostavljanju Hrvatske na temelju, navodno opravdanih, istraživačkih postavki. Ilustrirat ću to na dva primjera.

U studiji o izbornim i stranačkim sustavima te političkom predstavništvu u Istočnoj Europi njemački politolog Guido Tiemann (2006: 36) konstruirao uzorak država na temelju triju kriterija: (a) stupnja demokratizacije pojedinih država izraženoga u indeksima Free-

dom Housea; (b) "kontinuirane i neprekinute izborne povijesti od početka procesa transformacije" i s njome povezana riješenog problema državnosti što jamči strukturirano političko natjecanje u sklopu nacionalnih država; (c) "odsutnosti izvanjskih šokova" koji ugrožavaju kontinuiran proces transformacije i izborne povijesti. Na temelju tih mjerila Tiemann iz uzorka isključuje sve države nastale raspadom Jugoslavije osim Slovenije, zato što je "građanski rat" kao izvanjski šok ugrozio kontinuiranu izbornu povijest. Isključuje, također, Moldavsku i Bjelorusiju zbog ugrožene državnosti u prvome i zaustavljene demokratske transformacije u drugom slučaju. Ako bismo se pridržavali samo formalnih kriterija, onda nema opravdanja da se iz uzorka isključi Makedonija koja nije bila upletena u "građanski rat" i imala je kontinuiranu izbornu povijest. Kontinuiranu izbornu povijest imale su i ostale države, osim Bosne i Hercegovine. Kad bi se strogo vodilo računa o stupnju demokratizacije od 1990. do 2003, razdoblja koje autor zahvaća, onda u analizi ne bi bilo mjesta za Ukrajinu i Rusiju. Pravo obrazloženje te selekcijske pristranosti krije se u metodološkim problemima s kojima se autor suočio. Svoju je analizu, naime, zasnovao na istraživačkom dizajnu najsličnijih slučajeva (*most similar cases design*), pa su u uzorak svrstane države koje su bile članice Sovjetskog Saveza (Rusija, Ukrajina, Estonija, Letonija, Litva) ili su bile pod sovjetskom dominacijom (Bugarška, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka). Taj povijesno-politički i socijalno-kulturni kontekst služi kao "generator" varijabli koje opravdavaju primjenu dizajna najsličnijih slučajeva. Nasuprot tome, države nastale raspadom Jugoslavije rano su (1948), a

¹² Spomenute greške detaljnije sam prikazala u: Kasapović (2011: 331-333). A na teorijske i metodološke greške i propuste vrlo poznatih komparatista koje su proizašle iz tretiranja postkomunističke Europe kao "empirijske pustinja" vrlo je otvoreno ukazao Bernhard (2000).

Albanija kasnije (1961), “ispale” iz tog konteksta i, posljedično, iz istraživačkog dizajna najsličnijih slučajeva. Da je autor htio analizirati izborne i stranačke sustave te političko predstavništvo u cijeloj Istočnoj Europi, kao što sugerira naslov knjige, morao bi posegnuti za kombiniranom primjenom dizajna najsličnijih i najrazličitijih slučajeva, a to je zahtjevnija metodološka zadaća. U tom bi slučaju morao posegnuti za spojenom metodom razlike (*method of difference*), na kojoj se temelji dizajn najsličnijih slučajeva, i metodom slaganja (*method of agreement*), na kojoj se temelji dizajn najrazličitijih slučajeva, a koja je nastala upravo kao posljedica ograničenja dviju standardnih istraživačkih metoda i dizajna. Metodološki problemi proizlaze odatle što se može utvrditi da u istraživanim slučajevima postoji više od jednoga zajedničkog obilježja koje može biti uzrok istraživane pojave. Drugim riječima, ovisna varijabla može se objasniti pomoću više neovisnih varijabli koje izražavaju stalna i zajednička obilježja konteksta u kojemu se neka pojava istražuje. Upitno je stoga koja je neovisna varijabla pravi ili glavni uzrok istraživane pojave. Budući da nijedna konvencionalna metoda ne rješava taj problem, on se nastoji riješiti spajanjem dviju metoda. Tako se uzorak “pozitivnih slučajeva”, to jest slučajeva u kojima je utvrđeno postojanje određene pojave, dopunjava uvođenjem “negativnih slučajeva”, to jest slučajeva u kojima istraživana pojava nije utvrđena (Caramani, 2009: 50 i d.; v. i Caramani, 2010; Mahoney i Goertz, 2004). Ako su, primjerice, postsovjetske države Rusija, Ukrajina, Estonija, Letonija i Litva pozitivni slučajevi riješena problema državnosti, onda je Moldavska negativan slučaj u kojemu taj problem nije riješen. Mol-

davsku stoga treba uključiti, a ne isključiti iz istraživačkog uzorka upravo zato da bi se pouzdanije istražili pozitivni slučajevi. Ako su Rusija, Ukrajina, Estonija, Letonija i Litva dostigle zadovoljavajući stupanj demokratizacije, onda bi Bjelorusija, koja to nije uspjela i stoga čini “negativan slučaj”, trebala pridonijeti, a ne odmoći, objašnjenju istraživane pojave. Ne treba ni spominjati koliko je suspektno izostavljanje “egzogenih šokova” ili vanjskih varijabli u komparativnim istraživanjima.

Drugi primjer potječe iz regionalne komparatistike. Općenito se tiče problema konstrukcije regija kao analitičkih kategorija, a ilustriram ga na primjeru svrstavanja odnosno nesvrstavanja Hrvatske u Srednju Europu. Budući da ovo nije prigoda da se posebno ulazi u problem pojmovne i stvarne povijesti Srednje Europe, skraćeno ću rekonstruirati taj pojam na temelju dvadesetak relevantnih studija koje se time bave.¹³ Problem se općenito otvorio nakon disolucije Istočne Europe kao jedinstvene političke regije potkraj 20. stoljeća kojom su, prema mišljenju jednih, nastale dvije – Istočna i Srednja Europa, a prema mišljenju drugih tri nove ili obnovljene regije – Istočna, Srednja i Jugoistočna Europa (Kasapović, 2008a). Time je nastao i problem analitičke i prostorne taksonomije svih tih regija. Na osnovi uvida u spomenute povijesne, kulturološke i politološke studije, rekonstrui-

¹³ Izdvajam, kronološki poredane, sljedeće studije: Bibó, Huszár i Szücs (1995), Berend i Ránki (1996), Berglund i Aarebrot (1997), Krager (1997), Le Rider (1998), Ágh (1998), Berg-Schlosser i Mitchell (2000), Oberländer (2001), Johnson (2002), Segert (2002), Pittaway (2004), Wandycz (2004), Dukovski (2005), Bideleux i Jeffries (2007a).

- rala sam sljedeća konstitutivna obilježja Srednje Europe.
- **Međuprostornost:** Srednja Europa zemljopisno se nalazi “na sredini” europskog kontinenta, između Zapadne i Istočne Europe. Ona je međuzemlje ili međuprostor – *Zwischen-europa* ili *in between Europe* – koji dijeli i spaja dva velika prostora što se protežu zapadno i istočno od njega.
 - **Nestalnost:** Srednja Europa pokazala se kao dinamičan povijesno-politički pojam, a ne kao statičan prostorni koncept. Tijekom moderne povijesti pojavljivala se i iščezavala kao posebna regionalna cjelina. Osim toga mijenjale su se granice regije, a time i zemlje koje su se ubrajale u nju.
 - **Vjerski i kulturni identitet:** zapadno kršćanstvo i Zapad primarna su točka kulturne orijentacije zemalja te regije. Taj se identitet počinje graditi od rane njemačke kristijanizacije prostora te podjele na istočno i zapadno kršćanstvo oko 1500. godine, kad se Srednja Europa konstituirala nasuprot “bizantskoj Europi”, a zapadno kršćanstvo postaje supstancijalno svojstvo naroda koji nastanjuju taj prostor. Kasnije se vjerski identitet suzuje na rimokatoličanstvo kao jedan oblik zapadnog kršćanstva, što Srednju Europu nije razlikovalo samo od pravoslavne Istočne, nego i od pretežno protestantske Zapadne Europe.
 - **Privredna poluperifernost:** tijekom više stoljeća, a napose u dugome 19. stoljeću, Srednja Europa konstituirala se kao privredna poluperiferija, nerazvijenija od Zapadne i razvijenija od Istočne Europe.
 - **Višetetničnost prostora:** sva su srednjovjekovna i novovjekovna carstva u Srednjoj Europi bila višetetnička.
 - **Oktroirane države:** srednjoeuropske države nastale su kao izraz posebnih geopolitičkih i geostrateških računica velikih sila ili njihovom “milošću” nakon raspada Austro-Ugarske. Dok je u povijesnom pogledu Srednja Europa bila proizvod njemačke politike, u državno-političkom smislu bila je ponajprije izraz francuske politike i njezinih strateških interesa da “zauzda” i suzbije njemački utjecaj na tom području.
 - **Neliberalni politički poreci:** s višetetničnošću srednjoeuropskih država obično se povezuje, odnosno izvodi se iz nje, priroda politike i političkih poredaka u njima. Riječ je uglavnom o autokratskim političkim režimima. Autoritarni politički poreci u mnogim državama krajem tridesetih godina poprimaju sve izraženija fašistička obilježja, a tijekom Drugoga svjetskog rata nastaju oktroirane fašističke države (Hrvatska, Slovačka) i polufašistički režimi u predratnim državama (Mađarska), dok su ostale zemlje ili njihovi znatni dijelovi bili okupirani i integrirani u njemački ili talijanski fašistički državni poredak (Češka, Poljska, Slovenija, dijelovi Hrvatske). Iz fašističkog oblika totalitarizma sve su zemlje Srednje Europe nakon svršetka rata prešle u komunistički.
 - **Politički mentalitet i politička kultura:** svi srednjoeuropski narodi dijele pogranični mentalitet i odatle proistekao osjećaj narodne ugroženosti; kolektivni doživljaj i uvjerenje da je vlastiti narod imao mesijansku ulogu u obrani zapadnog kršćanstva, kulture i civilizacije uopće od navala Mongola, Tatara, Turaka i ostalih “Azijata”, to jest da je služio kao “predziđe kršćanstva”; kolektivni osjećaj napušte-

Tablica 1. Prostorna taksonomija Srednje ili Srednjoistočne Europe

Krager (1997)	Ágh (1998)	Le Rider (1998)	Rupnik (1999)	Whitehead (2003)	Segert (2002)	Johnson (2002)
Češka Mađarska Poljska Slovačka	Češka Hrvatska Mađarska Poljska Slovačka Slovenija	Češka Hrvatska Mađarska Poljska Slovačka Slovenija	Češka Estonija Letonija Litva Mađarska Poljska Slovačka Slovenija	Češka Mađarska Poljska Slovačka	Češka Mađarska Poljska Slovačka	Austrija Češka Hrvatska Mađarska Njemačka Poljska Slovačka Slovenija
Wandycz (2004)	Pittaway (2004)	Bideleux i Jeffries (2007a)	Kirschbaum (2007)			
Češka Mađarska Poljska Slovačka	Češka Mađarska Poljska Slovačka Slovenija	Češka Mađarska Poljska Slovačka Slovenija	Albanija Bosna i Hercegovina Bugarska Crna Gora Češka Estonija Hrvatska Letonija Litva Mađarska Makedonija Poljska Rumunjska Slovačka Slovenija Srbija			

nosti te osjećaj da mu Zapadna Europa, za koju se stoljećima krvarilo, nije vratila dug; međusobne predrasude, nedostatak uzajamne solidarnosti te “ideologiju napuštanja” među narodima i državama same Srednje Europe u najtežim trenucima povijesti.

Na temelju te analitičke taksonomije načinjene su brojne i različite prostorne taksonomije koje su prikazane u tablici 1.

Regionalni redukcionisti smatraju da povijesna Srednja Europa ima egzem-

plarnu jezgru koju čine Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka (Krager, 1997; Segert, 2002; Whitehead, 2003; Pittaway, 2004; Wandycz, 2004; Bideleux i Jeffries, 2007a). Oni su zapravo redukcionisti u dvostrukom smislu. Prvo, povijesnu Srednju Europu svode samo na jednu njezinu podregiju, Srednjoistočnu Europu, a isključuju iz nje zemlje Srednjozapadne Europe. Taj je postupak razumljiv zato što je nakon Drugoga svjetskog rata gotovo potpuno nestao pojam Srednjozapadne Europe. Države koje su povijesno činile tu podregiju, Njemačka i Austrija,

sebe više nisu doživljavale kao dio Srednje Europe. Tako je pojam Srednjoistočne Europe, ustvari, okupirao cijeli pojam Srednje Europe. Ta vrsta redukcionizma svojstvena je premoćnoj većini suvremenih europskih regionalista i nije ekskluzivno obilježje jednog pristupa. Mnogo je važnija druga vrsta redukcije, kojom se iz Srednje Europe isključuju zemlje koje su joj povijesno pripadale, najčešće Hrvatska, a rjeđe i Slovenija. Konvencionalni pristup vezuje pojam Srednje Europe za sve zemlje bivše Habsburške Monarhije, što znači da se u nju ubrajaju Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Hrvatska i Slovenija (Ágh, 1998; Le Rider, 1998; Johnson, 2002). Konvencionalistima je poseban problem Austrija kao okosnica bivšega Habsburškog Carstva i Nijemci kao dominantan narod u njemu. Le Rider u srednjoeuropske narode jednoznačno ubraja i Nijemce, a Johnsonu je povijest Srednje Europe neshvatljiva bez Austrije i Njemačke koja je tu regiju povijesno stvorila te privredno, politički i kulturno oblikovala. Ekspanzioniste, začudo, ne opterećuje toliko problem Austrije i Njemačke koliko pitanje koje bi još zemlje istočne, sjeverne i zapadne Europe trebalo svrstati u Srednju Europu. U nju se tako katkad svrstavaju Estonija, Letonija i Litva (Danylow, 1998; Rupnik, 1999; Kirschbaum, 2007). Takav se postupak različito obrazlaže, a ponekad se predmnijeva da je razumljiv sam po sebi. Obično se poseže za povijesnim činjenicama prema kojima su njemački križari, misionari, kolonisti i trgovci rano prodrli na istočnu obalu Baltičkog mora te tri tamošnje zemlje uključili u sferu zapadnog kršćanstva. U povijesnom bi smislu najmanje prijeporno moglo biti svrstavanje Litve u povijesnu ili staru Srednju Europu, jer je velik dio povijesti bila dio Poljsko-Litavske Unije kao drža-

ve "dviju nacija" sa zajedničkim vladarom koji je nosio naslov poljskoga kralja i litavskog kneza te sa zajedničkim dvodomnim Sejmom. U 16. stoljeću, nakon dinastičkih ratova, i dio ondašnje Livonije, današnje Estonije i Letonije, ušao je u sastav Poljsko-Litavske Unije (Wandycz, 2004: 81-89). No u njezinu su sastavu bili i veliki dijelovi Ukrajine – Ukrajinci su bili treći narod po brojnosti u toj državi – i Bjelorusije, a svejedno gotovo nitko te zemlje danas ne ubraja u Srednju Europu jer se ne uklapaju u njezinu analitičku taksonomiju. Srednju Europu najviše su proširili Rose (1999: 51), koji smatra da ona obuhvaća čak i Švedsku i dijelove Italije, te Kirschbaum (2007: xxii), koji u nju svrstava sve bivše komunističke zemlje Istočne Europe, osim onih koje su nastale raspadom Sovjetskog Saveza. Ukratko, ekspanzionisti zastupaju neku varijantu "velike Srednje Europe" koja se proteže od Jadrana do Baltika ili od Jadrana do Crnog mora. No za to je razmatranje važnije što je mali broj regionalnih komparatista svrstao Hrvatsku u suvremenu Srednju Europu. Neki misle da joj je danas mjesto na Balkanu ili u Jugoistočnoj Europi (Rupnik, 1999; Bideleux i Jeffries, 2007a, 2007b), ili u pretežno nereflektiranoj Istočnoj Europi kao onome što je ostalo nakon što se od nje "odcijepila" Srednja Europa (Whitehead, 2003; Wandycz, 2004). Iz prethodne analitičke taksonomije očito je, međutim, da Hrvatska ima sva svojstva srednjoeuropskih zemalja: (1) prostorno se nalazi na međuzemlju između Istoka i Zapada; (2) granice su joj se u povijesti stalno i često mijenjale; (3) zapadno kršćanstvo, to jest katoličanstvo, presudno je određivalo obrasce i norme kulturnoga i društvenog života; (4) bila je dio europske privredne poluperiferije: ni razvijena kao zemlje zapadno od nje ni nerazvijena

kao zemlje istočno od nje; (5) karakterizirala ju je višetničnost – na njezinim su većinskim etničkim prostorima stoljećima, uz Hrvate, živjeli Srbi, Talijani, Mađari, Židovi i drugi – a bila je i tipična srednjoeuropska “nacija bez države”; (6) velik dio suvremene povijesti bila je dio “oktroiranih” južnoslavenskih država koje su umnogome bile izraz geopolitičkih interesa velikih sila; (7) svu svoju povijest do državnog osamostaljenja provela je u neliberalnim političkim porecima: od dinastijskih autokracija do fašističke i komunističke varijante totalitarizma; (8) dijeli sva tipična obilježja političkog mentaliteta i političke kulture srednjoeuropskih naroda: pogranični mentalitet s jako izraženim osjećajem nacionalne ugroženosti; mesijanski duh i sindrom “predziđa kršćanstva” u obrani zapadnog kršćanstva od pravoslavlja i islama; jak osjećaj, pa čak i “ideologiju” napuštenosti od Zapada, ali i bliskih srednjoeuropskih naroda u svim ključnim trenucima nacionalne povijesti; mnoštvo predrasuda i stereotipa o drugim srednjoeuropskim narodima, nekoć napose o Nijemcima i Mađarima.

Kako je onda moguće da većina regionalnih komparatista isključuje Hrvatsku iz Srednje Europe? Odgovor se krije upravo u neprirodnoj selekcijskoj pristranosti u proučavanju regije, koja je obično samo dio širih metodoloških problema studija Srednje Europe. Očituje se u precjenjivanju varijable članstva u Europskoj uniji kao kriterija za svrstavanje pojedinih država u tu regiju.¹⁴ Sto-

¹⁴ Plokhly (2011), primjerice, kritički interpretira činjenicu da se pripadnost Europskoj uniji sve više upotrebljava kao varijabla koja isključuje pripadnost Istočnoj Europi te se konstruira pojam “nove Istočne Europe” čiju jezgru čine Ukrajina, Bjelorusija i Moldavska.

ga su se u većini prostornih taksonomija Srednje Europe pojavljivale samo države koje su u respektivnom trenutku bile članice Unije: Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija.¹⁵ Članstvo u Europskoj uniji tipična je “vrijednosna varijabla” koja implicira da članice dijele neka zajednička pozitivna obilježja koja nečlanice nemaju ili ih još nisu razvile u zadovoljavajućoj mjeri. Bideleux i Jeffries (2007a: xiii) vide da je Hrvatska imala sva bitna obilježja koja su, prema njihovoj interpretaciji, konstituirala Srednju Europu – bila je dio Rimskog Carstva, zapadnog kršćanstva, Habsburške Monarhije, ali je participirala i u “autentičnim srednjoeuropskim zlima” poput protusemitizma, fašizma i drugih “mračnih ideologija”¹⁶ – no misle da to nije dovoljno jer ne dijeli vrijednosti Europske

¹⁵ Slovenija služi kao neka vrsta “kontrolnog slučaja” koji podupire postavku o neprirodnoj selekcijskoj pristranosti. Naime, najvažnija je razlika između Slovenije i Hrvatske u posljednjih desetak godina upravo to što je prva bila članica Europske unije, a druga nije.

¹⁶ Kad je riječ o srednjoeuropskim “mutnim ideologijama i mračnim zlima”, vrijedi spomenuti još jednu “epizodu” koju hrvatski politolozi nisu iskoristili da bi dali doprinos općem razumijevanju korijena i prirode političkog zločina. Riječ je o suđenju visokorangiranome ustaškom dužnosniku Andriji Artukoviću osamdesetih godina u Zagrebu. Prisjetimo se da je suđenje Eichmannu velika filozofkinja Hannah Arendt iskoristila da napiše nezaboravnu studiju *Eichmann u Jeruzalemu* tako što je danima sjedila u jeruzalemskoj sudnici i pratila proces. Nešto je slično kasnije pokušala učiniti književnica Slavenka Drakulić prateći suđenje u Den Haagu pojedincima koji su optuženi za ratne zločine u Bosni i Hercegovini te na temelju toga napisala esej “Oni ni mrava ne bi zgazili” (2005). No njezini, inače dragocjeni, uvidi i zapažanja ipak su literarne naravi.

unije poput vladavine prava i razvijena- ga civilnog društva. Wandycz demon- strira neprirodnu selekcijsku pristranost u obliku precjenjivanja varijable držav- nosti, te na temelju nje u Srednjoistoč- nu Europu svrstava Češku, Mađarsku, Poljsku i Slovačku. Svjestan je pritom da u najvećem dijelu povijesti Slovačka nije postojala ni kao državni, ni kao po- litički, ni kao upravni entitet, nego je bila svedena na nekoliko sjevernih ugarskih pokrajina u kojima su etnički Slovaci bili većina stanovništva. Ipak misli da nije prihvatljivo “ignorirati slovačke korijene odbijajući rabiti ime Slovačka prije 20. stoljeća” (2004: xi). Istodobno konstatira da je Hrvatska tijekom znatna dijela svo- je povijesti bila “poseban entitet” unutar Ugarske, a ipak mu se čini prihvatljivim ignorirati hrvatske korijene i ne rabiti ime Hrvatska prije 20. stoljeća. On misli da je “karakter veza” Hrvatske i Ugarske “dvojben” te da ga “stranci ne shvaćaju uvijek, odnosno ne tumače ga ispravno” (2004: v). Hrvatska je, osim toga, imala viši stupanj državnosti unutar Jugoslavi- je nego Slovačka unutar Čehoslovač- ke. Naposljetku, Hrvatska je i formalno postala samostalna država prije Slovač- ke. Neovisno o interpretacijskoj nedo- sljednosti u slučajevima Slovačke i Hr- vatske, Wandycz općenito prenaglašava važnost varijable državnosti. Naime, u sva četiri primjera, unatoč nemalim raz- likama među njima, posrijedi je bila ne- kontinuirana i slaba državnost općenito, a da se o modernoj državnosti odnosno o modernim samostalnim nacionalnim državama i ne govori. Druga je strana precjenjivanja jednoga formalnog kri- terija, kao što je članstvo u Europskoj uniji,¹⁷ podcjenjivanje povijesno-poli-

¹⁷ Ne bi me začudilo da se nakon ulaska Hr- vatske u Europsku uniju uvelike promije-

tičkih i socijalno-kulturnih čimbeni- ka “dugog trajanja”. Osim toga formal- no članstvo u političkim, ekonomskim i vojnim regionalnim organizacijama i savezima kao glavni kriterij u definira- nju neke regije tipično je za međunarod- ne odnose kao granu političke znanosti, a ne za zahtjevniju regionalnu kompara- tistiku i komparativnu politiku općenito (Binder, 1958: 418). Stoga većina studija Srednje Europe, koje bi intencijski tre- bale biti komparativne studije, to nije ni prema teorijskome ni prema metodološ- kom pristupu.

