

Приказ књиге: *Изградња државе* Френсиса Фукујама, Филип Вишњић, Београд 2007, 165 стр.



Френсис Фукујама постао је светски познат након објављивања своје књиге драмског назива "Крај историје и последњи човек" (1992). У књизи која је изазвала сензацију у светским интелектуалним круговима Фукујама долази до логички доста утемељеног закључка да се након пада комунизма деведесетих година прошлог века и тријумфа либералног капитализма, ништа значајније више не може десити на светској позорници што би заслуживало епитет "историјски" и да је либерални капитализам крајњи домет владавине човека. Но, у овом приказу не разматра се да ли је Фукујама био у праву или не, већ се посвећује пажња његовој новијој књизи "Грађење државе-управљање и светски поредак у 21. веку.", која је заснована на предавањима која је аутор држао на универзитету Корнел у Итаци (држава Њујорк) 18-21. фебруара 2003. године.

Иако заклето републиканац и либерал, Фукујама у књизи реafirмише потребу за снажном државом и објашњава да се након завршетка хладног рата појавило доста тзв. "пропалих држава" (Хаити, Балкан, Источни Тимор, Камбоџа) неспособних да решавају проблеме свог становништва. У том периоду, дакле деведесетих година прошлог века, међународне финансијске институције (ММФ, Светска банка), као и Влада САД, промовисале су скуп мера намењен смањењу уплитања државе у економске токове, који је назван «Вашингтонски консензус» или неолиберализам. Овај скуп мера подразумевао је приватизацију државних предузећа, либерализацију спољне трговине и страних директних инвестиција, смањење буџетског дефицита и јавних давања, укидање функција државе које ометају функционисање тржишта и конкуренцију, реформу пореског система и фискалну дисциплину, тржишно одређене каматне стопе итд. Увиђајући да економске реформе засноване на овом моделу нису у многим земљама успеле да остваре обећане резултате, Фукујама износи закључак да је недостатак одговарајућих институционалних капацитета државе које су примениле

ове мере довео у горе стање од оног у којем би биле да реформа није ни обављена?!

Кључна премиса, и по мени право решење деценијске дилеме о томе да ли дати предност либералном или традиционалном (држава са много овлашћења) концепту државе састоји се у томе да иако се улога државе треба ограничити у одређеним областима, она се истовремено мора појачати у другим областима!

У складу са наведеним, веома је важно бити свестан разлике између делокруга државе, који укључује различите владине функције и циљеве и јачине државне власти, односно способности држава да планирају и спроводе у дело политику и примењују законе (институционални капацитет). Ова разлика се пречесто пренебрегава, па се моћ државе често користи као синоним и за институционални капацитет и за опсег државних активности.

Дакле, требало би да постоји одређени степен хијерархије функција државе, значи неке су важније и примарније од других, а неке су непотребне, чак контрапродуктивне. Тако Светска банка у свом Извештају о светском развоју (1997) категоризује државне функције у три групе: «минималне», «средње» и «активистичке». «Минималне» функције обухватају, између осталих, одбрану, очување реда и закона, јавно здравство, заштиту својинских права, заштиту сиромашних. «Средње» функције обухватају образовање, борбу против монопола, социјално осигурање, док су «активистичке» функције повезане са индустријским политикама и редистрибуцијом богатства земље. У вези с тим, САД, на пример имају минималнију државу од Француске и Јапана (ужи опсег активности), али је у оквиру постојећег опсега државних активности, моћ америчке државе веома велика.

Постојање високог степена институционалног капацитета једне државе нарочито је било важно у посткомунистичким земљама које су прошле кроз процес приватизације државних предузећа. Ово стога што иако приватизација подразумева смањење опсега државних функција, она захтева и једно функционално тржиште и висок степен институционалних капацитета државе. Тај капацитет није постојао у постсовјетској Русији, па су већи део приватизоване имовине нашао у није нашао у рукама предузетника који би је продуктивно употребили.

Занимљиво је да је нобеловац и либерал Милтон Фридман који је деведесетих саветовао земљама у транзицији приватизацију као једини "лек за све болести", 2002. године

покајнички изјавио да је погрешио и да је владавина права ипак важнија од приватизације.