Želim naglasiti da pripadnost Hrvat- ske Srednjoj Europi ne postavljam kao vrijednosno pitanje, nego kao analitič- ki problem. U razmatranju regionalnog položaja Hrvatske općenito polazim od postavke da se tijekom dvaju desetljeća demokratske transformacije stara istoč- noeuropska regija raspala na obnovljenu Srednju Europu, obnovljenu Jugoistočnu Europu ili Balkan te užu Istočnu Euro- pu (Kasapović, 2008a). U tome regional- nom prestrukturiranju Hrvatska se “vra- tila” u Srednju Europu, ali je istodobno ostala i u Jugoistočnoj Europi. Pripad- nost Hrvatske Srednjoj Europi starija je od njezine pripadnosti Jugoistočnoj Eu- ropi: Hrvatska je ušla u balkansku regiju tek preko Jugoslavije 1918. i ostala je u njoj kao jedna od njezinih država sljed- nica nakon prestanka postojanja SFR Ju- goslavije 1992. (Dukovski, 2005: 14, II).

ni, među ostalim, i prostorna taksonomija Srednje Europe. No još je važnije da će se zahvaljujući toj činjenici hrvatskim politolozima, kao i društvenim znanstvenicima uopće, otvoriti mnogo šire mogućnosti za publicira- nje vlastitih znanstvenih radova u inozem- stvu, ponajprije u zbornicima koji obrađu- ju različite dimenzije politike država članica Europske unije.

Mnogi su povjesničari izlazak Hrvatske iz Srednje Europe nakon što je ušla u Jugoslaviju 1918. i zorno prikazali na zemljovidima (Johnson, 2002: 187). Primjerice, u Mazowerovoj *Povijesti Balkana* (2003) gotovo nema primjera iz povijesti Hrvatske prije 1918. Hrvatska je smještena na granicama ili periferijama obiju regija: ona je najistočnija i najjužnija zemlja Srednje Europe te najzapadnija i najsjevernija zemlja Jugoistočne Europe. Osim toga bila je i ostala i mediteranska zemlja. Pripadnost Hrvatske Srednjoj Europi ne smatram, dakle, ni ekskluzivnom ni vrijednosno isključivo pozitivnom činjenicom. Zanimaju me poglavito metodološki i s njima povezani teorijski problemi regionalne komparatistike i komparativne politike uopće. Sve što je izloženo ukazuje na to koliko je zahtjevno napisati teorijski i metodološki korektnu studiju o konstituciji i razvoju moderne nacionalne politike, koja pak nije potpuno shvatljiva ako se ne uzme u obzir utjecaj regionalnih okruženja. Stoga je proučavanje nacionalne i regionalne politike nerazdvojivo. A tko bi to mogao činiti bolje od hrvatskih političkih znanstvenika?

ZAKLJUČAK

U odgovoru na spomenuti Henselov (2010) članak u kojemu je iznio podatak da je Hrvatska “ekstreman slučaj”, to jest jedina postkomunistička država o kojoj nije objavljen nijedan članak u gotovo pet stotina radova koji su publicirani u četirima istaknutim časopisima iz komparativne politike od 1993. do 2006, ustvrdila sam da je taj nalaz zapanjujući, ali da nije neobjašnjiv. Zapanjujući je zato što je Hrvatska krajnje zanimljiv slučaj. Nije to periferna europska zemlja, nego država koja se nalazi na križanju triju velikih i važnih povijesnih

regija – Srednje i Jugoistočne Europe i Mediterana – te zemljopisno i povijesno sukonstituira svaku od njih. Nije to ni zemlja “dosadnoga” mirnog prijelaza iz autokracije u demokraciju, nego primjer nasilne i složene trostruke – političke, privredne i državne – tranzicije, te je utoliko vrlo izazovan istraživački slučaj. Unatoč tome malo se tko bavio njome. To sam objasnila dvama uzrocima. Prvi je uzrok upravo prikazana selekcijska pristranost u komparativnoj politici koja je osobito drastično pogodila Hrvatsku. Drugi uzrok treba tražiti u stanju komparativne politike i političke znanosti u Hrvatskoj uopće. Budući da sam o stanju i problemima političke znanosti u Hrvatskoj višekratno pisala (Kasapović, 2007, 2008b; Kasapović, Petković, Grdešić, 2010), usredotočila sam se na to da skiciram probleme komparativne politike. Prvi je problem proizišao iz formalnoga i stvarnog nepostojanja komparativne politike u dugom razdoblju razvoja institucionaliziranih *političkih znanosti* na Fakultetu političkih nauka u Zagrebu od 1962. do 1990, ali i nakon toga. Fakultetom su dominirale dvije discipline – politička teorija odnosno politička filozofija i međunarodni politički odnosi – dok je nacionalna i pogotovo komparativna politika bila potpuno zastupljena. Schneider, Bochsler i Chiru (2013: 129) – koji su istraživali zastupljenost komparativne politike u vodećim politološkim časopisima, uključujući i *Političku misao*, u 11 postkomunističkih država od 1990. do 2009. – utvrdili su da je komparativna politika “imala marginalnu ulogu u glavnim časopisima za političku znanost u regiji”. Primjerice, Odsjek za komparativnu politiku na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu osnovan je tek 2004. Drugi je problem vezan za prvi, a očitovao se u snažnoj

redukciji teorijskih pristupa proučavanju politike i potpunoj marginalizaciji, gotovo bi se moglo govoriti o ignoriranju, proučavanja i razvoja metodologije istraživanja politike. Od potpune pustoši na području kvantitativnih empirijskih istraživanja hrvatsku političku znanost spasilo je longitudinalno empirijsko istraživanje izbora, stranaka i parlamenta u Hrvatskoj (Schneider, Bochsler i Chiru, 2013: 135). Zapostavljenost metodologije po prirodi je stvari najteže

pogodila razvoj komparativne politike. U međuvremenu su se stvari znatno promijenile. Vrijeme je da te promjene ubrzamo. No promjene će biti stvarne samo ako nalaze svojih istraživanja učinimo dostupnima svjetskoj politološkoj zajednici tako da ih objavljujemo u inozemnim časopisima i drugim publikacijama. Slikovito rečeno, krajnje je vrijeme da hrvatski politolozi napokon iziđu iz Lepušićeve i od Hrvatske učine normalan, a ne ekstreman slučaj.

LITERATURA

- Ágh, A. (1998) *The Politics of Central Europe*. London: Sage.
- Almond, G. A. i dr. (2004) *Comparative Politics Today. A World View*. New York: Pearson.
- Arendt, H. (1951) *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace.
- Arendt, H. (2002) *Eichmann u Jeruzalemu*. Zagreb: Politička kultura.
- Berend, I., Ránky, G. (1996) *Evropska periferija i industrijalizacija 1780-1914*. Zagreb: Naprijed.
- Berg-Schlosser, Dirk (2009) *Vergleichende Politikwissenschaft in Deutschland – Themen, Konjunktoren, Tendenzen, internationale Einordnung. Politische Vierteljahresschrift* (50): 433-450.
- Berg-Schlosser, D., Mitchell, J. (ur.) (2000) *Conditions of Democracy in Europe, 1919-39. Systematic Case-Studies*. London: Macmillan Press.
- Berglund, S., Aarebrot, F. (1997) *The political history of Eastern Europe in the 20th century. The struggle between democracy and dictatorship*. Cheltenham i Lyme: Edward Elgar.
- Bernhard, M. (2000) *Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland. East European Politics and Societies* (14) 2: 316-347.
- Beyme, K. v. (2011) *The evolution of comparative politics*. u: D. Caramani, ur., *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bibó, I., Huszár, T., Szücs, J. (1995) *Regije evropske povijesti*. Zagreb: Naprijed.
- Bideleux, R., Jeffries, I. (2007a) *A History of Eastern Europe. Crisis and Change*. London i New York: Routledge.
- Bideleux, R., Jeffries, I. (2007b) *The Balkans. A Post-Communist History*. London i New York: Routledge.
- Binder, L. (1958) *The Middle East as a Subordinate International System. World Politics* (10) 3: 408-429.
- Blondel, J., Müller-Rommel, F. (ur.) (2001) *Cabinets in Eastern Europe*. London: Palgrave.

- Caramani, D. (2009) *Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra*. Los Angeles: Sage.
- Caramani, D. (2010) Of differences and similarities: is the explication of variation a limitation to (or of) comparative analysis? *European Political Science* (9) 1: 34-48.
- Collier, D., Mahoney, J. (1996) Insights and Pitfalls. Selection Bias in Qualitative Research. *World Politics* (49) 1: 56-91.
- Daalder, H. (1987) Countries in comparative European Politics. *European Journal of Political Research* (15) 3-21.
- Daalder, H. (ur.) (1997) *Comparative European Politics. The Story of a Profession*. London i New York: Pinter.
- Danylow, P. (1998) Osteuropäische Regionalstudien oder Orchideenfach? *Osteuropa* (48) 8-9: 773-783.
- Diamond, L. (1999) *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. (2008) *The Spirit of Democracy*. New York: Henry Holt Publ.
- Diamond, L., Linz, J. J., Lipset, S. M. (ur.) (1989) *Democracy in Developing Countries: Asia*. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Diamond, L., Linz, J. J., Lipset, S. M. (ur.) (1990) *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Drakulić, S. (2005) Oni ne bi ni mrava zgazili. *Sabrani eseji*. Zagreb: Profil.
- Dukovski, D. (2005) *Povijest Srednje i Južnoistočne Europe 19. i 20. stoljeća*. Zagreb: Alinea, sv. I-II.
- Eisfeld, R., Pal, L. A. (ur.) (2010) *Political Science and Central-East Europe and the Impact of Politics: Factors of Diversity, Forces of Convergence*. Opladen i Farnington Hills: Barbara Budrich Verlag.
- Elster, J., Offe, C., Preuss, U. K. (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge i New York: Cambridge University Press.
- Feldman, A. (2007) *Povijesno gledano. Razgovori s povjesničarima*. Zagreb: Antibarbarus.
- Geddes, B. (1990) How the Cases You Choose Affect the Answer You Get: Selection Bias in Comparative Politics. U: J. Stimson, ur., *Political Analysis. An Annual Publication of the Methodology Section of the American Political Science Association*. Ann Arbor: University of Michigan Press, sv. 2, str. 131-150.
- Geddes, B. (2003) *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hensell, S. (2010) Forschung mit begrenzter Fallauswahl? Die postsozialistischer Regionen in der Vergleichenden Politikwissenschaft. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* (4) 1: 157-168.
- Horowitz, D. L. (1990) Comparing Democratic Systems. *Journal of Democracy* (1) 4: 73-79.
- Horowitz, D. L. (1991) *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, D. L. (1993) Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy* (4) 4: 18-23.
- Horowitz, D. L. (2000, 1985¹) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.

- Horowitz, D. L. (2008) Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States. *William and Mary Law Review* (49): 1212-1248.
- Jahn, D. (2005) Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft. U: S. Kropp, M. Minkenberg, ur., *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, str. 55-75.
- Johnson, L. R. (2002) *Central Europe. Enemies, Neighbors, Friends*. New York: Oxford University Press.
- Kasapović, M. (2005) Suvremena komparativna politika: kako strukturirati znanje? *Anali Hrvatskog politološkog društva* (1) 1: 9-29.
- Kasapović, M. (ur.) (2007) *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kasapović, M. (2008a) Regionalna komparativna politika i Istočna Europa: kako se raspala Istočna Europa. *Anali Hrvatskog politološkog društva* (4) 4: 73-97.
- Kasapović, M. (2008b) Political Science in Croatia 1962-2007. *European Political Science* 7: 237-246.
- Kasapović, M. (2011) Selection Bias in der Vergleichenden Politikwissenschaft: der Fall Kroatien. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* (5) 4: 329-343.
- Kasapović, M., Petković, K., Grdešić, I. (2010). Political Science in Croatia: Dropping the Plural. U: R. Einfeld, L. A. Pal. ur., *Political Science in Central-East Europe and the Impact of Politics: Factors of Diversity, Forces and Convergence*. Opladen i Farnham Hills: Barbara Budrich Verlag, str. 89-102.
- Keman, H. (ur.) (2002) *Comparative Democratic Politics*. London: Sage.
- Keman, H. (2005) Comparing Across Political Systems: Towards Positive Theory Development. U: S. Kropp, M. Minkenberg, ur., *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, str. 198-217.
- Kenney, P. (2007) *Breme slobode. Istočna Europa nakon 1989. godine*. Zagreb: Srednja Europa.
- Kirchheimer, O. (1981) *Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*. Frankfurt na Majni: Suhrkamp.
- Kirschbaum, S. J. (ur.) (2007) *Central European History and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Krager, A. (1997) Ostmitteleuropa. Zur Entwicklung eines Raumbegriffs. *Der Bürger im Staat* (47) 3: 146-149.
- Landman, T. (2008) *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- LaPalombara, J. (1989) *Democracy, Italian Style*. New Haven: Yale University Press.
- Le Rider, J. (ur.) (1998) *Mitteleuropa*. Zagreb: Barbat.
- Lees, Ch. (2006) We Are All Comparativists Now: Why and How Single-Country Scholarship Must Adapt and Incorporate the Comparative Politics Approach. *Comparative Political Studies* (39) 9: 1084-1108.
- Lehmbruch, G., Schmitter, Ph. C. (ur.) (1982) *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage.
- Lewis, P. G. (2000) *Political Parties in Post-Communist Europe*. London i New York: Routledge.

- Lijphart, A. (1968) *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, A. (1990, 1977¹) *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus i Školska knjiga.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one-Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1991) Constitutional Choice for New Democracies. *Journal of Democracy* (2) 1: 72-84.
- Lijphart, A. (1992) Democratization and Constitutional Choice in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-91. *Journal of Theoretical Politics* (4) 2: 207-223.
- Lijphart, A. (1994) Democracies: Form, Performance, and Constitutional Engineering. *European Journal of Political Research* (25) 1: 1-17.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A., Waisman, C. H. (ur.) (1996) *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Linz, J. J. (1964) An Authoritarian Regime: Spain. U: E. Allardt, Y. Littunen, ur., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Helsinki: The Westermarck Society, str. 291-341.
- Linz, J. J. (1973) Opposition in and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain. U: R. A. Dahl, ur., *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, str. 171-259.
- Linz, J. J. (1990a) The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* (1) 1: 51-69.
- Linz, J. J. (1990b) The Virtues of Parliamentary Democracy. *Journal of Democracy* (1) 4: 84-91.
- Linz, J. J. (1994) Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? U: J. J. Linz, A. Valenzuela, A. ur., *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, str. 3-87.
- Linz, J. J. (2000) *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., Stepan, A. (ur.) (1978) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore i London: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., Valenzuela, A. (ur.) (1994) *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, K. (1969) *Verfassungslehre*. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.
- Lustick, I. S. (1996) History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias. *American Political Science Review* (90) 3: 605-618.
- Mahoney, J., Goertz, G. (2004) The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research. *American Political Science Review* (98) 4: 653-669.
- Mainwaring, S. (1993) Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* (26) 2: 198-228.
- Mazower, M. (2003) *Balkan. Kratka povijest*. Zagreb: Srednja Europa.

- Munck, G. L., Snyder, R. (ur.) (2007) *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Neumann, F. (1992, 1957¹) *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed.
- Newell, Jim (2011) Leaders of the profession: an interview with Juan Linz. *European Political Science*, 10: 69-72.
- O'Donnell, G. (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, K., Whitehead, L. (ur.) (1986) *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oberländer, E. (ur.) (2001) *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919-1944*. Paderborn: Schöningh.
- Offe, Claus (2004) *Tocqueville, Weber i Adorno u Americi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Pittaway, M. (2004) *Eastern Europe 1939-2000*. London: Arnold.
- Plokhy, Serhii (2011) The "New Eastern Europe". What to Do with the Histories of Ukraine, Belarus, and Moldova? *East European Politics and Societies* (25) 4: 763-769.
- Prpić, K. i dr. (2011) *Produktivnost znanstveno-nastavnog osoblja Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu u razdoblju od 1962. do 2010. godine*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja (interni dokument).
- Putnam R. D. (2003, 1993¹) *Kako demokraciju učiniti djelotvornom. Građanske tradicije u modernoj Italiji*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Putnam, R. D. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* (6) 1: 65-78.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, R. D. (ur.) (2002) *Democracies in Flux. Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Riggs, F. W. (1997) Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. *International Political Science Review* (18) 3: 253-278.
- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsförlaget.
- Rose, R. (1999) Another Great Transformation. *Journal of Democracy* (10) 1: 51-54.
- Rupnik, J. (1999) The Postcommunist Divide. *Journal of Democracy* (10) 1: 57-62.
- Sartori, G. (1966) European Political Parties: The Case of Polarised Pluralism. U: J. LaPalombara, M. Weiner, ur., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, str. 137-176.
- Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House.
- Sartori, G. (1990) A Typology of Party Systems. U: P. Mair, ur., *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, str. 316-349.
- Sartori, G. (1994) *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sartori, G. (1994a) Neither presidentialism nor parliamentarism: U: J. J. Linz, A. Valenzuela, ur., *The Failure of Pre-*

- sidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, str. 106-118.
- Sartori, G. (2002, 1976¹) *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
- Sartori, Đ. (2001) *Demokratija. Šta je to?* Podgorica: CID.
- Sartori, Đ. (2003) *Usporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić (prijevod četvrtoga talijanskog izdanja s dodacima iz 1995, 1998. i 2000).
- Schmitter, Ph. C. (1974) Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* (36) 1: 85-131.
- Schmitter, Ph. C. (1989) Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! *Government and Opposition* (24): 54-73.
- Schmitter, Ph. C., Lehmbruch, G. (ur.) (1979) *Trends Towards Corporatist Mediation*. London: Sage.
- Schneider, C. Q., Bochsler, D., Chiru, M. (2013) Comparative politics in central and eastern Europe: mapping publications over the past 20 years. *European Political Science* (12): 127-145.
- Schöpflin, G. (2005) Central Europe: Defining a Thought-Style. *Central European Political Science Review* (6): 21-22; 28-33.
- Segert, D. (2002) *Die Grenzen Osteuropas. 1918, 1945, 1989 – Drei Versuche im Westen anzukommen*. Frankfurt na Majni: Campus.
- Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S., Wattenberg, P. M. (ur.) (2001) *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, A. (2003) Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research* (42): 287-312.
- Siaroff, A. (2009) *Comparing Political Regimes*. Toronto: Higher Education University of Toronto Press.
- Skocpol, Th. (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söllner, A. (1990) Vom Staatsrecht zur "political science"? Die Emigration deutscher Wissenschaftler nach 1933, ihr Einfluß auf die Transformation einer Disziplin. *Politische Vierteljahresschrift* (31) 4: 627-654.
- Sontheimer, K. (ur.) (1968) *Israel – Politik, Gesellschaft, Wirtschaft*. München: Piper.
- Sprinzak, E., Diamond, L. (ur.) (1993) *Israeli Democracy Under Stress*. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Steiner, J. (1974, 1970¹) *Amicable Agreement versus Majority Rule. Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Steiner, K. (1972) *Politics in Austria*. Boston: Little and Brown.
- Stepan, A. (2001) *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press.
- Stepan, A., Skach, C. (2001, 1993¹) Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. U: A. Stepan, *Arguing Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, str. 257-275.
- Sufek, A. (2010) "To America!" Polish Sociologists in the United States after 1956 and the Development of Empirical Sociology in Poland, *East European Politics and Societies* 23 (3): 327-352.

- Tiemann, G. (2006) *Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tocqueville, A. de (1995) *O demokraciji u Americi*. Zagreb: Informativni i Fakultet političkih znanosti.
- Valenzuela, A. (1993) Latin America: Presidentialism in Crisis. *Journal of Democracy* (4) 4: 3-16.
- Wandycz, P. S. (2004) *Cijena slobode. Povijest Srednjoistočne Europe od srednjeg vijeka do danas*. Zagreb: Srednja Europa.
- White, S., Batt, J., Lewis, P. G. (ur.) (2003) *Developments in Central and Eastern European Politics*. London: Palgrave.
- Whitehead, L. (2003) *Democratization. Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiarda, H. J. (2002) *New Directions in Comparative Politics*. Boulder: Westview Press.

Exiting Lepušićeva? Croatian Comparative Politics and Political Science a Quarter of a Century from the Beginning of Political Transition

SUMMARY The author deals with the state of comparative politics in Croatia, and the state of political science more generally, a quarter of a century after the beginning of political transformation. Selective bias in comparative research and underdevelopment of the discipline are diagnosed as the main causes of its unimpressive status in the international community of political scientists. The first part of the article discusses in more general terms the problem of selective bias as one of the most widespread, but also most dangerous mistakes in comparative research. Natural bias is reflected in the choice of only known and available cases, while unnatural bias involves choice only of the cases that confirm the starting hypotheses and exclude those that question or repudiate the hypotheses. In the second part, the author illustrates the selective bias in research of political transformation and regional comparative politics using Croatia as an example. The main cause of natural bias has to do with the fact that many comparativists are unfamiliar with the language, history and politics of the country. This is largely due to large-nation bias and reliance on selective historical data. Unnatural bias reflects methodological problems in designing research in comparative politics, most often in emphasizing one set of variables at the expense of another, which affects the results of research. In the concluding part, the article deals with the causes of underdevelopment of comparative politics in Croatia.

KEYWORDS comparative politics, Croatian politics, selective bias, Croatia

IZLAZAK IZ LEPUŠIĆEVE: PRILOG RASPRAVI

Danijela Dolenc

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: rujan 2013.

Sažetak U radu "Izlazak iz Lepušićeve?" Kasapović se ponovno bavi vrlo važnom temom kritičke procjene razvoja discipline političke znanosti u Hrvatskoj, osvrćući se posebno na stanje u komparativnoj politici. Autorica proučava zašto se Hrvatska rijetko nalazi u međunarodnim komparativnim istraživanjima, s tim da problem analizira iz vanjskog ugla, pitajući se zašto strani politolozi i veliki međunarodni istraživački programi rijetko uključuju Hrvatsku. Nadovezujući se na Kasapović, sumirat ću glavne boljke, a zatim utvrditi da se razvoj empirijske politologije u Hrvatskoj odvija u odsutnosti sustavne znanstvene politike, ali i u kontekstu nedovoljne brige samih znanstvenika i o uvjetima produkcije znanja i o mehanizmima reprodukcije discipline.

Ključne riječi komparativna politika, politologija, stanje i razvoj discipline

U rujnu 2013. godine u Zagrebu je održan performans Sanje Iveković pod nazivom "Zašto umjetnica ili umjetnik ne može predstavljati državu-naciju", koji tematizira apsurdnost identifikacije umjetničkog djela s nacionalnom državom.¹ Umjetnost se, kako saznajemo, opire klasifikaciji u "nacionalne korpuse" država; dapače, njen je zadatak problematizirati dominantne modele kulture koji se temelje na nacionalnom identitetu. Ne vrijedi li isto i za znanost? Ima li smisla pitati se o hrvat-

skoj politologiji? Ako je predmet društvenih znanosti proučavanje pojedinačnog i kolektivnog ponašanja ljudi (Rosenberg, 2012), a politika "ljudska aktivnost donošenja javnih i autoritativnih odluka" (Caramani, 2013: 2), tu nema mjesta nacionalnim odrednicama. Komparativna je politika vođena teorijskim pitanjima koja ne korespondiraju s granicama nacionalnih država. Teorijska razmatranja uvjeta koji pogoduju uspješnoj primjeni konsocijacijskih mehanizama za rješavanje sukoba, utjecaja dominacije jedne stranke u izvršnoj vlasti na snagu pravne države ili uvjeta pod kojima društveni pokreti mogu proizvesti značajne političke ishode, ako su relevantna, nisu definirana nekom nacionalnom politologijom. Nacionalne

¹ Performans je održan u sklopu izložbe Meeting Points 7 kustoskog kolektiva *Što, zašto i za koga*. Više o izložbi i koncepciji samog performansa na: <http://www.whw.hr/galerija-nova/izlozba-meeting-points-7.html>.

države ovdje se pojavljuju samo kao empirijski poligon za provjeravanje i rafiniranje teorija, a njihov je izbor uvjetovan jedino istraživačkim pitanjem, nikako nacionalnošću znanstvenika.

Druga je stvar pitati se o uvjetima proizvodnje znanja, koji su pak nužno vezani uz konkretne društvene kontekste. Kako kaže Fourcade (2009: xiv), "nacionalne institucijske dinamike strukturiraju discipline pouzdanim strukturiranjem pojedinaca koji ih utjelovljuju". Akademске discipline određene specifičnim uvjetima koji utječu na njihovu samodefiniciju. Identitet discipline u smislu toga što konstituira relevantno znanje, kako se formiraju profesionalne uloge i institucijske odrednice varira od društva do društva, te se na razini analize institucija koje čine disciplinu svakako ima smisla pitati o hrvatskoj politologiji. Znanstvenici koji iznose tvrdnje o politici u Hrvatskoj ili Kanadi djeluju na temelju "različitog razumijevanja svoje intelektualne zadaće, profesionalne pozicije i uloge u društvu, kao i na temelju latentnog poznavanja vlastitog društvenog, političkog i ekonomskog konteksta" (Fourcade, 2009: 15, *moj prijevod*). Drugim riječima, akademske discipline određene su karakteristikama i razvijenošću temeljne infrastrukture: fakulteta i odsjeka, nastavnih programa, istraživačkih projekata, profesionalnih udruženja, izdavačkih kuća, znanstvenih časopisa i – ključno – reprodukcijom kadra putem mehanizama ulaska i napredovanja.

U radu "Izlazak iz Lepušičeve?" Kasapović se ponovno bavi vrlo važnom temom kritičke procjene razvoja discipline političke znanosti u Hrvatskoj (vidi i Kasapović, 2002, 2004, 2007), osvrćući se posebno na stanje u komparativnoj politici. Autorica proučava zašto se Hr-

vatska rijetko nalazi u međunarodnim komparativnim istraživanjima, s tim da problem analizira iz vanjskog ugla, pitajući se zašto strani politolozi i veliki međunarodni istraživački programi rijetko uključuju Hrvatsku. Iako podrazvijenost komparativne politike identificira kao važan problem, u ovom se prilogu fokusira na rasvjetljavanje različitih tipova selekcijske pristranosti koji su uzrok rijetkog uključivanja Hrvatske u komparativna istraživanja. Upravo ću se stoga ja pozabaviti pitanjem zašto su domaći politolozi tako malo doprinijeli uključivanju Hrvatske u komparativna politološka istraživanja, odnosno zašto je komparativna politika kao empirijska grana politologije u Hrvatskoj slabo razvijena. Iako se tu radi o širokom spektru formalnih i neformalnih institucija, s obzirom na tip ovoga priloga osvrnut ću se samo na nekoliko institucionalnih dimenzija koje smatram bitnima. Navedujući se na Kasapović, sumirat ću glavne boljke, a zatim utvrditi da se razvoj empirijske politologije u Hrvatskoj odvija u odsutnosti sustavne znanstvene politike, ali i u kontekstu nedovoljne brige samih znanstvenika i o uvjetima produkcije znanja i o mehanizmima reprodukcije discipline.

Slabosti domaće komparativne politike

Pojava političke znanosti kao zasebne discipline u Srednjoj i Istočnoj Europi u literaturi se obično povezuje s periodom promjene režima početkom devedesetih godina, odnosno smatra se da je njen razvoj u modernu znanost uspoređan s uspostavom demokratskih režima (Klingemann, Kulesza, Legutke, 2002; Eisfeldt i Pal, 2010; Berndtson, 2010). Iako u slučaju Hrvatske, kao i Srbije i Slovenije, to nije točno, jer su u tim zemljama fakulte-

ti političke znanosti osnovani šezdesetih godina (Fink-Hafner, 2002; Prpić, 2002; Kasapović, 2007), analitičari se slažu da je podrazvijenost komparativne politike kao empirijske grane političke znanosti karakteristika čitave regije Srednje i Istočne Europe. Recentne analize znanstvene produkcije u disciplini pokazuju da je udio radova iz komparativne politike vrlo mali (Eisfeld i Pal, 2010; Schneider, Bochsler i Chiru, 2013). Nadalje, u tome malom broju empirijskih radova u pravilu se upotrebljavaju “podaci s police”, koji se često “metodološki labavo” analiziraju (Schneider, Bochsler i Chiru, 2013: 2). Vrlo je mali broj radova (9,3%) koji primjenjuju metode usporedbe velikog broja slučajeva, najveći je broj radova na lokalnom jeziku, a najčešće se radi o jednom autoru; ukupno autori opisuju stanje u disciplini kao akademsku izolaciju (*ibid.*).

Ti nalazi vrijede i za Hrvatsku, gdje se komparativna politika nije razvijala kao “teorijski i metodološki izgrađena disciplina političke znanosti” (Kasapović, 2004: 11).² Između 1962. i 2002. na Fakultetu je kontinuirano održavan samo jedan predmet u okviru kojeg se proučavala komparativna politika, a znanstvena je produkcija u području komparativne politike bila izuzetno niska (Kasapović, 2002). Prvi poslijediplomski studij komparativne politike pokrenut je 2000. godine, a Odsjek za komparativnu politiku osnovan je tek 2004. godine (*ibid.*). U usporednom pregledu nastavnih programa politologije u Hr-

² Ovdje je bitno napomenuti da je broj autora koji se bave stanjem discipline izuzetno mali, a ozbiljno se tim pitanjem u Hrvatskoj bavi jedino Mirjana Kasapović (vidi npr. 2002, 2004, 2007), koja je napravila i prvu “inventuru discipline” za jedan skup 2003. godine.

vatskoj i zemljama zapadnog kulturnog kruga Petek i Petković (2007) komparativnu politiku na najvećem broju promatranih institucija nalaze na prvome mjestu po broju ponuđenih kolegija, dok je na FPZ-u ona zastupljena sa samo četiri kolegija. Budući da bismo očekivali da je u novije vrijeme situacija bolja, posebno su zabrinjavajući nalazi Prpić i dr. (2011) prema kojima sadašnja generacija zaposlenih na Fakultetu ima “značajno smanjenje međunarodne vidljivosti publikacija” u odnosu na prijašnje znanstvene generacije, mjereno brojem i udjelom inozemnih citata.³ Osim toga utvrđuju i silazni trend u zastupljenosti inozemnih publikacija u ukupnoj znanstvenoj produkciji fakultetskog znanstvenog kadra (*ibid.*). Nadalje, Hrvatsko politološko društvo trenutačno ima samo 99 aktivnih članova,⁴ što je manje od broja zaposlenika i suradnika Fakulteta (usporedbe radi, Slovensko politološko društvo ima oko 250 aktivnih članova). Iako postoje dva politološka časopisa, ni jedan nije uvršten u relevantne međunarodne baze podataka.

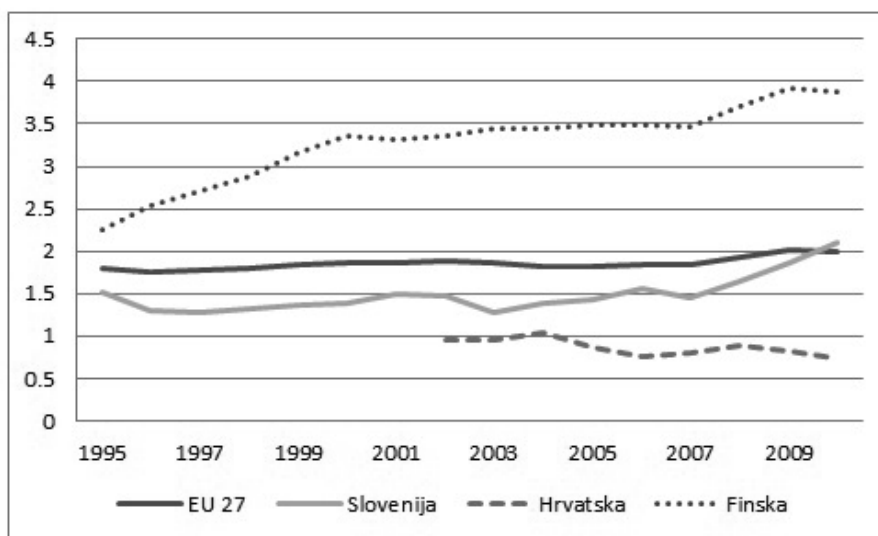
Kako ojačati uvjete za razvoj discipline?

Intelektualna i politička povijest discipline zasigurno pomaže rasvijetliti ishodišta problema autarkičnosti, njegog-

³ Istovremeno, sadašnja generacija zaposlenih znanstvenika trostruko češće citira same sebe nego što je to bio slučaj s prijašnjim generacijama (Prpić i dr., 2011), što Prpić i dr. tumače kao posljedicu fragmentacije istraživanja, ali se može tumačiti i kao posljedica osvještavanja autora o rastućoj važnosti citiranosti – u uvjetima skromne vidljivosti samocitati mogu pomoći.

⁴ Taj je podatak dostupan na *web*-stranici društva, www.politologija.hr.

Slika 1. Ukupno ulaganje u istraživanje i razvoj, izraženo kao % BDP-a (1995-2010)



Izvor: Eurostat

vanja statusa Hrvatske kao “iznimnog” slučaja, slabe empirijske tradicije i nedostatka metodoloških znanja za provođenje komparativnih politika. O tim se aspektima razvoja discipline već pisalo (vidi npr. Kasapović, 2007, tematski broj *Anala* iz 2009), pa se ovdje fokusiram na uvjete proizvodnje znanja, odnosno na institucijske strukture unutar kojih nastaju te slabosti. Jednim dijelom to se odnosi na izostanak sustavne politike razvoja znanosti u Hrvatskoj te na njenu podfinanciranost. Slika 1 uspoređuje visinu ulaganja u istraživanje i razvoj u Hrvatskoj s prosjekom Europske unije te s visinom ulaganja u Sloveniji i Finskoj. Slovenija i Hrvatska su kroz veći dio 20. st. dijelile političku povijest i državni okvir, kao i mnoge odrednice razvoja discipline političke znanosti.⁵ Fin-

ska se pak proteklih godina često isticala kao prototip zemlje koja je ulaganjem u znanost i obrazovanje napravila značajan razvojni iskorak.

Osim očitog zaostajanja Hrvatske u odnosu na obje zemlje i prosjek EU, posebno je indikativno pogledati period nakon početka ekonomske krize 2008. Dok su Finska i Slovenija na krizu reagirale povećanjem izdvajanja za istraživanje i razvoj, ono je u Hrvatskoj još i smanjeno. Prema podacima Erawatcha,⁶ u 2011. godini ukupna razina ulaganja u istraživanje i razvoj u Hrvatskoj bila je ista kao i 2010. godine. Niska razina ulaganja praćena je i izostankom planiranja razvoja samog sustava. Zadnja strategija znanosti i tehnologije donesena je

⁵ Budući da za sustavniju usporedbu ovdje nema mjesta, za razvoj discipline u Sloveniji vidi npr. Fink-Hafner, 2002; Lukšič, 2009.

⁶ Erawatch Report Croatia Funding Flows, dostupan na: http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/information/country_pages/hr/country?section=Overview&subsection=FundingFlow.

2006. godine, za mandata ministra Dragana Primorca, a posljednji obuhvatni nacionalni natječaj za znanstvene projekte i programe proveden je 2007. godine. O apsurdnoj razini fragmentacije i neupravljivosti sustava svjedoči podatak da je 2012. godine financirano ni manje ni više nego 1.928 znanstvenih projekata.⁷ Koliko je to velik broj za mali istraživački sustav Hrvatske, postaje jasno kad ga usporedimo s FTE-brojem aktivnih istraživača, koji je u 2011. godini iznosio 6.435.⁸ Ranijih godina taj je broj bio i veći, s obzirom na to da je 2010. ukinuto financiranje 245 projekata,⁹ a 2012. godine još 93. Procjenjuje se da je prosječan broj znanstvenika po projektu 2,4 (Vlada RH, 2012), dok je prosječna visina potpore manja od 50.000 kuna godišnje. Nadalje, u periodu od 2006. do 2011. godine Zaklada nije primila nikakva sredstva iz proračuna (Kosović, 2011). Ove je godine najavljena nova shema financiranja znanosti prema kojoj institucijsko financiranje ostaje u mandatu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa,¹⁰ dok financiranje znan-

stvenih projekata preko natječaja preuzima Zaklada za znanost,¹¹ no ostajemo u kontekstu niskih ukupnih ulaganja i izostanka planiranja razvoja sustava.

Za potpuniju analizu ovdje bi trebalo iznijeti i podatke o ulaganjima u izdavačku djelatnost, međunarodne aktivnosti i mobilnost istraživača, no i ovako je slika prilično jasna: politologija se, kao i druga znanstvena područja u Hrvatskoj, nalazi u iznimno nepovoljnim institucijskim uvjetima niske razine ulaganja u znanost i izostanka strateškog pristupa znanosti, a te negativne uvjete dodatno pojačava dramatična fragmentacija postojećih resursa. Bez ozbiljne znanstvene politike domaći znanstvenici vode neravnomjernu bitku za međunarodnu vidljivost. Kao što je poznato kolegama koji su znanstveno aktivni, u međunarodnoj areni postoji nepisano pravilo prema kojem zemlje centra oblikuju istraživačke programe i razvijaju teorije, dok se znanstvenici s periferije pozivaju da prikupljaju empirijske podatke ili u najboljem slučaju da pišu "country chapters" za svoju zemlju; naravno, po strogo definiranim uputama.

Čak i da sad ne sporimo takvu podjelu rada, to za zemlju poput Hrvatske znači da prioritet mora biti provođenje redovitih empirijskih istraživanja, prikupljanje, obrada i katalogizacija podataka te osiguravanje njihove dostupnosti i vidljivosti u javnoj domeni. Višegodišnje sustavno provođenje empirijskih istraživanja i planirano uključivanje u velike međunarodne programe prikupljanja podataka koji omogućuju komparativ-

⁷ Iako su ovi podaci dostupni na stranici MZOS-a (<http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=11588&sec=2130>), izvještaj je sastavljen tako da sam do navedene sume mogla doći jedino prebrojavanjem i zbrajanjem izuzetno velikog broja stavki. Uz to, izvještaj ne navodi imena voditelja projekata ni iznose financiranja.

⁸ Podatak Državnog zavoda za statistiku, izvješće "Istraživanje i razvoj 2011. g.", dostupno na www.dzs.hr.

⁹ Informacija s *web*-portala Connect, dostupno na: <http://portal.connect.znanost.org/2010/07/mzos-odlucilo-o-financiranju-znanstvenih-projekata/>.

¹⁰ Institucijsko financiranje znanosti najavljeno je na *web*-stranicama MZOS-a 26. srpnja 2013. godine. Više informacija do-

stupno na <http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=12629&sec=2127>.

¹¹ Najava natječaja za znanstvene projekte nalazi se na *web*-stranici Zaklade za znanost, <http://www.hrzz.hr/index.php?lang=en>.

ne analize ne samo da bi značajno unaprijedilo šanse domaćih znanstvenika da publiciraju svoje radove u međunarodnoj areni nego bi dovelo i do pozitivnih pomaka u još jednoj slaboj točki domaće politologije – naobrazbi iz metodologije društvenih istraživanja. Znači, za razvoj empirijskih društvenih znanosti potrebni su sustavna skrb i ulaganja. No razvoj discipline prvenstveno je u rukama samih znanstvenika. Akademske polje ima relativno visoku autonomiju jer samostalno oblikuje istraživačke i nastavne programe, kao i sustav ulaska i napredovanja kroz profesiju, što su prema Bourdieuu ključne poluge moći unutar discipline (1988). Prije kraja osvrnut ću se na potrebu razvoja regionalne komparatistike kao istraživačkog programa te završiti s napomenama vezanim uz reprodukciju kadrova u disciplini.

U svojoj analizi publikacija u regijama Istočne i Srednje Europe Schneider, Bochlser i Chiru (2013) posebno se čude izostanku suautorstva i međudržavnih publikacija znanstvenika iz zemalja sljednica bivše Jugoslavije. Nepoznavanje jezika, povijesti i kulture velika su prepreka u komparativnim istraživanjima, koja ih čini dugotrajnijim, zahtjevnijim i skupljim (Landman, 2008). U opisanom kontekstu slabe potpore istraživanjima i izostanka stabilnog planiranja razvoja sustava možda nije čudno što nemamo katedre za komparativna istraživanja Latinske Amerike ili Bliskog Istoka. No tim je argumentom teško objasniti zašto se domaći politolozi tako rijetko odlučuju na komparativne analize susjednih zemalja s kojima dijelimo jezik, kao i značajan period zajedničke političke povijesti. Postoji argument prema kojem je dugotrajna sklonost domaće politologije jednoj vrsti "exceptionalisa", odnosno tretira-

nja Hrvatske kao posebnog slučaja koji je teško uklopiti u komparativne studije, rezultat položaja discipline u Jugoslaviji (Kasapović, 2004). No čak i ako prihvatimo da je nenamjeravana posljedica jedinstvenosti jugoslavenskog modela samoupravljanja svojevrsna autarkičnost domaćih društvenih znanosti koja traje sve do danas – to opet ne vrijedi za razvoj komparativnih istraživanja koja bi uključivala zemlje sljednice bivše Jugoslavije. Teško je oteti se dojmu kako su tvrdnje o posebnosti i neusporedivosti Hrvatske zapravo izmotavanje iz značajno zahtjevnijeg rada sustavne komparativne analize političkih sustava nekoliko zemalja. Prednosti razvoja komparativnih istraživanja regije mnogostruke su: u užem znanstvenom smislu to svakako znači kvalitetnije analize i pouzdanije zaključke iz usporedbe većeg broja slučajeva te razvoj metodoloških kompetencija, dok profesiju to može učiniti politički relevantnijom, olakšati uključivanje naših znanstvenika u veće međunarodne istraživačke programe te poboljšati međunarodnu vidljivost hrvatske politologije.

Na kraju ostaje ključno pitanje regrutacije i napredovanja u disciplini. Kontrola ulaska u disciplinu preko sustava izbora i napredovanja u zvanju osnovni je mehanizam reprodukcije discipline i u bitnome uvjetuje mogućnosti njenog razvoja. Istovremeno, napredovanje u znanstvenom zvanju znači direktnu materijalnu korist, odnosno veća primanja, prestiž i intelektualni kapital statusa sveučilišnog profesora.¹² Odluke o napredovanju u zvanju tako su dvostruko bre-

¹² Prema podacima koje je objavila Vlada RH (2012), matični odbor je za polje politologije u periodu od 2005. do 2011. odobrio 205 izbora u zvanje, s tim da se broj izbora u zvanje povećao s 9 u 2005. godini na 45 u 2011. godini.

menite: trebale bi biti vođene brigom za dugoročan razvoj discipline, a često se donose pod snažnim interesnim pritiscima. Becher i Trowler (2001) u svojoj su etnografskoj studiji akademskog polja formulirali koncept "akademskih plemena", pokazujući kako se među tim usko povezanim insajderima prakse vrijednosti i pravila čvrsto implementiraju da bi se teritorij plemena štitio od neželjenih gostiju. Ključna implikacija tog nalaza jest otpornost na promjene, jer je u praksi osnovni kriterij regrutacije novih kadrova njihova podudarnost s postojećom akademskom kulturom, a ne skrb o dugoročnoj dobrobiti discipline. Drugim

riječima, radi se o svojevrsnoj ovisnosti o prijašnjem putu koja može uzeti oblik npr. nacionalističke orijentacije nekog odsjeka ili odbacivanja kvantitativnih metoda istraživanja, ali i štetnije verzije u obliku nepotizma i pogodovanja, odnosno odbijanja kandidata koji donose nova znanja i iskustva. Za disciplinu koju između ostalog krasi praksa plagiranja i samoplageranja (vidi npr. Jakovina, 2004; Čepo, 2012), otvorenog sukoba interesa osnivanjem konkurentskih nastavnih i istraživačkih programa te drugi oblici znanstvenog nepoštenja i prijevara (Kasapović, 2012) to je možda i najvažnija prepreka razvoju.