Можемо закључити да је, иако је период након пада Берлинског зида, обележен доминацијом економских ставова који су се залагали за либерализацију и минималну државу, десет година касније утицајни економски теоретичари закључили су да многе детерминанте које утичу на економски развој нису економског карактера, већ се тичу институција и политике. У теорију се уводи потпуно нов и до тада мало познат аспект, а то је аспект грађења државе, институција, уз реafirмацију борбе против корупције. То, дакле, значи да на економски развој веома утичу фактори као што су демократија, федерализам, децентрализација, партиципација грађана, социјални капитал, култура, род етничка припадност итд.

Фукујамина књига објављена је 2004. године и можемо рећи да је, на неки начин, предвидела велику светску финансијску кризу која се десила 2008. године, односно крах либералног модела капитализма. Чак и економски аналитичари у САД предвиђају да ће, уместо најављене хиљадугодишње супремације либералног капитализма, тзв. државни капитализам, као стабилнији модел, преузети улогу доминантног модела економског развоја.

Књига "Грађење државе-управљање и светски поредак у 21. веку" концепцијски је подељена на три главна дела и четврто, врло кратко поглавље које има функцију формалног закључка, односно сублимације изложених претпоставки и констатација аутора.

Први део књиге под називом «Недостајуће димензије државности», поставља аналитичке основе за разумевање различитих димензија «државности» тј. функција, могућности и основа на којима се заснива легитимност владе једне државе. Аутор овде анализира повећано учешће државног сектора у привредама развијених капиталистичких земаља примећујући да је почетком прошлог века државни сектор у овим земљама трошио око 10 посто друштвеног производа, да би тај удео нарастао на чак 50 посто осамдесетих година 20. века, док је у Шведској достигао импозантних 70 посто. Аутор, помало контрадикторно, примећује да оспоравани Вашингтонски консензус сам по себи нема озбиљнијих недостатака, али да он није, у транзиционим земљама, могао донети позитивне резултате због недостатка чврстих институционалних мрежа и непостојања владавине права. Основна порука овог дела књиге је, дакле, да се мора направити дистинкција између две димензије државности. Прва димензија тиче се делокруга државе, који укључује различити владине функције

и циљеве. Друга димензија повезана је са јачином државне власти, која се манифестује као способност државе да планира и спроводи политику, уз јасну и недвосмислену примену закона, што се модерним речником данас назива институционални капацитет (државе).

Фукујама истиче да се моћ државних институција не може измерити на један општеприхваћен начин. Египат, на пример, има прилично ефикасан систем унутрашње безбедности, али такође има великих проблема са пословима који се тичу обраде пријава за визе или лиценцирање малих и средњих предузећа. Мексико и Аргентина су, рецимо, прилично успешно реформисале централне банкарске институције, али су у области здравства и образовања имале много мање успеха.

У складу са напред наведеним, аутор поставља можда кључно питање: да ли је са становишта економске ефикасности важније смањити надлежности државе или појачати државну моћ? Иако се унапред оградио од било каквих генерализација, Фукујама ипак имплицитно наводи да је, у ширем смислу, моћ државних институција, значајнија од опсега државних функција. Да би ово подржао ово тврђење он истиче да се супериорни привредни учинак Источне Азије у поређењу са Латинском Америком пре може приписати квалитету источноазијских државних институција него било којој разлици у погледу државног делокруга.

Додатни разлог за тврдњу да је моћ државе значајнија од њених ингеренција при детерминисању дугорочних стопа економског раста је релативно висока позитивна корелација између бруто домаћег производа по глави становника и процента бруто домаћег производа који «отпада» на државни сектор. Богатије земље обично теже да усмере већи део националног богатства кроз свој државни сектор. Иако је стопа опорезивања мера ширине државног делокруга, она је уједно и мера административног капацитета. Неке земље желеле би да захватају већи део бруто домаћег производа преко пореза, али то нису у стању, јер не могу да надгледају убирање пореза и да примењују пореске законе. Чињеница је, наводи Фукујама, да постоји висока позитивна корелација између пореског захватања и нивоа развоја једне земље. У вези са тим, он тврди да се негативни ефекти превеликог опсега државних функција, дугорочно изједначавају са позитивним ефектима већег административног капацитета.