LITERATURA

- Becher, T., Trowler, P. (2001) *Academic tribes and territories: intellectual enquiry and the culture of disciplines*. Buckingham: SRHE i Open University Press.
- Berndtson, E. (2010) Škole političke znanosti i oblikovanje discipline. *Politička misao* 47 (2): 183-202.
- Bourdieu, P. (1988) *Homo Academicus*. London: Polity.
- Caramani, D. (2013) *Komparativna politika*. Zagreb: Političke analize.
- Čepo, D. (2012) Radovan Vukadinović i Lidija Čehulić Vukadinović: Politika europskih integracija. *Političke analize* (10): 49-53.
- Eisfeld, R., Pal, L. A. (2010) Political Science in Central-East Europe and the Impact of Politics: Factors of Diversity, Forces of Convergence. *European Political Science* (9): 223-243.
- Fink-Hafner, D. (2002) Political Science in Slovenia, u: M. Kaase, V. Sparschuh, ur., *Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe: Handbook on Economics, Political Science and Sociology (1989-2001)*. Berlin: Social Science Information Centre (IZ) / Collegium Budapest.
- Fourcade, M. (2009) *Economists and Societies: Discipline and Profession in the US, Britain and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
- Jakovina, T. (2004) Radovan Vukadinović: Međunarodni odnosi od Hladnog rata do globalnog poretka. *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest* 34b (1): 325-328.
- Kasapović, M. (2002) Što je komparativna politika? Kritički osvrt na programe studija komparativne politike na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. *Politička misao* 39 (4): 146-162.
- Kasapović, M. (2004) Suvremena komparativna politika: kako strukturirati

- znanje? *Anali Hrvatskog politološkog društva* 1 (1): 9-29.
- Kasapović, M. (2007) Izlazak iz množine? Kraj unutarnje institucionalne kolonizacije hrvatske političke znanosti?, u: M. Kasapović, ur., *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Kasapović, M. (2012) Anatomija jednog plagijata i mreže u koju se plagijator upleo. *Političke analize* 3 (9): 41-51.
- Klingemann, H. D., Kulesza, E., Legutke, A. (ur.) (2002) *The State of Political Science in Central and Eastern Europe*. Berlin: Edition Sigma.
- Landman, T. (2008) *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Biblioteka Politička Misao.
- Lukšič, I. (2009) Povijest politologije u Sloveniji. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5 (1): 71-78.
- Petek, A., Petković, K. (2007) Nastavni programi u komparativnoj perspektivi: curricula studija političke znanosti na trinaest zapadnih sveučilišta i škola i Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, u: M. Kasapović, ur., *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Prpić, I. (2002) Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i razvoj političkih znanosti u Hrvatskoj 1962-2002. *Fakultet političkih znanosti 1962-2002*. Zagreb.
- Prpić, K. i dr. (2011) *Produktivnost znanstveno-nastavnog osoblja Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu u razdoblju od 1962. do 2010. godine*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja (interni dokument).
- Rosenberg, A. (2012) *Philosophy of social science*. Boulder: Westview Press.
- Schneider, C. Q., Bochsler, D., Chiru, M. (2013) Comparative politics in Central and Eastern Europe: mapping publications over the past 20 years. *European Political Science* (12): 127-145.
- Vlada RH (2012) *Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* (iz travnja 2012. godine, tada dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa).

Exiting Lepušićeva: Discussion

SUMMARY In the article "Exiting Lepušićeva?" Kasapović engages once again with the very important issue of critical evaluation of the development of political science in Croatia, with a particular focus on the status of comparative politics within the discipline. The author takes an outside perspective in the approach to the analysis of the reasons why Croatia can rarely be found in international comparative studies, and inquires into the reasons why political scientists abroad, involved in large-scale international research programs, rarely include Croatia as one of their case studies? In addition to Kasapović's argument, I begin by summing up the main problems, and afterwards I argue that the development of empirical political science in Croatia takes place in the absence of a comprehensive science and research policy on the national level, but also in the context of insufficient concern of the scientists themselves for the conditions of knowledge production and the mechanisms of reproduction of the discipline.

KEYWORDS comparative politics, political science, status and development of the discipline

*Studija:
Ustav, vlast
i narod*

VJERA U NAROD BEZ VLASTI I VLASNIŠTVA (II.): VLAST NARODA I BEZVLAST PUKA

Ivan Padjen

*Pravni fakultet,
Sveučilište u Rijeci*

Izvorni znanstveni članak
Primljeno: lipanj 2013.

Sažetak Rad iznosi djelomične nalaze istraživanja hrvatskog narodnjaštva, tj. etnonacionalizma kao religije (u smislu ljudskog izmišljanja svetog).^{*} Praktični su problemi sljedeći: narodnjaštvo kao religija, koja među ostalim uključuje to da narod ima mogućnost i/ili sposobnost da se razvije u nositelja države i da treba to i da postane; posljedice narodnjaštva, a to su nedostižnost narodne demokracije, narodne privrede i narodnog sazrijevanja; uvjeti vjere u narod, i to prvenstveno Katoličke crkve u Hrvatskoj kao uvjeta od 1961. do 1971. te prije i nakon toga, naročito nakon 1990. Teorijski su problemi, tj. neodgovarajuće znanstveno znanje o praktičnima, sljedeći: prvo, odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske o etničkim i vjerskim zajednicama; drugo, sustavna historija prava i države Hrvatske i Jugoslavije 1945.-1990.; treće, preobrazba komunizma i katolicizma u narodnjaštvo; četvrto i peto, društvena struktura i predstavljanje/zastupanje.

Da bi se postigla opća svrha istraživačkog projekta, a to je upotreba razuma u javnim poslovima, istraživanje je provedeno u teorijsko-metodologijskom okviru integralne teorije prava i države koji uključuje prilagođenu Lasswellovu i McDougalovu političku analizu proširenu historijskim institucionalizmom i kritičkom teorijom prava.

Glavna je hipoteza da je vjera u narod kao nositelja države izražena i ustanovljena odredbama Ustava RH da je RH nastala samoodređenjem naroda i/ili da je nacionalna država jednog ili više naroda; da je narod suveren; da pravo na državljanstvo RH imaju pripadnici određenog ili određenih naroda; da pripadnici određenog ili određenih naroda imaju posebna politička prava itd.

^{*} Prinos znanstvenoistraživačkom projektu "Pravni sistem: temeljni problemi" koji je poduprlo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske. Prvi dio ovog istraživanja objavljen je u časopisu *Politička misao*, 49, 4, 2012, 175-211.

Dopunska je hipoteza da je puku RH ili, pravno određenije, da je stanovnicima RH s biračkim pravom u RH smanjena vlast, a time i moć u odlučivanju o članstvu RH u transnacionalnim organizacijama, naime NATO-u i EU, te su oni sami svedeni na pravno neprepoznatljiv sastojak time što se u RH ne zna tko čini bilo puk bilo ustav.

Ključne riječi Republika Hrvatska, Ustav Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, narodnjaštvo/etnonacionalizam, prava manjinskih naroda, demokracija, hrvatska tranzicija 1990.-

1. PROBLEMI, SVRHA I TEORIJSKO-METODOLOGIJSKI OKVIR

Ustavni sud Republike Hrvatske (RH) otvorio je praktične probleme istraživačkog projekta čiji je ovaj rad dio. Neposredno ih je otvorio, prvo, odlukom kojom je ukinuo "Posebno biračko pravo osigurano srpskoj manjini" koje "izravno otvara mogućnost da – osim unaprijed zajamčenih i osiguranih zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru – ta manjina osvoji još i dodatni broj zastupničkih mandata budući da je njezina biračka baza proširena na sve birače-državljanke Republike Hrvatske, neovisno o nacionalnoj pripadnosti" (Ustavni sud RH, 29. 7. 2011., Odluka U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011, točka 56.1, NN 93/11); i, drugo, odlukom kojom je odbio prigovor da su izbori za Europski parlament članova iz RH nelegalni zbog toga što su nelegalni, a potonje zbog premalog postotka birača koji su glasali (Ustavni sud RH, 24. 4. 2013., Odluka U-VIIA / 2312 / 2013). Ustavni sud RH posredno je otvorio praktične probleme, prvo, nepokretanjem postupka o pravu glasa u političkim izborima u RH Hrvata koji su samo po svojem hrvatskome narodnom podrijetlu hrvatski državljani (tim se pravom koriste uglavnom Hrvati koji obitavaju u Bosni i Hercegovini; čl. 45. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 85/10), i drugo, donijevši u

slučaju Travaš – izrazom Juraja Andrasysja – čednu i čuvarnu odluku (Ustavni sud RH, 22. 5. 2013., Odluka U-III / 702 / 2009, nar. izdvojena mišljenja J. Omejec i D. Krapca) o provedbi vlasti Katoličke crkve u Republici Hrvatskoj, koja je uspostavljena ugovorima između Republike Hrvatske i Svete Stolice (Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, NNMU 2/97; Ugovor o suradnji u području odgoja i kulture, NNMU 2/97; Ugovor o pravnim pitanjima, NNMU 3/97; Ugovor o gospodarskim pitanjima, NNMU 18/98). Praktični problemi mogu biti sažeti sljedećim pitanjem: "Pod kojim je uvjetima, naročito pravnima, u Hrvatskoj nastala vjera u narod ili, drugačije, *narodnjaštvo* kao (kvazi)religija, u smislu izmišljanja svetog, po kojoj je *narod* – konkretno: srpski i/ili hrvatski i/ili katolički i/ili druga vjerska zajednica – nositelj (moderne) države ili, slikovitiše, 'izvor' njezinih državljanke i njezine vlasti?". To je pitanje važno zbog toga što je država – moderna, dakako – zajednica prvenstveno stanovnika određene zemlje, među ostalim zato da bi bila vlast koja uređuje vlasništvo, odnosno tržište. Dakle, važno je zbog toga što zajednica naroda ne može biti ni demokracija, ni privreda, ni sama država – ali svako od toga može značajno oslabiti, a uz to ne potiče, nego sprečava političko sazrijevanje (Padjen, 2011; 2012/a).

Narodnjaštvo, kao netom izloženi problem, već je na prvi pogled u značajnoj mjeri svojstveno većini drugih država nastalih iz SFR Jugoslavije, drugih višenarodnih država srednje i istočne Evrope (Greenfeld, 1992: chs. 3-4) te drugih država s većinskim katoličkim stanovništvom i konkordatima sa Svetom Stolicom, kakve su, vjerojatno, Poljska, Španjolska i Irska (v. npr. Concor-datwatch-Poland, 30. 4. 2013.). U sve većoj mjeri narodnjaštvo je svojstveno i državama Europske Unije utoliko ukoliko su one uslijed imigracije, naročito muslimana, sve više religijski i etnički heterogene (Rohe, 2013). Posljedica narodnjaštva, a to je nemoć puka, zajednička je svim državama EU, uslijed činjenice da je EU ustanovljena kao savez država s dodacima demokracije (Rosas i Armati, 2010).

Transnacionalna integracija kao naoko očito rješenje narodnjaštva već se pokazuje kao još veći problem, među ostalim zbog toga što također ima (kvazi)religijske značajke. S jedne strane, tu integraciju nosi transnacionalni financijski kapital, koji je već davno prepoznat kao fetiš (Marx, 1975). S druge, funkcija transnacionalne integracije kapitalom jest naturalizam ili prirodnjaštvo. Ono se ovdje shvaća kao (kvazi)religijska vjera u prirodne znanosti kao uzorno znanje (Fuller, 1997: 47), uključujući ono praktično, koje pružaju studiji prava i uprave, a dijelom i oni politike i ekonomije. Prirodnjaštvo ugrožava humanističke znanosti, te ne samo društvene znanosti usredotočene na manje društvene sisteme nego i nekonformističke društvene znanosti, koje društvene znanosti uopće čine mogućima kao znanosti. Tako prirodnjaštvo oduzima slabijim nacijama i klasama znanje i o vlastitom i o globalnom razvoju.

Da je puk a ne narod nositelj suverenosti, pokazao je, vraćajući ili barem privodeći time maticu hrvatske političke i pravne misli modernoj, Žarko Puhovski (1990) u rječniku političkih pojmova koji je uredio s Ivanom Prpićem i Majom Uzelac (1990). Na problem puka kao suverena u Ustavu RH upozorio je Zoran Pokrovac (1990), još u vrijeme uspostave višestranačja, a Ivan Prpić (2001) u tijeku prve veće izmjene Ustava RH. Pokazano je i da pravo na samoodređenje u državu po internacionalnom pravu može pripadati i pripada puku (Padjen, 1992; Padjen i Matulović, 1996). Matulović (2013) u osnovi je ispravno analizirao problem prava glasa, tj. manjinskih naroda u najnovijoj judikaturi Ustavnog suda RH. Ovaj rad dopunjava svaki od navedenih radova, a uz to istražuje i novu stranu problema, a to je pravni položaj i vlast puka u donošenju odluka o prijenosu suverenosti na transnacionalne integracije. Novost je rada upotreba izraza vlast i bezvlast u njegovu naslovu. Prijevodi su *power* i *disability* (Hohfeld, 1917, 2008), preuzeti putem novije hrvatske teorije prava (Tucak i Padjen, 2013: 15).

Primjereno glavnoj svrsi projekta, a to je upotreba razuma u javnim poslovima, uključujući sazrijevanje njihovih sudionika, projekt je izvođen unutar teorijskog i metodologijskog okvira integralne teorije prava i države koji uključuje prilagođenu Lasswellovu i McDougalovu političku analizu proširenu historijskim institucionalizmom i kritičkom teorijom.

Projekt čiji je ovaj rad dio zbog opsežnosti je izvođen nizom radova. Već objavljeni rad usredotočen je na dio 2.3. u pogledu katolicizma kao uvjeta hrvatskog narodnjaštva (Padjen, 2012/b), dočim dvije prethodne rasprave izla-

žu neke pretpostavke projekta (Padjen 2011, 2012/a). Ovaj rad sadrži dijelove 1.4, 2.1 i 2.2 u pogledu hrvatskoga i srpskog naroda te puka Republike Hrvatske, a posve sažeto dijelove 2.3, 2.4 i 2.5, nastojeći u dijelovima 2.1 i 2.2 iskustvenim podacima pokazati značajnu vjerojatnost sljedećih dviju pretežno deskriptivnih hipoteza.

Glavna je hipoteza da je vjera u narod kao nosioca države izražena i ustanovljena ustavnopravnim odredbama o tome da je RH nastala samoodređenjem naroda i/ili da je nacionalna država određenog ili određenih naroda; da je narod suveren; da pravo na državljanstvo RH imaju pripadnici određenog ili određenih naroda; da pripadnici određenog ili određenih naroda imaju posebna politička prava itd.; dočim je vjera u katolički narod, tj. u Katoličku crkvu, izražena prije svega ugovorima RH i Svete Stolice kojima je Katoličkoj crkvi priznat poseban pravni položaj, uključujući vlast, u RH. Dopunska je hipoteza da je puku RH ili, pravno određenije, da je stanovnicima RH s biračkim pravom u RH ne samo smanjena vlast, a time i moć u odlučivanju o članstvu RH u transnacionalnim organizacijama, naime, NATO-u i EU, nego da su oni sami svedeni na pravno neprepoznatljiv sastojak time što se ne zna tko ih čini kao državni organ ni na temelju kojih normi kao ustava.

2. NAČELA, ODLUKE, OCJENA, UVJETI, PROGNOZA, ALTERNATIVA

2.1. Načela

Tri su vrste načela važne za ovaj rad: sadržajna i postupovna ustavna te ona pravnog poretka. Prve dvije vrste načela sastojci su ustavnog prava RH, dočim je treća pretpostavljena od hrvatskoga

pravnog poretka kao uvjet njegova postojanja.

Više je sadržajnih ustavnih načela. Prvo, drugo i šesto sadržano je u pojmu (moderne) države, a nerazlučiva su i od iznadustavnih vrijednosti.

Prvo je rješenje glavnog problema (moderne) države, naime rascjepa vlasti i vlasništva, koji u državi imaju različite nosioce. Stoga je prvo sadržajno načelo da nosioci vlasti i vlasništva mogu biti učinkovito povezani samo ako su i jedni i drugi kao državljani stvarno i pravno vezani za određenu zemlju, tj. prostor određen (pravnim) granicama. Svaka od uzornih nacija – britanska, francuska i američka – po nastanku i današnjem sastavu je zajednica stanovnika, štoviše, puka, a ne naroda (dalje: država je zajednica stanovnika), a britanska se raspada po granicama zemalja, a ne naroda.

Drugo, prema internacionalnom pravu pravo na samoodređenje u samostalnu državu ima stanovništvo ili pučanstvo ili, štoviše, puk (*people*), pa se stoga narod – da bi mogao imati takvo pravo – treba prvo ustrojiti kao pučanstvo, odnosno puk (Padjen, 1992: 45; dalje: pravo na samoodređenje puka).

Treće, angloameričko ustavno naslijeđe na koje se Ustav RH, među ostalim, poziva (Tuđman, 1990), iako ga je kasno i samo dijelom počeo provoditi, uključuje da je *demos*, tj. nosilac državne vlasti puk, tj. zajednica pravno slobodnih i pravno jednakih stanovnika određene zemlje, i to iz sljedećih razloga: demokracija, u kojoj je *demos* određen kao narod, teško da može biti liberalna a ne kolektivistička i/ili autoritarna demokracija, a to zbog toga što je pripadnost puku nešto što pojedinac, ako mu nije zabranjeno naseljavanje na određenom području, može izabrati, dočim pripadnost narodu, čak ako se narod shvaća

kao zajednica kulture (a ne podrijetla) i ako se pripadnost narodu pravno stječe izborom, stvarno stječe teže; dioba vlasti kao nosiva ustanova angloameričkoga ustavnog naslijeđa ima isti sastav i učinke koje ima i (moderna) država, tj. zaštiti manjine bogatih od puka kao većine (Padjen, 2011; dalje: puk je nosilac državne vlasti).

Četvrto je sadržajno ustavno načelo jednakost svih vjerskih zajednica pred ustavom i zakonom (dalje: jednakost vjerskih zajednica pred zakonom), a peto odvojenost vjerskih zajednica od države (čl. 41., st. 2., Ustav RH, NN 56/90, 85/10; dalje: odvojenost crkve i države).

Šesto je da se razlikuju viša i niža ustavna pravila, i to prema dvama mjerilima: prema izričitim odredbama ustava u formalnom smislu (npr. čl. 142., st. 10., Ustav RH, NN 56/90, 85/10, o zabrani udruživanja u novu Jugoslaviju; čl. 79., st. 3., Temeljni zakon SR Njemačke, o zabrani ukidanja federalizma; čl. 139., Ustav Republike Italije, o zabrani ukidanja republikanskog uređenja); prema sadržajnom odnosu među odredbama ustava u formalnom smislu (npr. Temeljni zakon SR Njemačke, u čl. 1., o čovjekovu dostojanstvu; u čl. 20., o SR Njemačkoj kao republici, federaciji, demokraciji, socijalnoj državi, narodu kao nositelju vlasti, diobi vlasti, vezanosti ustavnim poretkom, zakonom i pravom, pravu na otpor; Muench, 1996: 3 i Denninger, 1988: 115) (dalje: razlika između viših i nižih ustavnih pravila). Prema stajalištu predsjednice Ustavnog suda RH, viša ustavna pravila, naročito ona o tome tko je nositelj državne vlasti, smiju biti promijenjena samo na temelju ustavnog referenduma (Omejec, 2010). Ta načela vjerojatno uključuju i neke strane jednakosti (čl. 14., Ustav RH, NN 85/10).

Načela su ustavnog postupka sljedeća: Hrvatski sabor po ustavotvornom postupku nadležan je da promijeni Ustav (čl. 147.-150., Ustav RH, NN 85/10), sam ili na temelju referenduma (čl. 87. Ustava RH, NN 85/10; Zakon o referendumu, NN 33/96; 92/01; 38/09); diplomacija (čl. 94., čl. 99., st. 1., čl. 139.-144. Ustava RH, NN 85/10; Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, NN 28/96) smije donijeti odluku o udruživanju RH u transnacionalne organizacije, tj. takve na koje prenosi dio svoje suverenosti, npr. učlanjenjem RH u NATO (Smerdel u Vlašić, 2007) samo na temelju referenduma (čl. 142., st. 4.-6. Ustava RH, NN 85/10); iako Ustavni sud (čl. 136.-142. Ustava RH, NN 85/10) primjenjujući Ustav neizbježno taj Ustav i stvara, takvo stvaranje dopušteno je samo *infra* i *praeter legem*, no ne i *contra legem*. Možda je opravdana iznimka od tog načela velika opasnost za javni poredak i/ili čovjekova prava od provedbe neke ustavne odredbe koju Hrvatski sabor ne može, a Ustavni sud može promijeniti.

Načela su pravnog poretka materijalna, a to su pravедnost, mir i sigurnost, te formalna, a to su sukladnost (koherentnost, zakonitost), potpunost i određenost (Visković, 1981: 244-254). Sva pretpostavljaju jedinstvo pravnog poretka (v. Baldus, 1995). Također pretpostavljaju da su zakoni objavljeni (Akvinski, 1990: q. 90, art. 4; Hobbes, 2004).

2.2. Odluke

Za ocjenu u kojoj su mjeri hrvatske pravne odluke, naročito ustavne, u skladu, mimo ili protiv ustavnih načela izvedenih u t. 2.1 potrebno je sažeto ispitati, oslanjajući se pritom u najvećoj mogućoj mjeri na već objavljena istraživanja, odluke Republike Hrvatske od ustav-

nog značaja u kojima je primjetna, s jedne strane, vjera u svjetovne narode kao nositelje državne vlasti (t. 2.2.1) i vjera u katolički narod, tj. u Katoličku crkvu, odnosno druge vjerske zajednice, kao takve nositelje (zbog ograničenog prostora izostavljeno iz ovog rada; v. Padjen, 2012/b); a, s druge, zaobilazanje puka, odnosno birača, kao nositelja državne vlasti u odlučivanju o članstvu RH u transnacionalnim organizacijama, naime NATO-u (2.2.2) i EU (t. 2.2.3) te, s treće, popisi birača ("organ") i tekst Ustava RH ("norma") (t. 2.2.4).

2.2.1. Vjera u svjetovne narode

2.2.1.1. Priprema ustavnih promjena

Vjera u narod primjetna je u Odluci da se pristupi raspravi o promjeni Ustava Socijalističke Republike Hrvatske od lipnja 1990. (NN 28/90) koja u t. III.3. određuje da "Hrvatska državnost ima temelj na jačanju i osiguranju punoga suvereniteta hrvatskog naroda", iako odmah dodaje "i neokrnjivih sloboda i građanskih prava svih državljana Hrvatske".

Ta se vjera ponovno javlja, također pomiješana, u tekstu Franje Tuđmana, predsjednika Republike Hrvatske, "Politička i metodologijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske" (9. 8. 1990.) u sljedećim izjavama: u t. II.3. "Naša je namjera izraditi narodni ustav: za puk i čitav narod" vidljivo se razlikuju narod i puk, ali nije određeno kako; u t. III.2.a) "Vrhovna i sva vlast u Hrvatskoj izvire i pripada *narodu*, tj. zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana Hrvatske (suverenitet se, dakle, ne izvodi ni iz pristrane ideološke volje, ni klase, ni suverena, već cijeloga naroda koji živi u Hrvatskoj)" izraz narod ima značenje izraza puk; u t. III.2.c) "Republika Hrvatska je *nacionalna država Hrvata*. Ona

je također država pripadnika drugih naroda i manjina, njenih državljana: Srba u Hrvatskoj, Židova, Talijana, Čeha, Slovaka, Mađara itd." izraz narod vjerojatno je istovjetan izrazu nacija, s tim što se razlikuju, s jedne strane, narodi i manjine (potonje najvjerojatnije – ali neodređeno – u smislu narodne manjine), a, s druge, narodi ili manjine vrste Srba u Hrvatskoj od naroda ili manjina vrste Židova, Talijana itd., neovisno o tome jesu li ili nisu u Hrvatskoj; u t. III.2.d) "pravo na suverenitet naroda ('nacionalno samoopredjeljenje') u Hrvatskoj jamči hrvatskom narodu pravo na odcjepljenje i pravo na stvaranje samostalne države, pravo na udruživanje s drugim narodima i državama..." narod je, protivno t. III.2.a), narod – i to samo hrvatski – a ne puk ili pučanstvo.

2.2.1.2. Ustav Republike Hrvatske

Vjera u narod pojavljuje se i u izvornom tekstu "Izvorišnih osnova" (preamble) Ustava Republike Hrvatske, prema kojemu je ona nacionalna država, iz čega slijedi ili to da postoji i nacija čija je ona država ili pak to da je RH već u izvornom tekstu svog ustava pojmljena kao nacija-država u angloameričkom smislu *nation-state* i njemu istovjetnome francuskom smislu *nation-état* (pobliže Padjen, 2011: 75-78). S obzirom na to da je Ivan Prpić u svojoj analizi normativnih pretpostavki Ustava Republike Hrvatske iz 1990. našao da te odredbe ili, kako su napisane 1990., poistovjećuju državu i narod kao nositelje suvereniteta ili, kako su promijenjene 2000., utvrđuju državu i narod kao dva subjekta vrhovne vlasti (Prpić, 2001), nije moguće sa sigurnošću kazati jesu li u Ustavu RH država i nacija jedna te ista pojava ili dvije. Ta nacija-država iz izvornog teksta Ustava sastavljena je prema dvama, a možda i trima različitim mjerilima, koje je, s obzirom

na kontekst, primjereno nazvati načelima. Prvo, prema narodnom načelu, od hrvatskog naroda, i to ne od pripadnika hrvatskog naroda koji su stanovništvo ili pučanstvo Republike Hrvatske, nego od hrvatskog naroda kao cjeline, dakle gdje god se on nalazio. Drugo, dijelom prema narodnom načelu i dijelom prema državljanskom načelu, koje je vjerojatno izvedeno iz pučanskoga (stanovničkoga), od pripadnika drugih naroda koji su državljani RH. Treće, prema manjinskom načelu, također povezanome s pučanskim, prema kojemu se hrvatska država-nacija sastoji također od pripadnika drugih manjina koji su državljani RH. Pritom su manjinsko i narodno načelo isto načelo ili različita načela, ovisno o tome kako se shvati spomen Srba, Muslimana, Čeha, Slovaka itd. u izvornom tekstu "Izvorišnih osnova". Glavni dio Ustava ne razjašnjava dilemu. Tako članak 14. propisuje da građani RH imaju sva prava i slobode, neovisno o, među ostalim, svojem nacionalnom podrijetlu, članak 15. propisuje stavkom 1. da su u RH ravnopravni pripadnici svih naroda i manjina, a stavkom 2. da se pripadnicima svih naroda i manjina jamči sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, dočim članak 16. propisuje da su u RH ravnopravni pripadnici svih naroda i manjina, bez spomena nacija.

Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava RH iz 1997. (NN 125/97) u četiri se pogleda mijenjaju i dopunjuju načela "Izvorišnih osnova" o tome tko čini hrvatsku državu-naciju: mjesto narodnog načela zauzelo je načelo koje izgleda kao nacionalno, ali je po sadržaju još uvijek narodno; da je sadržaj i dalje narod, pokazuje činjenica da se kao nacionalne manjine (a ne više kao narodi) spominju samo Srbi, Česi, Slovaci, Talijani, Mađari, Židovi, Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci, Rusini i drugi

koji imaju državljanstvo RH; pritom se uz izraz nacionalna manjina dodaje pridjev autohtona; više se ne spominju Muslimani i Slovenci, vjerojatno stoga što nisu držani autohtonima u Hrvatskoj, a dodaju se Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci i Rusini, stoga što jesu držani autohtonima. U glavnom tekstu Ustava mijenja se članak 15. stavak 1. tako da se njime jamči ravnopravnost svih nacionalnih manjina, no stavkom 2. njihovim se pripadnicima, kao i ranije pripadnicima svih naroda i manjina, jamči sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti.

Promjena Ustava RH iz 2000. (NN 113/00) člankom 7. stavkom 2. mijenja članak 15. stavak 2. Ustava tako da se pripadnicima nacionalnih manjina jamči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 80/10, 47/10, 91/11, 91/11) člankom 5. određuje nacionalnu manjinu kao skupinu čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske te imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

Promjenom Ustava RH iz 2010. (NN 76/10; pročišćeni 85/10) u dva se pogleda mijenjaju i dopunjuju načela "Izvorišnih osnova" o tome tko čini hrvatsku državu-naciju: izrazu nacionalna manjina, koji i dalje ima sadržaj narod, više se ne dodaje pridjev autohtona; sukladno toj promjeni, većem je broju manjinskih naroda u RH priznato da su nacionalne manjine.

2.2.1.3. Osamostaljenje

Republike Hrvatske

Vjera u narod očit je temelj Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, koja započinje sljede-

ćim pozivanjem na narodno i na pučko načelo: “u skladu s neotudivim, nedjeljivim i neprenosivim pravom hrvatskog naroda na samoodređenje, uključujući i pravo na razdruživanje i udruživanje s drugim narodima i državama, te suverenitetom Republike Hrvatske koji pripada svim njezinim državljanima”. Pozivanje na narodno načelo kao temelj osamostaljenja Republike Hrvatske nije internacionalnopravno svrsishodno zbog toga što pravo samoodređenja u samostalnu državu, koje prema internacionalnom pravu (koje se hrvatski neprimjereno naziva međunarodnim) postoji samo u posve iznimnim slučajevima, može imati samo puk, a ne i narod, točnije, da bi mogao postati nacijom u smislu internacionalnog prava, narod se prvo mora ustanoviti kao puk (Padjen, 1992: 45).

2.2.1.4. *Državljanstvo Hrvata izvan države*

Vjera u narod primjetna je u Zakonu o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 28/92). Prema članku 3. Zakona, hrvatsko se državljanstvo stječe podrijetlom, rođenjem na teritoriju RH, prirodjenjem i prema internacionalnim ugovorima, no prema članku 16. stjecanje prirodjenjem uključuje stjecanje hrvatskog državljanstva pripadnika hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj ako se iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj i da prihvaća hrvatsku kulturu te ako dade pisanu izjavu da se drži hrvatskim državljaninom. Taj članak Zakona protivan je članku 5. stavku 1. Europske konvencije o državljanstvu od 6. studenoga 1997. Iako članak 3. Konvencije dopušta svakoj državi stranci Konvencije da sama svojim propisima uredi

tko je njezin državljanin, ona je, prema članku 4., dužna poštovati određena načela (da svatko ima pravo na državljanstvo itd.) te, prema članku 5. stavku 1., ne smije donijeti propis o državljanstvu koji sadrži razlikovanje ili uključuje bilo kakvu praksu koja dovodi do diskriminacije na temelju spola, vjere, rase, boje kože ili nacionalnog ili etničkog podrijetla. Stoga ne iznenađuje što Republika Hrvatska, iako ju je potpisala 1. prosinca 2005. (Hrvatski sabor, 2005), Konvenciju još nije ratificirala, pa njome nije obvezana (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova RH, 18. 7. 2013.).

Vjera u narod u temelju je i Zakona o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske (NN 124/11, 16/12). Prema tom zakonu Hrvati izvan Republike Hrvatske ravnopravan su dio jednoga i nedjeljivoga hrvatskog naroda. Zakon se, prema svom članku 3., odnosi na Hrvate izvan Republike Hrvatske: s hrvatskim državljanstvom, sa statusom Hrvata bez hrvatskog državljanstva i bez hrvatskog državljanstva i bez statusa. Članak 37. stavak 1. Zakona uvodi status Hrvata bez hrvatskog državljanstva koji može dobiti Hrvat izvan Republike Hrvatske bez hrvatskog državljanstva, supružnik koji nema hrvatsko podrijetlo, njihova djeca (rođena i posvojena) te prijatelj hrvatskog naroda i Republike Hrvatske koji njeguje hrvatski identitet i promiče hrvatsko kulturno zajedništvo. Stavak 2. istog članka određuje da priznanje statusa Hrvata bez hrvatskog državljanstva ne prejudicira pripadnost hrvatskom narodu u postupku primitka u hrvatsko državljanstvo. Da pripadnost hrvatskom narodu nije samo kulturna, nego i pravna, slijedi iz članka 4. Zakona, koji propisuje da su Hrvati izvan Republike Hrvatske ravnopravan dio jednoga i nedjeljivoga hrvatskog naroda.

2.2.1.5. Državljanstvo nehrvata u državi

Mišljenjem broj 2 Arbitražnog povjerenstva Mirovne konferencije o Jugoslaviji, na temelju prava na samoopredjeljenje svako ljudsko biće može zahtijevati slobodu izražavanja pripadnosti etničkoj, vjerskoj ili jezičnoj zajednici po svom izboru, te bi jedna od posljedica tog načela mogla biti, na temelju sporazuma između republika, da pripadnicima srpskog stanovništva u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, ako to žele, može biti priznato državljanstvo po njihovu izboru sa svim pravima i svim obvezama koje iz toga proizlaze kad je riječ o svim zainteresiranim državama (Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia, 1991). To načelo može se naći i u nacrtu Programa općeg rješenja (UNSC 23169, Annex VI, 2.3-2.4), prema kojemu će osobe koje pripadaju nacionalnoj (*national*) ili etničkoj (*ethnic*) skupini a nisu većina u području gdje žive, uživati, među ostalim, sljedeća prava: da odluče kojoj nacionalnoj ili etničkoj skupini pripadaju te vršenje tog prava pojedinačno ili udruženo s drugima; ako žive u izoliranim selima, djelatan (*practical*) stupanj samouprave; sudjelovanje u javnim poslovima i u odlučivanju središnje vlasti kad ona uređuje njihove poslove. Ta su prava tumačena i kao mogućnost uvođenja

razlike između nacionalnosti i državljanstva slične onoj postavljenoj Ugovorom o Europskoj Uniji potpisanim u Maastrichtu, sa svrhom da dopusti da se osobe koje to žele proglase Srbima, ali da zadrže određena građanska i politička prava na područjima Bosne i Hercegovine te Hrvatske – primjerice pravo glasa na lokalnim izborima – a da time ne dovedu u pitanje suverenost države. (Pellet, 1992: 179-180)

Međutim, Program općeg rješenja u UNSC 23169, Annex VI nije postao internacionalnom konvencijom.

Sukladno neslužbenim izvorima, Ministarstvo unutarnjih poslova RH izdalo je oko 10.000 negativnih odluka na zahtjeve za dobivanje državljanstva RH. Ustavni sud RH (8. 12. 1993.) rješenjima broj U-I-206/1992, U-I-207/1992; u-I-209/1992; U-I-222/1992 (NN 113/93) ocijenio je protuustavnima odredbe Zakona o hrvatskom državljanstvu koje nisu određivale rok u kojemu je Ministarstvo dužno donijeti odluku o zahtjevu za državljanstvo te koje su omogućavale Ministarstvu da donosi neobrazložene odluke o odbijanju zahtjeva za državljanstvo. No Ustavni sud nije analizirao drugi sadržaj Zakona, kao da država ima pravo potpuno samostalno i proizvoljno odrediti uvjete pod kojima netko može steći državljanstvo. Uz to Ustavni sud nije se ni osvrnuo na Mišljenje broj 2 Arbitražnog povjerenstva (Padjen i Matulović, 1996: 42-44).

2.2.1.6. Biračko pravo Hrvata izvan države

Vjera u narod u temelju je i biračkog prava za organe ("tijela") Republike Hrvatske. Tako Ustav RH iz 1990. (NN 56/90), člankom 45. propisuje da biračko pravo, opće i jednako, imaju svi državljani Republike s navršениh 18 godina života te da u izborima za Sabor i predsjednika Republike ostvarivanje biračkog prava Republika osigurava i svojim državljanima koji se u vrijeme izbora zateknu izvan njezinih granica. Na temelju tih odredaba, Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske iz 1992. (NN 22/92), člankom 5. stavkom 2. propisao je da birači koji se u vrijeme izbora zateknu izvan granica RH, a imaju prebivalište na području RH, bi-

raju zastupnike prema svom prebivalištu na području RH, dočim je stavkom 3. propisao da birači koji nemaju prebivalište na području RH biraju zastupnike u Zastupnički dom na temelju državnih lista. "Iako zakon ne kaže da ne biraju zastupnike u Županijski dom, tako je protumačen, bez obzira na to što se time krši princip jednakosti biračkog prava" (Pokrovac, 1995: 15). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona iz 1995. (NN 68/95), člankom 1. propisano je da birači koji nemaju prebivalište na području Republike Hrvatske biraju zastupnike u Zastupnički dom na temelju posebnih lista. Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor iz 1999. (NN 116/99), člankom 44. propisano je da birači koji nemaju prebivalište u RH biraju u posebnoj izbornoj jedinici te da je broj zastupnika koje oni biraju jednak rezultatu, tj. količniku broja važećih glasova u posebnoj izbornoj jedinici podijeljenog rezultatom, tj. količnikom dobivenim dijeljenjem ukupnog broja važećih glasova birača koji imaju prebivalište u RH i broja 140, tj. broja zastupnika što ih biraju birači koji imaju prebivalište u RH.

Promjenama Ustava RH iz 2010. (NN 76/10), člankom 7. stavkom 1. točkom 2., Ustav RH (NN 85/10), članak 45. stavak 2., propisuje da u izborima za Hrvatski sabor birači koji nemaju prebivalište u RH imaju pravo izabrati tri zastupnika, u skladu sa zakonom. Tako je propisano i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, člankom 4., iz iste godine (NN 145/10).

Na temelju gore navedenih propisa, broj zastupnika u Hrvatskom saboru koje su izabrali hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u RH, a to su uglavnom oni koji imaju prebivalište u Bosni i Hercegovini i državljanstvo te države,

bio je u razdoblju od 1992. do 2012. sljedeći: 1992. = 12; 1995. = 12; 2000. = 6; 2003. = 4; 2007. = 5; 2011. = 3 (Hrvatski sabor, 4. 12. 2011.).

Ustavni sud donio je rješenje kojim je odbacio prijedlog Hrvatske čiste stranke prava za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 7. Promjene Ustava Republike Hrvatske NN 76/10. u dijelu kojim se uređuje biračko pravo hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj na izbor troje zastupnika u Hrvatski sabor, a različito od stajališta Hrvatske čiste stranke prava da ti birači trebaju birati 14 zastupnika (Lozo, 2011). No Sud nije iskoristio tu priliku da ocijeni smiju li hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj prema Ustavu imati pravo na izbor ma i jednoga takvog zastupnika (Ustavni sud RH, 29. 7. 2011., SuT-T-10/2011-5 navodi da je Sud odbacio prijedlog odlukom U-I-7391/2010, no *web*-stranica Ustavnog suda RH, tj. http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_praksa_ustavnog_suda&m1=2&m2=0&Lang=hr, pregled prema signaturi, u vrijeme izrade ovog članka, zaključno s 23. 9. 2013., možda znakovito, ne sadrži tu odluku).

2.2.1.7. Biračko pravo nehrvata u državi

Iako je vjera u narod isповijedana Ustavom i zakonima RH vjera u hrvatski narod, pa sukladno njezinoj snazi u ranim danima višestranačja Ustavom RH nije propisano pravo pripadnika manjinskih naroda na posebnu zastupljenost u Hrvatskom saboru ili makar u organima jedinica mjesne i područne samouprave, uslijed pobune Srba u Hrvatskoj poticane od Republike Srbije i od JNA te pritiska internacionalne zajednice RH je, ispunjavajući uvjet svojega internacionalnog priznanja, donijela

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (NN 65/91). Člankom 18. stavkom 1. Ustavnog zakona propisano je da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina koje sudjeluju u stanovništvu Republike Hrvatske s više od 8% imaju pravo na zastupljenost razmjerno svom udjelu u ukupnom stanovništvu u Saboru i u Vladi Republike Hrvatske te u organima vrhovne sudbene vlasti, stavkom 2. da pripadnici etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina čiji je udio u stanovništvu manji od 8% imaju pravo izabrati ukupno pet zastupnika u Zastupnički dom Sabora RH, a stavkom 5. da se zakonom o ustrojstvu državne vlasti osigurava zastupljenost etničke i nacionalne zajednice ili manjine iz stavka 1. u drugim organima državne vlasti. Glavom V., člancima 21.-50., propisan je posebni samoupravni (autonomni) položaj općina (područja), kasnije preustrojenih u kotareve (NN 27/92), u kojima pripadnici pojedine etničke i nacionalne zajednice ili manjine, prema popisu stanovništva iz 1981. godine, čine natpolovičnu većinu. Neposredno nakon završetka vojno-redarstvene akcije "Oluja", kojom su pod nadzor RH stavljena područja RH što su ih 1990. zauzele srpske snage, 30. rujna 1995. donesen je i odmah je stupio na snagu Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredaba Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u RH. Njegovim člankom 2. propisano je da se privremeno – ali bez određenog roka – ne primjenjuju, među ostalim, članak 18. stavci 1. i 5. te članci 21.-50. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u RH iz 1991.-1992.

Slijedeći tu promjenu te promjenu Ustava 1997. (NN 135/97) kojom su priznate autohtone nacionalne manjine (vidi gore 2.2.1.2), Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor (NN 116/99) člankom 16. zajamčio je pripadnicima tih manjina ostvarenje prava na zastupljenost u Zastupničkom domu Sabora, člankom 17. stavkom 1. propisao je da pripadnici mađarske, srpske i talijanske nacionalne manjine biraju po jednog zastupnika u Zastupnički dom Sabora, a stavkom 2. da pripadnici austrijske, njemačke, rusinske, ukrajinske i židovske nacionalne manjine zajedno biraju jednog zastupnika u Zastupnički dom Sabora.

Promjena Ustava iz 2000. članku 15. dodaje stavak 3. prema kojemu se pripadnicima nacionalnih manjina može, pored općega biračkog prava, osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor, te stavak 2. prema kojemu se ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona, a mijenja se i članak 83. Ustava, ponovno Promjenom Ustava iz 2001. (NN 28/01), tako da Ustav razlikuje dvije vrste organskih zakona: članak 83. stavkom 1. propisuje da organske zakone koji uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a stavkom 2. da ostale organske zakone (o ljudskim pravima, izbornom pravu itd.) Sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Na temelju članka 15. stavka 2. i članka 82. stavka 1. Ustava RH donesen je 2001. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 91/11, 93/11), koji člankom 19. propisuje da se pripadnicima nacionalne manjine koja u ukupnom stanovni-

štvu RH sudjeluje s više od 1,5% stanovnika jamči najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru, a pripadnicima nacionalne manjine koja u ukupnom stanovništvu RH sudjeluje s manje od 1,5%, zajedno s pripadnicima drugih takvih manjina, jamče se najmanje četiri zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru, s tim što je ukupan broj zastupničkih mjesta obiju skupina zajedno između pet i osam, a podroban broj zastupničkih mjesta svake od navedenih dviju skupina propisuje se zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor; člankom 20. Ustavnog zakona pripadnicima nacionalnih manjina zajamčeno je i pravo na zastupljenost u predstavničkim organima jedinice lokalne i regionalne samouprave. Člankom 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina iz 2010. (NN 87/10) promijenjen je članak 19. potonjega te glasi ovako:

- (1) *Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru.*
- (2) *Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovoga Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5% stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.*
- (3) *Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5% stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pra-*

vo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.

Ustavni sud RH svojom je odlukom od 29. srpnja 2011. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 (NN 93/11) ukinuo članak 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, obrazloživši odluku, među ostalim, sljedećim stajalištem:

30.2. Iz navedenih Izvorišnih osnova i mjerodavnih ustavnih odredbi proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine “narod” (njem. Staatsvolk, državni narod).

Tako definiran “narod” – to jest “zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana” – ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika u Hrvatski sabor, predstavničko tijelo građana, na temelju općeg i jednakog biračkog prava.

Sukladno navedenom, Ustavni sud utvrđuje da Ustav ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu po bilo kojoj osnovi (nacionalnoj, etničkoj, jezičnoj, spolnoj, dobnoj, obrazovnoj, strukovnoj, imovinskoj i dr.) u okviru općeg izbornog sustava. Taj se sustav ustrojava radi ostvarivanja vlasti “naroda” u smislu članka 1. stavaka 2. i 3. Ustava i neposredan je izraz jednakosti, nacionalne ravnopravnosti i višestranačkog demokratskog sustava, najvi-

ših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Ustavni sud RH svojom je odlukom od 29. srpnja 2011. (U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011, U-I-3643/2011, NN 93/11) ukinuo članke 1, 5, 6, 9 i 10 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/10), koji su doneseni radi provedbe Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 87/10).

2.2.2. Pristup RH

Sjevernoatlantskom savezu

Hrvatski sabor je 25. ožujka 2009. donio Zakon o potvrđivanju Sjevernoatlantskog saveza (NNMU 3/09), tj. odluku o pristupanju RH NATO-u, iako je s ustavnopravnog stajališta tu odluku trebalo donijeti referendumom jer je, kako je to pokazao Branko Smerdel, ugledni hrvatski profesor ustavnog prava, “riječ o udruživanju u kojem se prenosi dio suvereniteta” (Sansević, 2006; Vlašić, 2007). Referendum je bio potreban pogotovo kad se uzme u obzir da su istraživanja javnog mnijenja pokazivala da je 41% birača protiv, a samo 31% birača za pristupanje RH NATO-u (Vlašić, 2007).

Ne niječući važnost pitanja je li odluku trebalo donijeti referendumom, važnije je pitanje nije li odluka donesena ne samo bez referenduma nego i bez Hrvatskog sabora, korištenjem odgovarajućih izvora internacionalnog prava ili – pickwickovskom logikom prema kojoj je i nepostojeći ugovor još uvijek jedna vrsta ugovora – izvora internacionalnog neprava. Da se vjerojatno baš takvo što zbilo, pokazuje sljedeće stajalište izneseno u tisku i dvije reakcije na njega, jedna Ministarstva vanjskih poslova RH i druga Ministarstva obrane RH.

Stajalište objavljeno u tisku 30. ožujka 2007. uključuje, među ostalim, tri tvrdnje, kako slijedi.

Prvo, države “potpisuju ugovore koji... ne moraju biti dostupni javnosti”.

Drugo, “najveći dio današnje međunarodne vojne suradnje nije uređen međunarodnim ugovorima, koji – da bi to bili – ... moraju biti registrirani kod glavnog tajnika UN-a, nego memorandumima o suradnji ili tzv. gentleman’s agreements, od kojih svaki u pravilu izgleda baš kao međunarodni ugovor, ali to nije...”.