Функционалност односно квалитет институција може се илустровати следећим примером. Деведесетих година прошлог века у Перуу је било потребно 10 месеци да би се формално основало мало предузеће, док је у САД и Канади за исти посао требало одвојити свега два дана. Овакво понашање државних институција често приморавља

предузетнике да оду у неформални сектор, који је динамичног карактера и често служи као једини извор одређених добара и услуга у сиромашним срединама.

Следећи ниво анализе у првом делу књиге тиче се четири аспекта државности везаних за институционални капацитет који се могу диференцирати. Први аспект државности повезан је са концепирањем организација и менаџментом. Овде се ради о подручју менаџмента јавне администрације, које је веома експлоатисано у америчкој и другој западној литератури. Други аспект разматра концепт политичког система као целине, на државном нивоу. Овде, наравно, можемо говорити о различитим концепцијама организовања извршне власти, као што су председнички и парламентарни системи. Такође, федерализам и децентрализација су неки од начина на које можемо побољшати брзину политичког одговора државе на потребе грађана. Трећи аспект државности бави се концептом основе легитимности државне власти. Ово значи да државне институције, не само што морају да раде заједно као целина, у административном смислу, већ их друштво које је њихова база, мора прихватити као легитимне. Наводи се пример Совјетског Савеза крајем осамдесетих година прошлог века, који је почео да се распада, делом и зато што је владајући режим изгубио легитимност у очима својих грађана. Аутор се овде такође бави питањем демократије и њеног утицаја на економски развој, постављајући питање да ли она помаже или одмаже економском развоју, закључујући, на крају, да се не може потврдити неки јасан каузалан однос између демократизације и побољшања економских перформанси. Четврти аспект државности везан је за норме, вредности и културу, али се преодминантно односи на оно што назвамо социјалним капиталом. Овде се, дакле, разматра однос формалних и неформалних институција и истиче значај неформалних институција у сваком друштву, јер га чине организованијим и повећавају одговорност појединца.

Други део књиге под називом «Слабе државе и црна рупа јавне администрације», истражује узроке слабе државе, нарочито питање зашто не може постојати наука о јавној администрацији упркос покушајима да се таква наука успостави. Аутор стога истиче да је поље јавне администрације, уствари, више умеће него наука. Дакле, нема готових рецепата за проблеме у јавној администрацији, јер је ситуација са којом се свака земља суочава специфична. Добра решења за ове проблеме морају, каже Фукујама, да буду локална, што захтева, кад су у питању земље у развоју, потпуно другачији однос између влада и њихових спољних донатора и саветника. Другим речима, једно од полазишта овог дела књиге је да не постоји оптимални облик организације односно науке о администрацији. Износи се и став да је доминација економиста на пољу организационе теорије бацила у засенак ранији социолошки ток размишљања о организацијама, што је допринело да се изгубе из вида нека од важних открића социолошке традиције. Познато је да су организације такви скупови појединаца који испољавају како кооперативно тако и компетитивно понашање. Већина теоретичара слаже се са тезом да појединци сарађују у организацијама само зато што

им је то у личном интересу. Разилажење између личних интереса и интереса организације довело је до стварања нове теоријске гране која се бави односом принципал-агент, односно власник-менаџер (заступљени-заступник). Овај однос постао је суштински оквир за разумевање проблема у управљању, како у сфери приватног сектора, тако и у сфери јавног сектора. У демократијама представници заступљених су, обично изабрани представници, а запослени у владиним телима (владини службеници) перципирани су као заступници (агенти). Политичка корупција настаје онда када поменути владини службеници своје личне интересе ставе испред интереса оних које заступају. У складу са тим, велики део посла усмереног на побољшање јавног управљања, састоји из покушаја да се на бољи начин ускладе интереси заступника и заступљених. Ово се најчешће може извести тако што се промовише већа јавност рада државних службеника, као и приморавање истих да снесу одговорност за своје поступке путем механизма казни и награда.