Treće, ne može se isključiti mogućnost da je “Hrvatska već zaključila takve sporazume, kojima je prenijela dio suverenosti na NATO ili SAD (primjerice, da se slobodno služe hrvatskim zračnim prostorom u slučaju rata ili drugih vojnih operacija), a da to javnost, mimo nekoliko osoba u vojnom vrhu, ne zna i neće saznati”.

Istog dana kad je objavljeno, tj. 30. ožujka 2007. izloženo stajalište preneseno je – bez komentara – na web-stranicama Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija RH (Priopćenje, 30. 3. 2007.).

Izloženo stajalište bilo je, međutim, osporeno (demitirano), istog dana kad je objavljeno, od Ministarstva obrane Republike Hrvatske (Priopćenje, 30. 3. 2007.¹), koje navodi nekoliko interna-

¹ Priopćenje MORH-a od 30. 3. 2007., bez završetka citiranog u glavnom dijelu ovog teksta, glasi:

“Upozorba”... da “najveći dio današnje međunarodne vojne suradnje nije uređen međunarodnim ugovorima” nije utemeljena budući da Ustav Republike Hrvatske decidirano propisuje da:

– Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore vojne i političke naravi

cionalnih ugovora objavljenih u NNMU, koji, međutim, sami po sebi ne mogu isključiti da je "Hrvatska već zaključila

– Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći njezine granice ili djelovati preko njezinih granica samo na temelju odluke Hrvatskog sabora

– Iznimno Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći njene granice u sklopu vježbi u okviru međunarodnih obrambenih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila ili pristupa na temelju međunarodnih ugovora te radi pružanja humanitarne pomoći i bez prethodne odluke Hrvatskog sabora, ali s uporištem u sklopljenim i u Hrvatskom saboru potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Nadalje sve radnje koje prethode sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (pokretanje postupka, pregovori, način potpisivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora, isprave o ratifikaciji, objavljivanje, stupanje na snagu, registracija te evidencija i pohrana međunarodnih ugovora) propisane su Zakonom o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora. Nakon procedure potvrđivanja međunarodnog ugovora, isti se objavljuje u Narodnim novinama i dostupan je javnosti.

Bitno je istaknuti da uz međunarodne ugovore postoje i međunarodni akti koji se sklapaju radi izvršavanja međunarodnih ugovora i prethode njihovom potpisivanju te međunarodni akti kojima se ne preuzimaju međunarodno-pravne obveze. Isti se putem Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija dostavljaju Vladi RH radi upoznavanja. Izvornici međunarodnih ugovora i međunarodnih akata evidentiraju se i pohranjuju u Zbirci međunarodnih ugovora RH koja se nalazi u Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija.

Kao konačan korak međunarodni se ugovor, u skladu s člankom 102. Povelje UN-a, registrira u Tajništvu Ujedinjenih naroda.

Republika Hrvatska je sklopila Sporazum između država stranaka Sjevernoatlantskog ugovora i ostalih država koje sudjeluju u Partnerstvu za mir o pravnom položaju njihovih snaga (NATO/PfP SOFA) koji je potvrđen 07.

sporazume kojima je na NATO ili SAD prenijela dio suverenosti, a da javnost to ne zna".

2.2.3. Pristup RH Europskoj Uniji

Referendum je 22. siječnja 2012. donio odluku o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji (EU) glasovima 1.299.008 birača, tj. dvotrećinskom većinom (66,27%) glasova birača koji su pristupili izborima (1.960.231). No potonji su činili samo 43,1% upisanih birača (4.504.765), tako da je za pristupanje glasovalo samo 29% upisanih birača (Državno izborno povjerenstvo RH, 27. 1. 2012.). Taj je postotak bio dovoljan zahvaljujući tome što je članak 41. stavak 4. Ustava RH iz 1990. "odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova ukupnog

prosina 2001. u Hrvatskom saboru i koji je za Republiku Hrvatsku stupio na snagu 10. veljače 2002.

Sklopila je i Dodatni protokol i Daljnji dodatni protokol Sporazumu između država stranaka Sjevernoatlantskog ugovora i ostalih država koje sudjeluju u Partnerstvu za mir o pravnom položaju njihovih snaga, koji je stupio na snagu u kolovozu 2004.

Također je potpisan Memorandum o suglasnosti između Vlade RH i Europskog zapovjedništva SAD-a koje djeluje u ime Vlade SAD-a u vezi s korištenjem zračnog prostora, poligona, zračnih i pomorskih luka i objekata za obuku od strane oružanih snaga u Europi, koji je stupio na snagu u listopadu 2005. i koji je u svemu usklađen sa NATO/PfP SOFA-om.

Iz navedenog vidljivo je da je međunarodna suradnja na obrambenom području uređena međunarodnim ugovorima sklopljenim u skladu s Ustavom i zakonom i da je kao takva dostupna javnosti što pobija tvrdnju ... da "javnost, mimo nekoliko osoba u vojnom vrhu, ne zna i neće saznati" da je RH "moguće" već zaključila "tajne" sporazume kojima je "prenijela dio svoje suverenosti NATO-u ili SAD-u."

broja birača u državi” (NN 56/90), članom 28. Promjene Ustava RH od 16. lipnja 2010. zamijenjen odredbom prema kojoj je dovoljno da takva odluka bude donesena većinom “birača koji su pristupili referendumu” (NN 76/10). Uzme li se u obzir niska podrška birača pristupanja RH EU te ekonomska depresija u EU i SAD-u, koja je 2012. još pogoršana krizom eura (*Time for Plan B*, 20. 6. 2011.), ne iznenađuje što je samo 20,1% hrvatskih birača pristupilo glasovanju za članove Europskog parlamenta iz RH (Državno izborno povjerenstvo RH, 15. 4. 2013.).

Dr. Slobodan Lang iz Zagreba, kandidat za izbor članova u Europski parlament iz RH (dalje: žalitelj), podnio je Ustavnom sudu RH žalbu na rješenje Državnog izbornog povjerenstva (Državno izborno povjerenstvo RH, 18. 4. 2013.) kojim je kao neosnovan odbijen žaliteljev prigovor od 17. travnja 2013. podnesen zbog nepravilnosti u postupku izbora članova u Europski parlament iz RH. Žalitelj je osporio rješenje navodeći u bitnom sljedeće:

1. *Neprihvatljiv je izborni sustav u kojemu po uzoru na totalitarne sustave prošlosti samo 20,83% građana može izabrati predstavnike cijelog naroda lokalno, nacionalno ili za Europski parlament. 2.967.335 građana, nisu ostvarili svoje pravo glasa, zbog nedovoljnog informiranja, odgovaranja od glasanja i drugih razloga. U Hrvatskoj je 80% građana u političkoj nezaposlenosti, za koju je odgovorna vlast.*
2. *Izbori za Europski parlament nisu bili legitimni pa izabrani nemaju legitimnost zastupanja hrvatskih građana.*

Ustavni sud RH odbio je 23. travnja 2013. žaliteljevu žalbu kao neosnovanu iz, bitno, sljedećeg razloga:

Postupak u povodu žalbe zbog povrede izbornog prava (izborni spor) nije postupak u kojem se mogu razmatrati načelni prigovori žalitelja usmjereni pitanjima legitimiteta izbornih sustava i izbornih pravila. Ispitujući, u okvirima nadležnosti Ustavnog suda u izbornim sporovima, osporeno rješenje DIP-a, Ustavni sud ne može drugo nego potvrditi njegovu pravnu osnovanost. (Ustavni sud RH, Odluka broj U-VIIA 2312/2013, 24. 4. 2013.)

2.2.4. Organ i norma

Središnje pitanje teorije prava i države odnos je organa i norme, tj. odnos onoga tko stvara norme i norme koja ga ovlašćuje da normu stvara (Katičić, 1938). Poteškoća je tog odnosa u tome da je onaj tko stvara normu čovjek ili skupina ljudi, dakle nešto što jest (“bitak”), dočim je norma nešto što, doduše, propisuje kako treba djelovati (“trebanje”), no sama je po sebi, naoko, također nešto što jest. Međutim, prema vodećim zapadnim pravnim misliocima, tako različitima kao što su Toma Akvinski, vodeći mislilac prirodnog prava, i Hans Kelsen, vodeći mislilac pravnog pozitivizma, način postojanja norme jest u tome da važi ili vrijedi (Nino, 1978). Iz toga slijedi da norma, da bi postojala, treba biti ovlaštena drugom normom. Iz toga pak slijedi da čovjek ili skupina ljudi, da bi mogli stvarati norme određenoga pravnog sistema ili, nešto šire gledano, pravnog poretka (koji uključuje i izvanpozitivna mjerila djelovanja te pravno važna djelovanja), moraju biti za to ovlašteni normama toga istoga poretka, dakle biti ono što se u teoriji prava i države naziva pravnim subjektima, s tim što neki mogu biti i organima poretka, tj. ovlašteni da donose pravne norme

obvezatne za druge pravne subjekte tog poretka. Otuda pitanje: kako je moguće da postoji ljudsko pravo, kako ga naziva Akvinski (1990), ili pozitivno pravo, kako ga naziva Kelsen (1961: 5, 9, 13, 15, 113 i d., 181), ako ga može stvoriti samo organ. Odgovor je samo prividno lak za onoga tko vjeruje da je norma prirodnog prava, tj. prirodnog zakona, ta koja ovlašćuje nekog čovjeka ili skupinu ljudi da budu vrhovni organ. No čak ako je prirodno pravo to, kako možemo znati da je prema prirodnom pravu vrhovni organ car, a ne papa ili puk, a ne narod?

To se teško pitanje o vrhovnom organu i vrhovnoj normi hrvatskoga ustavnog, a po tom i čitavoga pravnog poretka ne može smisljeno postaviti, s razloga što se ne zna ni tko je vrhovni organ ni što je vrhovna norma. Počelo je s vrhovnim organom, a to su hrvatski birači. Prema analizi iz 2010. godine,

Već na razini osnovnog skupa, notorna brojka od 4.495.528 registriranih biračica i birača, veća od ukupnog broja stanovnika Hrvatske – o punoljetnima s pravom glasa da ne govorimo – upozorit će kakva naivnog vanjskog promatrača da ima posla s neobično kompleksnom pojavom. Sa zna li da se na popisima za tzv. dijasporu (zapravo sve birače i biračice bez stalnog prebivališta u Hrvatskoj) vodi 406.208 imena, pokazat će se da bi u Hrvatskoj trebalo biti 4.089.320 biračica i birača.

Kako istodobno, po procjeni Državnog zavoda za statistiku, za posljednju proračunatu godinu (2007.), u Hrvatskoj živi 3.589.613 punoljetnih stanovnika, imamo misterioznu brojku od 499.707 biračica i birača koji nisu niti u zemlji niti u inozemstvu – ili su možda baš tu i tamo. (Dvornik, 2010; Kako nam lažu, 2009)

Nakon Promjene Ustava RH iz 2010. (NN 76/10) ne zna se više ni što je vrhovna norma hrvatskoga pravnog poretka, jer “objavljen je Pročišćeni tekst, koji u potpunosti ne odgovara tekstu Promjene Ustava” (Smerdel, 2010: 1). Taj se nalaz, po svemu sudeći, odnosi na “pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske” koji obuhvaća Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak) te Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljenu u NN 76/10.

2.3. Ocjena

Odluke prikazane u t. 2.2. moguće je sada ocijeniti kao odluke donesene u skladu, protiv ili mimo načela izloženih u t. 2.1.

2.3.1. Vjera u svjetovne narode

Ad 2.2.1.1. Priprema Ustava RH pokazuje da su pojmovi naroda i puka, blago rečeno, nedovoljno određeni da bi na temelju njih mogao biti stvoren ne samo ustavni nego i pravni poredak koji je u dovoljnoj mjeri u skladu s načelom određenosti, pa čak i jedinstva pravnog poretka.

Ad 2.2.1.2. Nije moguće sa sigurnošću ustvrditi jesu li “Izvorišnim osnovama” (proslovu) Ustava RH iz 1990. država i nacija jedna te ista pojava ili dvije te je li ta nacija, odnosno država sastavljena prema dvama ili čak trima načelima, naime prema narodnom načelu, prema kojemu naciju čini hrvatski narod, ili dijelom prema narodnom, a dijelom prema državljanskom načelu ili pak i prema manjinskom načelu, prema kojemu je država sastavljena i od manjina. Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava RH iz 1997. mjesto narodnog načela zauzima načelo koje izgleda kao

nacionalno, ali je po sadržaju još uvijek narodno. Da je sadržaj i dalje narod, pokazuje činjenica da se kao nacionalne manjine (a ne više kao narodi) spominju samo Srbi, Česi, Slovaci, Talijani, Mađari, Židovi, Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci, Rusini i drugi koji imaju državljanstvo RH. Tako su "Izvorišne osnove", koje su važne za tumačenje Ustava, samo dijelom u skladu s načelom da je država zajednica stanovnika i načelom da državna vlast proizlazi iz puka.

Ad 2.2.1.3. Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske iz 1990. poziva se na dva načela samoodređenja, naime na narodno, prema kojemu to pravo pripada hrvatskom narodu, i na pučko, prema kojemu to pravo pripada državljanima RH. Ta je odluka protivna načelu da samo puk ima pravo na samoodređenje u samostalnu državu.

Ad 2.2.1.4. Po zakonu se hrvatsko državljanstvo stječe, među ostalim, prirođenjem pripadnika hrvatskog naroda koji nema prebivalište u RH ako se iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj i prihvaća hrvatsku kulturu te ako daje pisanu izjavu da se drži hrvatskim državljaninom. Ta odredba, uz to što je protivna načelu da je država zajednica stanovnika, protivna je i Europskoj konvenciji o državljanstvu iz 1997.

Ad 2.2.1.5. Praksa indicira da je RH uskratila pravo na državljanstvo značajnom broju osoba koje su do rata 1990.-1995. bile dugogodišnji stanovnici SRH, odnosno RH, ali nisu hrvatske narodnosti. Takva je praksa također povreda načela da je država zajednica stanovnika.

Ad 2.2.1.6. Biračko pravo u RH imaju i državljani RH koji nisu stanovnici RH, protivno načelu da državna vlast proizlazi iz puka.

Ad 2.2.1.7. Od 1992. ustavnim i zakonskim odredbama RH priznaje se pripadnicima manjinskih naroda, odnosno nacionalnih ili etničkih manjina u RH pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Tako Promjena Ustava iz 2000. propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina može, pored općega biračkog prava, osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. To se pravo daje pripadnicima nacionalnih manjina Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. To je pravo protivno načelu da je puk nosilac državne vlasti (t. 2.1).

Ustavni sud RH svojom je odlukom od 29. srpnja 2011. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 (NN 93/11) dijelom ukinuo to pravo s obrazloženjem, među ostalim, da iz "Izvorišnih osnova i mjerodavnih ustavnih odredbi proizlazi da je Ustav prihvatio građanski koncept države u kojoj svi njezini državljani – koji obuhvaćaju pripadnike hrvatskoga naroda i pripadnike svih nacionalnih manjina – čine 'narod' (njem. Staatsvolk, državni narod)". Ta je odluka u skladu s načelom da je puk nosilac državne vlasti. No nije u skladu s Ustavom jer on, uključujući i njegove "Izvorišne osnove", određuje da su nosilac državne vlasti i puk i narod, a posve sigurno nema ni spomena o tome da bi narod činio Staatsvolk, tj. državni narod.

Ustavni sud pokušao je utemeljiti navedenu odluku također na jednakosti kao višem ustavnom pravu kad je u točki 32. Odluke ocijenio da se "rješenjem sadržanim u članku 1. stavku 2." (Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, NN 87/10) "izravno ... narušava temeljni ustavni zahtjev za jednakim biračkim pravom svih birača

državljana Republike Hrvatske u okviru općeg izbornog sustava". Međutim, koliko god pozivanje na jednakost kao više ustavno pravo bilo politički ispravno, uzme li se u obzir članak 15. stavak 3. Ustava RH (NN 113/00), koji izrijeком dopušta da pripadnici nacionalnih manjina uz opće imaju i posebno pravo glasa, teško je kazati da je jednakost u odnosu na tu odredbu Ustava doista više ustavno, a ne samo ispravno političko načelo.

Stoga je odluka Ustavnog suda RH od 29. 7. 2011. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 (NN 93/11) u svojem bitnom dijelu pravična *contra legem*, tj. *contra constitutionem*. Takva pravičnost može biti opravdana, ako uopće, samo posve izvanrednim okolnostima, primjericе velikom opasnošću za opstanak države.

2.3.2. Pristup RH

Sjevernoatlantskom savezu

Ad 2.2.2. RH je pristupila NATO-u ne samo bez referenduma, vjerojatno protivno Ustavu RH, nego, možebitno, na temelju neobjavljenih i internacionalnih akata, dakle protivno načelima pravnog poretka.

2.3.3. Pristup RH Europskoj Uniji

Ad 2.2.3. RH je, doduše, pristupila EU referendumom, no nakon što je Promjenom Ustava promijenjeno pravilo da takvu odluku može donijeti samo većina svih birača. Ustavni sud RH bio je dužan, ako ne drugačije onda svojim godišnjim izvješćem Hrvatskom saboru, upozoriti Sabor da je to pravilo više u odnosu na druga ustavna pravila te da može biti promijenjeno samo referendumom na kojemu će za promjenu glasovati većina svih birača. Nakon što je

Ustavni sud RH, bez dovoljnog uporišta u Ustavu RH, pravičnošću *contra constitutionem* odlučio da Srbi koji su državljani RH ne mogu imati posebno pravo glasa u političkim izborima, s podjednako dobrim razlozima mogao je odlučiti, također pravičnošću *contra constitutionem*, da je utemeljena žalba dr. Slobodana Langa koja pozivom na legitimnost, uslijed premalog broja palih glasova, osporava legalnost izbora članova Europskog parlamenta iz Republike Hrvatske.

2.3.4. Organ i norma

Ad 2.2.4. U RH se ne zna ni tko je vrhovni organ, tj. birači, ni što točno čini vrhovne norme, tj. ustav.

2.4. Uvjeti

Postoje jaki, iako po prirodi nekonkluzivni razlozi za to da se odluke prikazane i raščlanjene te ocijenjene u t. 2.2. ovog rada kao u značajnoj mjeri izraz vjere u narod pripišu sljedećim uvjetima kao njihovim vjerojatnim uzrocima: Katoličkoj crkvi u Hrvatskoj kao uvjetu od 1961. do 1971. te prije i nakon toga, naročito nakon 1990.; komunizmu i njegovoj transformaciji u narodnjaštvo, tj. etnonacionalizam od 1990. nadalje; globalnom financijskom kapitalizmu i neoliberalizmu kao njegovoj ideologiji.

2.5. Prognoza

Predvidivo je da će RH i dalje biti slaba država u kojoj će političke elite, bilo postojećih bilo nekih drugih političkih stranaka, biti izložene pritiscima, s jedne strane EU i internacionalne zajednice da RH uredi svoju privredu po njihovoj mjeri, a s druge domaćih svjetovnih i crkvenih narodnjaka da se RH u što većoj mjeri izolira od EU i internacionalne zajednice. Ishod tog sukoba

ovisit će uglavnom o trajanju i snazi re-cesije u tijeku.

2.6. Alternativa

Alternativa dosadašnjem tijeku odluka o tome tko je nosilac državne vlasti u RH nije odbijanje transnacionalnih integracija, pogotovo ne na temelju vjere

u narod, nego izgradnja institucija, naročito medija te znanstveno-nastavnih institucija za društvene i humanističke znanosti, koje mogu pripremiti donošenje odgovornih odluka puka RH o svojoj budućnosti i budućnosti vlastite države. No mali su izgledi da hrvatski mediji preuzmu takvu zadaću.

LITERATURA

- Akvinski, T. (1990) *Summa theologiae*, IaIIae, q. 90-97, u: T. Akvinski, *Država*. Zagreb: Globus: 129-205.
- Baldus, M. (1995) *Die Einheit der Rechtsordnung: Bedeutung einer juristischen Formel in Rechtslehre, Zivil- und Staatswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Concordatwatch-Poland (3. 8. 2009.): http://www.concordatwatch.eu/showtopic.php?org_id=931&kb_header_id=37751. (18. 7. 2013.).
- Denninger, E. (1988) Constitutional Law between Statutory Law and Higher Law, u: A. Pizzorusso, ur., *Law in the Making: A Comparative Survey*. Berlin: Springer: 103-130.
- Dvornik, S. (19. 1. 2010.) Biranje u zemlji van sebe, <http://www.hr.boell.org/web/index-279.html> (18. 7. 2013.).
- Fuller, S. (1997) *Science*. Minneapolis MI: University of Minnesota Press.
- Greenfeld, L. (1992) *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hobbes, T. (2004) *Levijatan*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Kako nam lažu: Hrvatska ima više birača nego stanovnika: na sljedećim izborima u Hrvatskoj pravo glasa imat će 4.478.386 birača, dok u zemlji živi 4.437.360 stanovnika (17. 4. 2009.) *Nacional*, <http://www.nacional.hr/clanak/56775/kako-nam-lazu-hrvatska-ima-vise-biraca-nego-stanovnika> (18. 7. 2013.).
- Katičić, N. (1938) Organ i norma: odnosi sila u pravnom poretku, u: *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti. Razredi filologičko-historički i filozofičko-juridički*, Knj. 119: 155-166.
- Kelsen, H. (1961) *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Lozo, I. (12. 4. 2011.) Tko se brine o pravima Hrvata?, *Hrvatski glas Berlin*, <http://www.hrvatskiglas-berlin.com/?p=20006>
- Marx, K. (1975) *Das Kapital: Kritik der politischen Oekonomie*, 6. izd., 1. knjiga. Frankfurt a.M.: Ullstein.
- Matulović, M. (2012) Ustavni sud o 'građanskoj državi' i 'državnom narodu'. *Sveske za javno pravo/Blaetter fuer Oeffentliches Recht* 3 (9): 107-121.
- Muench, I. v., Kunig, Ph., ur. (1996) *Grundgesetzkommentar*, 3. izd., 3. sv. Muenchen: Beck.

- Nino, C. S. (1978) Some Confusions around Kelsen's Concept of Validity. *Archiv fuer Rechts- und Sozialphilosophie* 64: 357-377.
- Omejec, J. (22. 5. 2010.) *Usmeno priopćenje na skupu "Ustavne promjene Republike Hrvatske i Europska Unija"*. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Padjen, I. (1992) Ustavnost i demokracija u današnjoj međunarodnoj zajednici. *Politička misao* 29 (4): 25-47.
- Padjen, I., Matulović, M. (1996) Cleaning the Law of Theory (Editorial). *Croatian Critical Law Review* 1 (1): 1-122.
- Padjen, I. (2011) *Demos Republike Hrvatske*, u: J. Barbić, ur., *Oblici demokracije*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti/Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava: 67-79.
- Padjen, I. (2012/a) Sazrijevanje kao vrijednost: pristup istraživanju, u: J. Barbić, ur., *Vrijednosti suvremenog društva; Hrvatska u XXI. stoljeću*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti/Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava: 63-76.
- Padjen, I. (2012/b) Vjera u narod bez vlasti i vlasništva: crkvena šutnja 1961-71. i glasnost 1990. *Politička misao* 49 (4): 175-211.
- Pellet, A. (1992) The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law* 3: 178-185.
- Podolnjak, R., Bodul, V. (n.d.) Pravo glasa državljana u inozemstvu, www.pravo.unizg.hr/_.../Pravo_glasa_drzavljana_u_inozemstvu_-_rad_za_Informator
- Pokrovac, Z. (1990) Suverenost puka ili suverenost nacije. *Zakonitost* 44 (3): 364-368.
- Pokrovac, Z. (1995) *Hrvatsko izborno zakonodavstvo za parlamentarne i predsjedničke izbore od 17. 2. 1990. do 30. 9. 1993*. Split: Puls.
- Prpić, I., Puhovski, Ž., Uzelac, M. (1990) *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske, *Politička misao* 38 (1): 5-11.
- Puhovski, Ž. (1990) Puk/narod, u: I. Prpić, Ž. Puhovski, M. Uzelac, ur., *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*. Zagreb: Školska knjiga: 80-83.
- Rohe, M. (2010) Sharia in Europe: Perspectives of Segregation, Assimilation and Integration for European Muslims, u: Centre de droit civil et comparé du Quebec, Centre international de la common law en français, Instituut voor Vreemdelingenrecht en Rechtsanthropologie, Istituto subalpino per l'analisi e l'insegnamento del diritto delle attività transnazionali, *Convictions philosophiques et religieuses et droits positifs: Textes présentés au colloque international de Moncton <24-27 août 2008>* Bruxelles: Bruylant: 567-606.
- Rosas, A., Armati, L. (2010) *EU Constitutional Law: An Introduction*. Oxford OR: Hart.
- Sansević, I. (28. 11. 2006.) Mora li vlast raspisati referendum za ulazak u NATO. *H-Alter*, <http://www.h-alter.org/vijesti/politika/mora-li-vlast-raspisati-referendum-za-ulazak-u-nato> (30. 4. 2013.).

- Smerdel, B. (2010) Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010., *Hrvatska pravna revija* 1-8.
- Time for Plan B: How the Euro Became Europe's Greatest Threat (20. 6. 2011.) *Spiegel International*: <http://www.spiegel.de/international/europe/time-for-plan-b-how-the-euro-became-europe-s-greatest-threat-a-769329.html> (30. 4. 2013.)
- Tucak, I., Padjen, I. (2013) Temeljni pravni pojmovi po Hohfeldu: važnost, smisao, prijevod. *Pravni vjesnik* 20 (1): 7-20.
- Tuđman, F., Predsjednik Republike Hrvatske (9. 8. 1990.) Politička i metodološkijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske. *Izvjешća Hrvatskog sabora* br. 3.
- Visković, N. (1981) *Pojam prava* (2. izd.). Split: Logos.
- Vlašić, B. (29. 3. 2007.) Hrvatska ne može ući u NATO bez potpore većine građana, *Jutarnji list*: <http://www.jutarnji.hr/-hrvatska-ne-moze-u-nato-bez-potpore-vecine-gradana-/218911/> (18. 7. 2013.).
- INTERNACIONALNI PRAVNI AKTI
- Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia (1991), Opinion No. 2, u: S. Trifunovska, ur., (1994) *Yugoslavia through Documents*. The Hague: Nijhoff: 152; prij. u: A. Milardović, ur. (1992) *Dokumenti o državnosti Republike Hrvatske*. Zagreb: Alinea: 148-149.
- Evropska konvencija o državljanstvu = European Convention on Nationality (1967), *European Treaty Series* 166.
- Sveta Stolica i Republika Hrvatska, Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske, NNMU 2/97; Obavijest o stupanju na snagu, NNMU 8/97.
- Sveta Stolica i Republika Hrvatska, Ugovor o gospodarskim pitanjima, NNMU 18/98; Obavijest o stupanju na snagu, NNMU 13/1998.
- Sveta Stolica i Republika Hrvatska, Ugovor o pravnim pitanjima, NNMU 3/97; Obavijest o stupanju na snagu, NNMU 8/97.
- Sveta Stolica i Republika Hrvatska, Ugovor o suradnji u području odgoja i kulture, NNMU 2/97; Obavijest o stupanju na snagu, NNMU, 2/97.
- S 23169 = United Nations Security Council (25. 10. 1991.) Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 3 of Security Council Resolution 713.
- REPUBLIKA HRVATSKA
PRAVNI AKTI
- Državno izborno povjerenstvo (27. 1. 2012.), Službeni potpuni rezultati državnog referenduma, stanje od 27. 1. 2012. u 12.00 sati: <http://www.izbori.hr/2012Referendum/rezultati/rezultati.html> (30. 4. 2013.).
- Državno izborno povjerenstvo (15. 4. 2013.), Potpuni rezultati za izbor članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske, stanje od 15. 4. 2013. u 12:00 sati: <http://www.izbori.hr/2013EUParlament/rezult/rezultati.html> (30. 4. 2013.).
- Državno izborno povjerenstvo (18. 4. 2013.), Rješenje klasa 013-08/13-13/147 ur. broj 507/11-13-1.
- Hrvatski sabor (30. 6. 1990.) Odluka da se pristupi raspravi o promjeni Ustava Socijalističke Republike Hrvatske. NN 28/90.
- Hrvatski sabor (30. 6. 1990.) Politička i metodološkijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Repu-

- blike Hrvatske. *Izvjешća Hrvatskog sabora* br. 3.
- Hrvatski sabor (4. 12. 2011.) Izbori za zastupnike u Hrvatski sabor: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=4321> (30. 4. 2013.).
- Hrvatski sabor (2005) Prijedlog zakona o potvrđivanju Europske konvencije o državljanstvu od prosinca 2005, Arhiv akata 5. saziva / 15. sjednica / PZ 421 (1). pdf.: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=8037> Hrvatski sabor (19. 7. 2013.).
- Ministarstvo obrane (30. 3. 2007.) Priopćenje, http://www.morh.hr/vijesti_main.asp?id=1123; arhiva.morh.hr/vijesti_main.asp?id=1123 (19. 7. 2013.).
- Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (30. 3. 2007.) Priopćenje, <http://ca.mvp.hr/?mh=356&mv=2088&id=3257> (19. 7. 2013.).
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova (18. 7. 2013.) Multilateralni odnosi, Tabela prikaz potpisanih i ratificiranih konvencija VE od strane RH, [http://www.mvpe.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-\(ve\)/tabelarni-prikaz-konvencija-vijeca-europe/](http://www.mvpe.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-(ve)/tabelarni-prikaz-konvencija-vijeca-europe/) (19. 7. 2013.).
- Ustavni sud (8. 12. 1993.) Rješenja broj U-I-206/1992, U-I-207/1992; u-I-209/1992; U-I-222/1992, NN 113/93.
- Ustavni sud (29. 7. 2011.) Odluka U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011, NN 93/11.
- Ustavni sud (29. 7. 2011.) Odluka U-I-120/2011, U-I-452/2011, U-I-693/2011, U-I-746/2011, U-I-993/2011, U-I-3643/2011, NN 93/11.
- Ustavni sud/Ured Glavnog tajnika (29. 7. 2011.) Priopćenje s 5. sjednice Ustavnog suda Republike Hrvatske održane 29. srpnja 2011. broj: SuT-T-10/2011-5 [www. http://www.usud.hr/uploads/priopcenje05-11.pdf](http://www.usud.hr/uploads/priopcenje05-11.pdf)
- Ustavni sud (24. 4. 2013.) Odluka broj U-VIIA 2312/2013.
- Ustavni sud (22. 5. 2013.) Odluka U-III / 702 / 2009.
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. NN 65/91, 27/92.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 91/11, 93/11).
- Zakon o hrvatskom državljanstvu. NN 53/91, 28/92.
- Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske. NN 22/92, 68/95.
- Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. NN 116/99, 145/10.
- Zakon o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske. NN 124/11, 16/12.
- Zakon o potvrđivanju Sjevernoatlantskog saveza. NNMU 3/09.
- Zakon o referendumu. NN 33/96, 92/01, 38/09.

The Faith in *narod* without Power and Property (II.): The Power of Ethnicities and Disability of the People

SUMMARY The paper reports partial findings of a research project into Croatian ethnonationalism (Croatian: *narodnjaštvo*) as a religion (in the sense of a human invention of the sacred). The practical problems are as follows: ethnonationalism as a religion, which implies inter alia that an ethnic community (Croatian: *narod*) has the potential and/or capacity to develop into, and ought to become, a substratum of the (nation-)state; consequences of ethnonationalism, which include the unattainability of ethnic democracy, ethnic economy and ethnic maturity; conditions of Croatian ethnonationalism, primarily the Catholic Church as a condition in 1961-1971, and also before and after the period, especially since 1990. The theoretical problems, i.e. inadequacies in scholarly knowledge of the practical problems, include inter alia Croatian Constitutional law, esp. jurisprudence of the Croatian Constitutional Court, on powers of ethnicities and disabilities of the people.

To attain the general goal of the research project, which is the use of reason in public affairs, the research is carried out within the theoretical and methodological framework of an integral theory of law and state which includes a modified Lasswell and McDougal's policy analysis expanded by historical institutionalism and critical theory.

The paper attempts to demonstrate that there is strong evidence to support the following two chiefly descriptive hypotheses, which are ideal types and as such cannot be supported by conclusive evidence.

The main hypothesis is that the faith in a *narod* as a substratum of the state is expressed and established by the provisions of the Croatian Constitution stating that the Republic of Croatia was created by the self-determination of a *narod* and/or is a nation-state of a *narod*, or of two or several *narodi*; a *narod* is sovereign; adherents of a *narod* have the right to Croatian nationality; adherents of a *narod* have special political rights, etc.

The auxiliary hypothesis is that the people (Croatian: *puk*) or, juridically more precise, inhabitants of the Republic of Croatia with the right to vote have lost a part of their power to decide on the membership of the Republic of Croatia in transnational organisations, namely, NATO and EU, and have been reduced to a legally unrecognizable entity by virtue of the fact that in the Republic of Croatia it is not known what makes either its people or its constitution.

KEYWORDS The Republic of Croatia, Constitution of the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia, *narodnjaštvo*/ethnonationalism, rights of minority ethnicities, democracy, Croatian transition 1990-

Recenzije

POLITIČKA KULTURA I DEMOKRATSKA TRANZICIJA U HRVATSKOJ

Predsjednik Republike Hrvatske Ivo Josipović u svom je govoru na konferenciji “Hrvatska – 28. članica EU” u Austriji u svibnju 2012. rekao da je Hrvatska željela postati članica Europske unije i zato “što smo u članstvu u EU vidjeli priznanje da smo postali ‘normalna zemlja’”.

Do toga priznanja Hrvatske kao “normalne zemlje” trebalo je od početka 90-ih godina prošlog stoljeća proći kroz borbu za državnu suverenost te tegobne godine tranzicije prema konsolidiranoj demokraciji. Probleme i društvene devijacije koji su se pojavljivali u tom procesu (prvenstveno vezane uz dvojni proces privatizacije poduzeća u društvenom vlasništvu te uz kljentelizam i korupciju) analizirali su mnogi politolozi, sociolozi, ekonomisti, pravnici i drugi znanstvenici koji su istraživali hrvatski proces tranzicije.

Jedan je od njih i politolog Pero Maldini, izvanredni profesor na Sveučilištu u Dubrovniku, koji u svojoj znanstvenoj monografiji *Politička kultura i demokratska tranzicija u Hrvatskoj* analizira

sustav društvenih vrijednosti suvremenoga hrvatskog društva (njegov sadržaj, oblike i strukturu) te političku kulturu. To je Maldinijeva druga knjiga (prva je *Demokracija i demokratizacija*) i rezultat je višegodišnjeg bavljenja sociokulturnim aspektima demokratske tranzicije postkomunističkih društava, poglavito društvenim vrijednostima i političkom kulturom te teorijama demokratizacije.

Monografija je podijeljena u tri opširne cjeline (“Tranzicija”, “Društvene vrijednosti”, “Politička kultura”).

U prvoj cjelini, “Tranzicija”, koja je podijeljena na dva veća potpoglavlja (Demokratska tranzicija i Tranzicija hrvatskoga društva) Maldini teorijski analizira pojam tranzicije i njezine aspekte (politički, ekonomski i socijalni) te razmatra bitna obilježja tranzicijskih procesa u postkomunističkim društvima. Određuje i njezine bitne političke sociostrukturne i sociokulturne preduvjete te analizira činitelje, procese konstitucije i održanja demokracije. Autor analizom specifičnih uvjeta tranzicije u Hrvatskoj opširno razmatra proces demokratske

* Pero Maldini, *Politička kultura i demokratska tranzicija u Hrvatskoj*, Dubrovnik, Sveučilište u Dubrovniku, 2011, 428 str.

tranzicije u društvu, strukturu i djelovanje glavnih političkih aktera, ali i ustroj i funkcioniranje političkog, gospodarskog i socijalnog sustava u zemlji.

U drugoj cjelini, pod naslovom "Društvene vrijednosti", Maldini čitatelje upoznaje s tim pojmom (naglašavajući distinkciju između vrijednosti i vrednota), teorijama društvenih vrijednosti (kategorijalnim, metodološkim i terminološkim različitostima u pristupu istom fenomenu različitih društvenih i humanističkih znanosti i disciplina) i sustavom društvenih vrijednosti.

Na osnovi većeg broja istraživanja različitih autora provedenih u gotovo posljednja tri desetljeća analizira društvene vrijednosti i vrijednosne orijentacije hrvatskog društva. Društvene vrijednosti razmatra s aspekta tradicijskih i modernih vrijednosti, dok su vrijednosne orijentacije analizirane s modernizacijskog, političkog, religijskog i socioekonomskog aspekta. Na osnovi rezultata više istraživanja Maldini prikazuje i vrijednosne orijentacije mladih u Hrvatskoj.

U cjelini "Politička kultura" u više podcjelina teorijski analizira koncept političke kulture, prikazuje procese stvaranja i djelovanja političke kulture, tipove političke kulture, građansku kulturu te analizira odnos političke kulture i političke strukture te odnos političke kulture i demokracije.

Analizira političku kulturu hrvatskog društva te pokazuje kako je na nju utjecalo povijesno naslijeđe. Na osnovi rezultata više istraživanja pokazuje njezina karakteristična sociopsihološka obilježja (autoritarnost, konformizam, odnos prema vođi i sl.).

Autor analizira i nacionalizam kao jedno od vrlo izraženih obilježja demokratske tranzicije hrvatskog društva, iznosi određenje tog pojma, prikazuje

odnos povijesnog naslijeđa i nacionalizma te oblike nacionalizma u razdoblju demokratske tranzicije hrvatskog društva na koje su bitno utjecali sociopolitički (politički, socijalni i ekonomski uvjeti u kojima se tranzicija odvijala zajedno s procesima osamostaljenja i uspostave hrvatske države) i sociokulturni činitelji (povijesno i političko naslijeđe, sociokulturna obilježja i politička kultura).

Pokazuje odnos političke kulture hrvatskog društva prema temeljnim vrijednostima i zahtjevima djelotvorne demokracije, koja znatno ovisi o socioekonomskim i sociokulturnim činiteljima, a posebno o ustroju političkog sustava i djelovanju političkih institucija. Pri tome posebnu pozornost posvećuje najvažnijim činiteljima koji pokazuju kvalitetu političke podrške demokraciji i izgleda za demokratsku konsolidaciju postautoritarnog poretka (socijalno i političko povjerenje, politička i građanska participacija, tolerancija, politička kompetencija te socijalni kapital).

Maldini napominje da iako se formalno-institucionalni ustroj Hrvatske temelji na demokratskim vrijednostima, praksa vladanja i javnopolitički diskurs političke vlasti u mnogome su obilježeni vrijednostima tradicijskog kompleksa i nedemokratičnošću, što je jedno od ključnih proturječja tranzicije hrvatskog društva, posebno u prvom tranzicijskom desetljeću.

U podcjelini "Strukturni rascjepi i političke sučeljenosti u hrvatskom društvu" prikazuje teorijske modele strukturnih rascjepa te detaljno analizira linije strukturnih rascjepa u hrvatskom društvu (teritorijalno-kulturni, ideološko-kulturni i socioekonomski). Pri tome navodi kako u većini tranzicijskih društava, uključujući i hrvatsko, zbog ograničene modernizacije u uvjetima komunistič-

ke vladavine, socioekonomski interesi nisu oni koji dominantno strukturiraju političke programe stranaka i političke preferencije birača, već su to prije svega ideološki i sociokulturni činitelji.

U zaključcima Maldini iznosi karakteristična obilježja demokratske tranzicije koja su zajednička većini postkomunističkih društava te ističe da su tranziciju hrvatskog društva označila i dva posve specifična obilježja koja su bitno utjecala na proces konstitucije države i na demokratizacijski proces – raspad jugoslavenske višenacionalne federacije i velikosrpska ratna agresija na Hrvatsku te višegodišnji rat za oslobođenje i nezavisnost.

“Uz te uvjete, još važniji je bio utjecaj dominantne strategije političke vlasti i način kojim je ona određivala sadržaj, smjernice i dinamiku toga procesa. Konkretno, sociokulturna obilježja hrvatskog društva, poglavito sustav društvenih vrijednosti i dominantna politička kultura kao opći sociokulturni okvir uspostave i funkcioniranja novog političkog sustava – ključno su utjecala na učinke tranzicijskog procesa u cijelosti” (str. 382).

Kao jednu od specifičnosti hrvatske demokratske tranzicije izdvojio je i tip prethodnog komunističkog režima, jer je socijalizam u hrvatskom društvu (kao i u ostalim jugoslavenskim republikama) – za razliku od većine društava srednje Europe kojima je bio nametnut izvana – bio autohton.

To je, ocjenjuje, bitno utjecalo na strukturiranje političkih elita, podjednako onih u vrijeme autoritarne komunističke vladavine i onih što su se oblikovale nakon njezina raspada.

Maldini također upozorava da je u procesu transformacije socijalističkog u

tržišno gospodarstvo privatizacija društvenog vlasništva izvedena pod patronatom političke vlasti netransparentno, ekonomski neracionalno i socijalno nepravedno, što je dovelo do “socijalne diferencijacije s obilježjima socijalne polarizacije” te utjecalo na promjene složenog sustava društvenih vrijednosti.

Ističe kako aktualna politička kultura hrvatskog društva u mnogočemu ne odgovara zahtjevima djelotvorne demokracije, što je najveća i najteže premostiva prepreka dovršenju tranzicijskog procesa i konsolidiranja demokracije.

“Politička kultura hrvatskog društva nedvojbeno je mješoviti tip s različitim udjelima parohijalnih, podaničkih i participativnih obilježja. Iako je u hrvatskom društvu razvidna zastupljenost modernih društvenih vrijednosti i orijentacija poput individualizma, liberalizma, postmaterijalizma i otvorenosti, što pogoduju razvoju participativnih obilježja političke kulture, ipak su znatno izraženiji kolektivizam, egalitarizam, religioznost i autoritarnost kao karakteristični kulturni obrasci tradicijskog naslijeđa, što pogoduju parohijalnim i podaničkim obilježjima političke kulture” (str. 388).

Iako je knjiga ponajprije namijenjena, kako i sam autor navodi, stručnoj javnosti i studentima, ona i svim ostalim zainteresiranim čitateljima pruža odličan uvid u sve aspekte i probleme tridesetogodišnje demokratske tranzicije te analizu političke kulture hrvatskog društva. Pri tome autor, koji se u svom radu koristio opširnom literaturom, čitatelje koji nisu politolozi upoznaje s politološkim i političkim pojmovima vezanim uz teme koje se obrađuju u knjizi.

Tomislav Delač

HRVATSKO PROLJEĆE 40 GODINA POSLIJE

Zbornik radova *Hrvatsko proljeće 40 godina poslije* proizašao je iz istoimenog međunarodnog znanstvenog skupa održanog 13. i 14. listopada 2011. godine na Filozofskom fakultetu u Zagrebu pod pokroviteljstvom Sveučilišta u Zagrebu i Gradske skupštine Grada Zagreba.* Skup je povodom 40. obljetnice *Hrvatskog proljeća* organizirao Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo u suradnji s Filozofskim fakultetom, Pravnim fakultetom te Fakultetom političkih znanosti u Zagrebu s ciljem da pokaže dokle je hrvatska historiografija u odnosu na *Hrvatsko proljeće* došla 2011. godine te što dosad u istraživanju još nije napravljeno. Zbornik ima 439 stranica, podijeljen je na četiri poglavlja s 20 radova, a uredio ga je Tvrтко Jakovina, redoviti profesor povijesti na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Zbornik sadrži i riječ urednika, riječ suorganizatora skupa, Damira Borasa, Josipa Kregara, Dalibora Čepule, Nenada Zakošek a i Stjepana Mesića, te riječ pokrovitelja, Alekse Bješliša i Borisa Šprema. Zbornik na kraju donosi bilješke o autorima (str. 429-434) i Kazalo imena (str. 435-439).

Prvo poglavlje, "Čisti računi": *Financijsko-ekonomska pozadina Hrvatskog*

proljeća, otvara rad "Što je zapravo bilo Hrvatsko proljeće?" novinara i leksikografa Josipa Šentije, koji se osvrnuo na nepostojanje općeprihvaćenih stajališta i zaključaka o važnosti *Hrvatskog proljeća*, identitetu i deklariranim ciljevima njegovih protagonista, odnosu pokreta prema tadašnjem političkom sustavu te o njegovoj točnoj dataciji. Šentija je u svom radu istaknuo važnost uloge Vladimira Bakarića, ulogu *Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika* iz 1967. godine kao svojevrsne prethodnice *Hrvatskom proljeću*, ulogu Matice hrvatske, važnost pitanja organizacije Teritorijalne obrane te utjecaj *Hrvatskog proljeća* na jugoslavenski ustav iz 1974. godine (str. 3-15).

Političar i leksikograf Antun Vujić autor je rada "Političke osnove nekih interpretacija Hrvatskog proljeća" (str. 17-41) u kojem zastupa i obrazlaže tezu o *Hrvatskom proljeću* kao reformističkoj heterodoksiji u odnosu na antinomije jugoslavenskog samoupravnoga socijalizma između komunizma i demokracije, partijskog etatizma i samoupravnog pluralizma, državnog i tržišnoga gospodarstva, centralizma i federalizma te unitarizma i nacionalizma. S obzirom na

* Tvrтко Jakovina, ur., *Hrvatsko proljeće 40 godina poslije*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012, 439 str.

obujam retorzije nad *Hrvatskim proljećem*, kao i na različite pozicije pojedinih političkih grupacija prije i poslije demokratskih promjena devedesetih godina, Vujić posebno razmatra aktualne političke intencije njihovih interpretacijskih odnosa prema *Hrvatskom proljeću*.