У вези са напред изнетим, следећи проблем који се појављује није само то што заступник и заступљени и јавној организацији имају различите интересе. Проблем је такође и то што заступник, у ствари често и не зна шта заступљени жели, па није у стању да његове жеље спроведе у дело. Значи, сами циљеви јавних организација често нису јасно дефинисани, што, наравно отежава или онемогућава њихово достизање.

Следећа важна идеја која се анализира у овом делу књиге, а тиче се реформе јавног сектора, повезана је са прављењем дистинкције између два аспекта услуга јавног сектора. Први аспект односи се на интензитет трансакција у јавном сектору, а други на дискрециони карактер тих услуга. Интензитет (волумен) трансакција дефинише се као број одлука које које организације морају да донесу, а које могу да варирају од врло малих (одлука централне банке о промени каматних стопа) до врло крупних (пружање примарног образовања). Дискрециони карактер јавних услуга може да се дефинише као захтев да релевантна особа која доноси одлуке процени мањкаве или непотпуне информације, на супрот ситуацији у којој се одлуке могу доносити рутински. Према овим мерилима, централно банкарство је високо дискреционо, док ситно комерцијално банкарство то није. Аутор закључује да су најпроблематичније области јавне администрације оне које се баве пословима који имају висок интензитет/волумен трансакција, а ниску специфичност/дискретност. На пример, телекомуникационе компаније имају вишу специфичност од организација које одржавају путеве или железнице, што и потврђује чињеница да у већини земаља телефони боље функционишу него путеви.

Трећи део књиге под називом «Слабе државе и међународна легитимност», можда је најзанимљивији за читаоце из наше земље, нарочито одељак који се бави «ерозијом суверенитета» држава. Нажалост, Фукујама се овде декларише, као типичан

представник «месијанске» америчке политике са краја 20. и почетка 21. века. Он овде наводи: «Дикатори и особе које су кршиле људска права, као што је српски Милошевић, нису могли да се крију иза принципа суверености да би се заштитили док су чинили злочине против човечности, поготово у мултиетничким државама као што је бивша Југославија где су границе саме суверене државе биле оспораване. Под оваквим околностима, стране силе су делујући у име људских права и демократске легитимности, имале не само и право, већ и обавезу да се умешају.»!?

Овим Фукујаминим наводима не треба нарочит коментар. Јасно се види да је аутор потпао под утицај «мејнстрима» у америчкој политици који се залаже за војне интервенције, кад год естаблишмент процени да је потребно, невезано за одобрење Уједињених нација нити међународно право.

Ипак, имајући у виду, Фукујамин «преображај» од промотера либералног капитализма до пропагатора веће улоге државе у том и таквом капитализму, не би нас требало изненадити ако се у својој наредној књизи супротстави америчком интервенционизму у свету. У међувремену се доста тога издешавало на политичкој сцени света (грузијска криза, косовски преседан, финансијска криза у свету, избор новог америчког председника), па ће један тако бритак ум какав је Фукујамин вероватно извући неке нове закључке и схватити да поменути догађаји представљају некакве сигнале да се свет мора покренути у квалитативно новом правцу жели ли да опстане и да је пракса коју спроводе САД на међународном плану последњих петнаестак година показала све своје мане и вратила се као бумеранг самим Сједињеним државама.

Овај део књиге такође се бави тзв. «грађењем нација». Аутор се позива на случајеве Авганистана, Сомалије, Ирака, Босне, Косова. Он истиче да су САД и његови савезници били «релативно» успешни у овом послу изградње слабих или разорених институција у овим земљама и увођењу демократије. Иако, имплицитно признаје неуспех који су у поменутим земљама САД доживеле након извршених војних интервенција у поменутим земљама, Фукујама нема храбрости да то и експлицитно призна већ истиче да је су спољашње интервенције ипак биле оправдане јер су се јавиле као одговор на хуманитарне кризе и озбиљне пост-конфликтне ситуације.

Иако се тешко можемо сложити са ауторовим ставовима изнетим у трећем делу књиге, мора се признати да су први и други део написани заиста бриљантно. Речник је једноставан, а веома компликоване теме обрађују се на веома разумљив начин. Све у свему, књига којом је Френсис Фукујама оправдао назив писца са «контроверзним» погледом на светска збивања...