“Nekoliko teza o Hrvatskom proljeću” (str. 43-55) rad je političara i novinara Petra Kriste, koji ističe da *Hrvatsko proljeće* suštinski, po namjerama njegovih protagonista, nije bio prevratnički, nego reformski pokret, a reforme provedene u SK otvorile su prostor za djelovanje i drugim segmentima pokreta. Glavnu su ulogu u pokretu imala tri samonikla čimbenika (reformski dio službenih struktura, Matica hrvatska i studentski pokret) koja su, kao samostalni i neovisni, neujednačenih političkih pogleda i ideologija, ipak bila suglasna u pogledu ostvarenja temeljnih ciljeva. Kriste zaključuje da osamostaljena Hrvatska nije ni znala ni htjela na pravi način valorizirati doprinose *Hrvatskog proljeća* svom državnom osamostaljenju, već ih je minorizirala i marginalizirala.

Prvo poglavlje završava radom povjesničara Hrvoja Klasića “Svibanjsko savjetovanje 1968.: ekonomska-politička platforma Hrvatskog proljeća”. Klasić se bavi pitanjem periodizacije početka *Hrvatskog proljeća* te kao mogući datum njegova početka nudi savjetovanje političkih dužnosnika iz cijele Hrvatske održano u CK SKH 28. i 29. svibnja 1968. godine, ističući kako se tadašnje hrvatsko partijsko rukovodstvo, znajući da podršku svojim stavovima ne može tražiti u saveznom centru, okrenulo političkoj mobilizaciji građana SR Hrvatske (str. 57-74).

Drugo poglavlje, pod naslovom *Jugoslavenski i međunarodni kontekst Hrvatskog proljeća*, započinje radom povjesničara Ante Batovića “Titova Jugoslavija i

Ujedinjeno Kraljevstvo za vrijeme Hrvatskog proljeća” (str. 77-92). Batović u radu analizira britansku politiku i stavove prema nacionalno-liberalnom pokretu u Hrvatskoj od početka šezdesetih godina pa do sloma *Hrvatskog proljeća* 1971. godine u širem kontekstu bilateralnih odnosa Ujedinjenog Kraljevstva i Jugoslavije, odnosno u kontekstu dugoročnih britanskih i zapadnih interesa na području Istočne Europe i Mediterana. Zaključuje da britanski izvori pokazuju da je Velika Britanija, ali i Zapad u cjelini, prema Titovu režimu vodila svrshodnu politiku kojoj je osnovni cilj bio nenametljivim političkim i ekonomskim mjerama poticati liberalizaciju gospodarstva, politike i javnog života.

Prilog finske povjesničarke Rinne Eline Kullaa “US intelligence estimates of ‘the crises in Croatia’ and its relationship to detente in east-west relations across Europe 1971-1972” jedini je napisan i objavljen na engleskom jeziku. Autorica u njemu razmatra procjenu Američke središnje obavještajne agencije CIA-e o utjecaju *Hrvatskog proljeća*, s posebnim osvrtom na njegov utjecaj na izgradnju detanta u odnosima Istoka i Zapada širom Europe (str. 93-109).

Aleš Gabrič, slovenski povjesničar, analizirao je odnos slovenskog partijskog čelništva prema Hrvatskoj na prijelazu iz šezdesetih u sedamdesete godine 20. stoljeća (“Slovensko-hrvatski odnosi u prijelomnim godinama”; str. 111-125). Autor navodi da je slovensko rukovodstvo na početku bezrezervno podržavalo promjene u Hrvatskoj jer su sjeverne jugoslavenske republike u ekonomskoj sferi zagovarale stajalište razvijenih dijelova zemlje. Međutim, u prijelomnoj 1971. godini odnosi su se ohladili, a slovensko je rukovodstvo pokušalo ostati po strani, zagovarajući stajalište da su demonstra-

cije u Hrvatskoj hrvatski unutarnji problem u koji se drugi ne bi smjeli miješati.

“Percepcija Hrvatskog proljeća u Bosni i Hercegovini” (str. 127-148) rad je bosansko-hercegovačkog povjesničara Husnije Kamberovića u kojem je analizirao odnos prema *Hrvatskom proljeću* bosansko-hercegovačke političke elite s jedne strane te običnih ljudi s druge strane. Autor tako navodi da se bosansko-hercegovačko partijsko rukovodstvo suprotstavljalo idejama *Hrvatskog proljeća* jer je u njemu prepoznalo oblik neželjenog paternalizma. S druge strane, studenti koji su studirali u Zagrebu i tanka opozicija, uglavnom nekomunistička, širili su ideje *Hrvatskog proljeća* u Bosni i Hercegovini, naročito na prostoru Mostara i zapadne Hercegovine, što je dovelo do niza sudskih procesa, osobito nakon sloma *Hrvatskog proljeća* krajem 1971. godine.

Drugo poglavlje završava radom “Liberalna koalicija između saradnje i nerazumevanja: odnos političkih elita Srbije i Hrvatske 1969.-1971.” srbijanskog povjesničara Milivoja Bešlina, u kojem analizira odnose hrvatskog i srbijanskog partijskog rukovodstva u periodu od Šestog kongresa SKS i SKH krajem 1968. godine do smjene hrvatskog rukovodstva krajem 1971. godine. Bešlin ističe da se tu nije radilo o koaliciji u formalnom smislu, već o svijesti o zajedničkim interesima liberalizacije samoupravnog socijalizma, potrebe za proširenjem reformske baze u društvu te antibirokratizacije i anticentralizma. Zaključuje da srbijansko rukovodstvo predvođeno Markom Nikezićem u Karadorđevu jedino ne prihvaća nasilnu smjenu vodećih hrvatskih partijskih čelnika i gušenje *Hrvatskog proljeća*, znajući da bi taj politički potez partijskih konzervativaca otvorio put promjeni kursa i dogmatizaciji političkih prilika u zemlji, ali i kompliciranju srpsko-hrvatskih odnosa (str. 149-178).

Treće poglavlje, *Političke koncepcije, akteri, frakcije. Hrvatsko društvo u vrijeme Hrvatskog proljeća*, otvara “Prilog proučavanju Hrvatskog proljeća” srbijanske političarke i povjesničarke Latinke Perović. Prilog sadrži njezin rukopis nastao 1973. godine u kojem govori o događajima u Hrvatskoj i Srbiji 1970.-1972. godine i o tome kako ih je ona neposredno, a ne naknadno razumjela (str. 181-203).

Rad politologa Gorana Sunajka “Hrvatsko proljeće i načela ustavnih reformi” bavi se institucionalnom reformom političkog sustava, i to ponajprije na temeljima ustavnih promjena odnosa između federacije i federalnih jedinica, što je bilo jedno od temeljnih pitanja prije i za vrijeme *Hrvatskoga proljeća*. Objavljujući rasprave o ustavnim promjenama koje su započele krajem 1960-ih godina, 1971. godine su imale značajan odjek te su, u konačnici, rezultirale presudnim promjenama u Ustavu SFRJ iz 1974. godine, koji je omogućio veću autonomiju federalnih jedinica u odnosu na središnju državu, Sunajko zaključuje da su načela i zahtjevi aktera *Hrvatskoga proljeća* omogućili ravnopravniji položaj Hrvatske i drugih republika u Jugoslaviji te izgradili institucionalne temelje putu prema punoj samostalnosti Hrvatske u 1990-ima (str. 205-223).

“Političke kontroverze o popisu stanovništva 1971. godine” (str. 225-243) rad je povjesničarke Ive Lučić, u kojem predstavlja i analizira kontroverze unutar rukovodstva CK SKJ u vezi s popisom stanovništva 1971. godine. Autorica posebnu pozornost pridaje stavovima članova CK SKJ u vezi s definicijom kategorije Jugoslaven te uvođenjem kategorije Musliman u nacionalnom smislu, koje je, zaključuje autorica prema popisu stanovništva 1971. godine, rezultiralo naj-

dubljom promjenom u društveno-nacionalnoj strukturi Bosne i Hercegovine jer se, prema Saveznom zavodu za statistiku, 1,7 milijuna ljudi izjasnilo da su Muslimani, potvrdivši time Muslimane kao konstitutivni narod Jugoslavije.

Sociolog Ivan Markešić na temelju analize sadržaja tekstova u ondašnjim tiskovinama: crkvenim (*Glas Koncila*), državnim (*Vjesnik*) i partijskim (*Komunist*) nastoji dati okvirnu sliku socioreligijskoga stanja u hrvatskom društvu sedamdesetih godina 20. stoljeća i (pro)naći odgovor na pitanje: je li se, i ako jest zašto, Crkva u Hrvata “držala pasivno” za vrijeme *Hrvatskoga proljeća* (“Crkvena šutnja” u vrijeme *Hrvatskog proljeća*”; str. 245-270). Markešić je analizom sadržaja tekstova u *Glasi Koncila* 1971. godine pokazao da se taj crkveni dvotjednik nije ni jednim komentarom ili člankom pozabavio *Hrvatskim proljećem* i sudbinom koja je zadesila mnoge entuzijaste koji su potom završili u zatvoru te postavlja pitanje je li u ovom slučaju pojedinačno *hrvatsko nacionalno* žrtvovano radi širenja općega kršćanskoga?

Lingvist Krešimir Mićanović autor je rada “Jezična politika s kraja 60-ih i s početka 70-ih: u procjepu između autonomije i centralizma” (str. 271-290), u kojem je sagledao jezičnu politiku i jezično pitanje kao simptom međunacionalnih i međurepubličkih napetosti u Jugoslaviji. Svoje istraživanje usredotočuje na razdoblje omeđeno 1967. i 1971. godinom: od *Deklaracije o nazivu i položaju hrvatskog književnog jezika* objavljene 1967. godine do 1971. godine kada se hrvatske kulturne i znanstvene institucije odriču Novosadskoga dogovora “smatrajući ga bespredmetnim i nevažecim” sredstvom “za opravdavanje jezične neravnopravnosti i za nametanje srpskog književnog jezika ekavskog tipa”. Autor se osvrće i na problematiku *Rječnika hrvatskosrpskoga*

književnog jezika iz 1967. godine, tj. na odustajanje hrvatskih jezikoslovaca od daljnijeg rada na rječniku Matice hrvatske i Matice srpske, te na *Hrvatski pravopis* iz 1971. kao na prvi konkretan rezultat hrvatske jezične politike koja je odricanjem od Novosadskog dogovora odlučila autonomno rješavati jezična pitanja.

Sljedeći rad u zborniku obrađuje fenomen *Hrvatskog proljeća* u svjetlu teorije kulturalne traume i njezinih psihoanalitičkih i sociohistorijskih pretpostavki (“Pisanje/čitanje *Hrvatskog proljeća* – između mita i traume”; str. 291-308), a njegova je autorica lingvistica Suzana Coha. Ona na primjeru djela hrvatske književnosti objavljenih krajem 60-ih i početkom 70-ih godina 20. stoljeća, ali i kasnije, izdvaja i opisuje (meta)književne strategije i modele reprezentacije kojima se *Hrvatsko proljeće* do danas uspostavlja u svojoj ambivalenciji – između nacionalno-identifikacijskoga mita i (još uvijek neprorađene) nacionalne traume.

Rad povjesničarke Snježane Koren bavi se utjecajima političkih zbivanja 1971. godine na narativ u udžbeniku povijesti iz 1971. godine (prvom poslijeratnom gimnazijskom udžbeniku povijesti 20. stoljeća) te kasnijim prikazima *Hrvatskog proljeća* u udžbenicima povijesti. U središtu interesa autorice rada koji nosi naslov “Udžbenik iz 1971. i udžbenici o 1971: udžbenički narativi i politike povijesti 1971.-2011.” našao se onodobni povijesni kurikulum te kasniji tretman *Hrvatskog proljeća* u povijesnim udžbenicima. Gledajući na njih kao na svojevrzne službene dokumente, autorica je svoje izvore iskoristila kako bi ukazala na raznolike politike povijesti (str. 309-332).

“Studentski pokret u Hrvatskom proljeću – zametci političkog pluralizma” (str. 333-341) rad je novinara i publicista Tihomira Ponoša, u kojem prikazuje glavne značajke samoga pokreta. To

su, prema autorovu sudu, njegova pluralnost, njegova autohtonost u nastanku i autonomnost u djelovanju, njegova nenasilnost i njegova politička naivnost. Autor u radu također navodi što se zbivalo s vodećim ljudima studentskog pokreta 1971. godine sve do današnjih dana, odnosno kakve su karijere izgradili i kakav su trag ostavili u hrvatskome društvu. Tako npr. navodi slučaj Ante Paradžika, predsjednika Saveza studenata Hrvatske 1971. godine i jednog od obnovitelja i dopredsjednika Hrvatske stranke prava u samostalnoj Hrvatskoj, kojeg je u nerazjašnjenim okolnostima ubila hrvatska policija. Smatra se da je zapravo riječ o političkom atentatu.

Na temelju privatne arhive člana CK SKH Čedo Grbića, povjesničar Srđan Grbić analizira političko djelovanje i ideološki pogled tog aktera "proljećarskih" događaja ("Čedo Grbić o Hrvatskom proljeću: prilog o ideologiji jednog vremena"; str. 343-349). Od studenata etiketiran kao "unitarist", a od određenih srpskih političara kao izdajica srpskog naroda, Čedo Grbić, kao Srbin iz Hrvatske, proživljavao je događaje vezane uz *Hrvatsko proljeće* posebno intenzivno. Budući da je bio zastupnik "srednjeg" puta, njegovo djelovanje izmiče uobičajenim karakterizacijama onog vremena te predstavlja značajnu epizodu u proučavanju ideologije "proljećarskih" događaja.

Posljednje, četvrto poglavlje, pod naslovom *Hrvatsko proljeće i suvremena Hrvatska (1971.-1991.-2011.)*, započinje radom povjesničara Alberta Binga "Hrvatsko proljeće (Miko Tripalo i Ivan Supek) i vrijeme promjena: kontinuitet demokratske evolucije hrvatske politike na prijelazu osamdesetih u devedesete godine 20. stoljeća" (str. 353-384). Autor u radu problematizira karakter politič-

kih i društvenih promjena iz perspektive Ivana Supeka i iz opozicijske perspektive Mike Tripala te ukazuje na povijesnu poveznicu sedamdesetih i devedesetih godina koju u naznačenom razdoblju utjelovljuje politička djelatnost prvaka *Hrvatskog proljeća* Mike Tripala (pitanje međunacionalnih odnosa, koncepti društvenih reformi, shvaćanje "hrvatstva" i "jugoslavenstva", odnos prema demokraciji i ljudskim pravima, odnos politike i etike, problem nacionalne pomirbe, prevladavanja naslijeđa Drugoga svjetskog rata itd.).

"Mozaik hrvatskoga reformskog pokreta 1971." (str. 385-427) posljednji je rad u zborniku, a potpisuje ga njegov urednik i povjesničar Tvrtko Jakovina, koji zaključuje da su devedesete na europskom Jugoistoku mogle izgledati drukčije da je reformski pokret u Jugoslaviji početkom sedamdesetih uspio.

Osim što se bave političkim zbivanjima, radovi u zborniku bave se i jezičnom politikom, književnošću, ali i onima koji nisu odobravali *Hrvatsko proljeće*. Zbornik je trebao pridonijeti kontekstualizaciji zbivanja, pokazati kako su se zbivanja u Hrvatskoj osjećala i povezivala s onima u Sloveniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji, odnosno kako su ih vidjeli u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu. Njegova je važnost i u tome što je otvorio neke još uvijek slabo poznate i istražene teme, npr. odnos Katoličke crkve prema *Hrvatskom proljeću*, interpretacija stajališta Čede Grbića itd. Također treba istaknuti da su radovi uglavnom donijeli nove informacije te drukčija čitanja i interpretacije događaja iz 1971. godine. Zbornik *Hrvatsko proljeće 40 godina poslije* iznimno je vrijedno historiografsko djelo i kao takvo treba ga preporučiti svima koje zanima suvremena hrvatska politička povijest.

Velimir Veselinović

*Izvješće
o radu
Društva*

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2013. GODINI

Godine 2013. Hrvatsko politološko društvo održalo je nekoliko sastanaka Izvršnog i Nadzornog odbora te je sudjelovalo u aktivnostima koje je organiziralo samostalno ili u suradnji s Fakultetom političkih znanosti i drugim institucijama. Popis članova dostupan je na www.politologija.hr. Posebna se pozornost posvećuje redovitom informiranju članova Društva preko internetske stranice. Godine 2013. nije održan godišnji skup politologa *Hrvatski politološki razgovori*.

U prosincu 2013. održana je izborna skupština HPD-a na kojoj je izabrano novo rukovodstvo. Predsjednica HPD-a je Davorka Budimir, potpredsjednici Dražen Lalić i Dario Nikić Čakar, a tajnik Kristijan Kotarski. Izvršni odbor HPD-a djeluje u sastavu: Enes Kulenović (glavni urednik *Analas*), Miljenko Antić, Đana Luša, Pero Maldini (Dubrovnik), Ana Pažanin, Boško Picula, Zoran Radman (Split), Višeslav Raos, Slaven Ravlić, Mario Sošić (Kanfanar) i Nenad Zakošek. U Nadzorni odbor HPD-a izabrani su: Tonči Kursar, Ana Matan i Marjeta Šinko.

Međunarodna suradnja HPD-a promovirana je odlaskom hrvatskih politologa na 18. godišnju konferenciju CEPSE-e koja je održana od 24. do 26. listopada 2013. u Pilsenu u Češkoj pod nazivom *Third Democratic Decade: Challengers of/for Consolidation*. Hrvatski su predstavnici bili: Đana Luša (*International Public Relations of Small Central European States: Comparative Analysis of Public Diplomacy and Nation-Branding in Slovenia and Croatia*), Berto Šalaj (*Contemporary Populism*), Stevo Đurašković (*National Identity-Building and Political Legitimacy in the 1990s Croatia: The Case of "Tudjmanism"*), Nataša Beširević (*European Union and its impact on the public diplomacy in Croatia*), Anamarija Musa i Petra Đurman (*Challenges of Anti-corruption Policy: The Case of Croatia*), Marjeta Šinko (*Women's National Election Success or Stagnancy? A Study on the Implementation of Croatia's Quota Legislation in the 21st Century*), Dario Nikić Čakar i Goran Čular (*Whom to trust: political scientists or voters? Left and right in party platforms and voters' attitudes in Croatia 1990-2011*), Andrija Henjak i Goran Čular (*Stability and Change in Party Systems with Strong Political Identities: The Case of Croatia*) te Davor Boban. Na konferenciji je sudjelovala i Ana Matan, koja obnaša dužnost tajnice CEPSE-e.

U svibnju 2013. predstavnici HPD-a sudjelovali su na godišnjem susretu politologa Srbije, a u lipnju na godišnjem susretu Slovenskoga politološkog društva.

U veljači 2013. objavljen je deveti broj *Analas Hrvatskog politološkog društva*. Na više od 300 stranica i u nakladi od 250 primjeraka objavljeni su znanstveni i stručni radovi te studije, osvrti i recenzije novih politoloških knjiga. Broj je financijski podupro Fakultet političkih znanosti. Svi objavljeni tekstovi dostupni su na vlastitij

web-stranici <http://www.analihpd.com> i na portalu hrvatskih znanstvenih časopisa <http://www.hrca.hr>.

Pozivamo sve politologe i novinare te studente koji još nisu naši članovi da se učlane u HPD (*online* prijava na <http://www.politologija.hr>).

U srpnju 2014. godine održat će se 23. kongres IPSA-e u Montrealu, na kojem će sudjelovati više od 15 predstavnika iz Hrvatske.

*Davorka Budimir,
predsjednica HPD-a*

UPUTE SURADNICIMA

Anali Hrvatskog politološkog društva časopis je koji prvenstveno objavljuje radove iz znanstvenog polja politologije. Osim toga u časopisu se objavljuju radovi iz komunikacijskih znanosti (komunikacijska teorija, masovni mediji i odnosi s javnošću) te drugih polja društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, ekonomije, prava, povijesti i filozofije. Časopis izlazi jedanput godišnje, u pravilu do kraja prvog polugodišta godine koja slijedi godinu na koju se odnosi izdanje.

Časopis objavljuje recenzirane rukopise.

Rad se predaje uredništvu u tiskanom i elektroničkom obliku. Obim rada ne smije prelaziti dva autorska arka (57 600 slovnih mjesta s razmacima).

Na kraju rada navodi se cjelovit popis korištene literature, abecednim redom prema prezimenu autora, na sljedeći način:

KNJIGE:

Redom se navode autor, godina, naslov, mjesto izdanja, izdavač; na primjer:

Zakošek, N. (2002) *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: Michigan University Press.

Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (1998) *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.

POGLAVLJA U KNJIGAMA (ZBORNICIMA):

Redom se navode autor, godina, naslov poglavlja (članka), urednici knjige (zbornika), naslov knjige (zbornika), mjesto, izdavač, stranice; na primjer:

Petak, Z. (2001) Proračunska politika Sabora, u: M. Kasapović, ur., *Hrvatska politika 1990.-2000*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

ČLANCI U ČASOPISIMA:

Redom se navode autor, godina, naslov članka, naziv časopisa, volumen (godište), broj, stranice; na primjer:

Prpić, I. (2001) Napomene o shvaćanju suverena u Ustavu Republike Hrvatske. *Politička misao* 38 (1): 5-11.

RADOVI DOSTUPNI NA INTERNETU

Rad koji je dostupan na internetu stavlja se u popis literature tako da se redom navеду autor, naslov, izvor (<http://>) i datum učitavanja; na primjer:

Ostrom, E., The Complexity of Collective Action Theory, <http://www.indiana.edu/~workshop> (20. 6. 2006.)

Pri upućivanju na tekstove iz literature, neovisno o tome radi li se o citatu ili o pozivanju na druge autore, izvor se navodi u tekstu, a ne u bilješkama. Referenca se stavlja u zagrade, a navodi se prema sljedećim primjerima:

1. (Zakošek, 2002);
2. Ako je riječ o preciznijem navodu ili citatu, u referencu treba uključiti i broj stranice; na primjer: (Zakošek, 2002: 36);
3. Ako rad ima dva autora, navode se oba; na primjer: (Buchanan i Tullock, 1962);
4. U slučaju zajedničkog rada trojice i više autora navodi se samo prezime prvog autora, a za doprinos ostalih autora upotrebljava se izraz "i suradnici"; na primjer: (Kasapović i sur., 1998);
5. Kod kontinuiranog pozivanja na isti izvor upotrebljavaju se oblici: (*ibid.*) ili (*op. cit.*).

Autorima se sugerira da bilješke predvide isključivo za komentiranje ili dopunu rečenog u tekstu.

