

УДК:  
321.01:316.32

Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXV) XII, vol=36  
Бр. 2 / 2013.  
стр. 103-119.

*Петар Матић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ДРЖАВНИ КАПАЦИТЕТ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ\*\***

### **Сажетак**

*Феномен државног капацитета у актуелном периоду представља један од најчешће проучаваних, пре свега у економији и политичким наукама, али и сродним дисциплинама. Циљ овог рада је да утврди ефекте глобализације на државни капацитет, пре свега оне негативне карактеристике које директно или нешто мање директно подривају суверенитет и аутономију државе последично узрокујући опадање државног капацитета. Највидљивија консеквенца глобализације је умањена могућност институција да одговоре на изазове света у коме живимо. То се превасходно односи на немогућност прикупљања свих расположивих ресурса како би се имплементирали јавно-политички циљеви и вршила редистрибуција у виду испоруке јавних добара. Бројни чиниоци крајње сложеног процеса/пројекта глобализације истовремено погађају како слабије тако и моћније државе које су с почетка били главни протагонисти и заговорници света међузависности и глобализације. Отуда и не чуди да су неки од најеуфоричнијих академских заговорника глобализације и безусловне либерализације убрзо одустали од својих првобитних претпоставки и доживели интелектуални „коперникански обрт“ у жељи да реafirмишу улогу државе (нпр. Фукујама). У раду се покушавају пружити неки одговори на бројна питања и дилеме*

---

\* Истраживач сарадник, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

које прате проблем државног капацитета у глобализованом свету.

Кључне речи: глобализација; државни капацитет; адаптивни капацитет; вето тачке; држава; друштво; инфраструктурална моћ; институције.

## СУВЕРЕНИТЕТ, АУТОНОМИЈА И КАПАЦИТЕТ ДРЖАВЕ

У актуелном периоду, феномен државног капацитета заокупља пажњу великог броја истраживача у готово свим областима друштвених, а самим тим и политичких наука. Комплексност и ширина појма и феномена државног капацитета узрокује да се њему приступа из различитих углова посматрања и да се притом долази и до диферентних одређења и дефиниција. У најопштијем смислу, државни капацитет се види као могућност мобилизације свих расположивих ресурса зарад ефикасног и ефективног остваривања предвиђених државних и друштвених циљева и задатака.<sup>1)</sup> Из саме дефиниције, уочава се узрочно-последична веза капацитета државе и друштвених последица одлука њених институција. Другим речима, „слабе државе“, на супрот „јакима“, не располажу адекватним механизмима у прикупљању ресурса, што у крајњој инстанци онемогућа њихову редистрибуцију, последично водећи крајње негативним последицама по друштво. У овом раду, ја ћу покушати да одредим неке елементе који чине државни капацитет, и притом ћу се, услед измењених околности у светлу глобализације и јачања међузависности осврнути и на контекстуалне, пре свега, спољне факторе који у већој или мањој мери, одн. директно или индиректно утичу на државни капацитет.

У зборнику радова, „Реинвентирање владе за XXI век: државни капацитет у глобализованом друштву“ постављају се многобројна питања и такође покушавају пружити одговоре на тешкоће са којима се држава суочава у глобализованом свету.<sup>2)</sup> Као најзначајнија од поменутих дилема је свакако она која се односи на институционалне иновације како би се превазишли изазови које глобализација носи. Ово се посебно односи на развој институција у пост-комуни-

1) Овакво одређење државног капацитета можемо срести код Јона Пјера и Мартина Пејнтера, Pierre, Jon, Painter, Martin, „Unpacking Policy Capacity: Themes and Issues“, у Painter, Martin, Pierre, Jon, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, New York, 2005, стр. 2.

2) Rondinelli, Dennis A, Cheema, Sabbir, eds, „Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society“, Kumarian Press Inc, 2003.

стичким, пост-социјалистичким државама и транзиционим системима где се „криза управљања“ манифестује у разноврсним облицима, од „административног опадања“, преко „институционалног колапса“ и у коначном исходу „слабости државе“.<sup>3)</sup>

Ови разлози навели су многе ауторе који се баве питањем изградње држава, да посебну пажњу посвете државном капацитету и његовим последицама на шире развојне процесе. Фукујама (Fukuyama, Frances) као неопходне чиниоце државног капацитета уводи транспарентност у примени и планирању јавних политика и имплементацији закона и правних норми.<sup>4)</sup> Поједини истраживачи, у циљу дефинисања државног капацитета уводе појам „инфраструктуралне моћи“, где се снага државе сагледава кроз збирни капацитет њених институција. Тако, Ман (Mann, Michael) инфраструктуралну моћ посматра као „институционални капацитет централне државе, деспотске или не (без обзира на тип режима, прим. П.М.), којим обухвата своју територију и у оквиру ње примењује своје одлуке.“<sup>5)</sup> Међутим, према Ману, снага државе се не огледа искључиво кроз њен капацитет, већ она представља комбинацију капацитета и аутономије. Премда се у литератури која обухвата проблематику државног капацитета ова два појма повезују, овде је неопходно направити дистинкцију између аутономије и капацитета државе. Појам аутономије државе, односи се на њену способност да самостално уређује односе и понашање унутар зоне свога деловања, одн. да доноси одлуке независно од других ентитета, било да су у питању друге државе, међународне институције, али и друге утицајне организације (рецимо, транснационалне корпорације и сл.). Управо из тог разлога неки аутори Манов појам деспотске моћи тумаче као могућност креатора јавних политика да одлуке доносе независно у односу на интерне и екстерне притиске.<sup>6)</sup> Државни капацитет може значајно варирати кроз време. Тако, способност владе да акумулира ресурсе и улаже их у изградњу државног ка-

3) Holmes, Stephen, „Cultural Legacies or State Collapse? Probing the Postcommunist Dilemma“, у Mandelbaum, Michael, ed, *Postcommunism: Four Perspectives*“, Council for Foreign Relations, USA, 1996, стр. 50.

4) Fukuyama, Frances, *State Building: Governance and World Order in Twenty First Century*, Profile Books, 2004. стр

5) Mann, Michael, *The Sources of Social Power, Vol.2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*, Cambridge University Press, 1993, стр. 59.

6) Стојановић, Ђорђе, „Проблем државног, административног и политичког капацитета: „Анатомија“ Србије као слабе државе“, *Српска политичка мисао*, vol. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 13.

пацитета умногоме одређује достизање и имплементацију пројектованих циљева. Тако се Манов концепт деспотске моћи у неким студијама тумачи не примарно као могућност примене јавних политика, већ и способност континуиране контроле политичких процеса унутар зоне свог утицаја (на својој територији).<sup>7)</sup>

Нешто другачије одређење државног капацитета пружено је у Светском извештају о развоју. Ту се он сагледава кроз призму колективних акција, те је државни капацитет „способност држава да спроводе колективне акције по најмањој могућој друштвеној цени. Ово виђење наглашава административни или технички капацитет државних функционера, али је много шире од тога. Оно такође укључује дубље институционалне механизме који политичарима и јавним службеницима пружају флексибилност, правила и ограничења чиме им је омогућено деловање у општем колективном интересу.“<sup>8)</sup>

У овом делу рада, неопходно је указати на различите елементе који чине државни капацитет. Како тврди Мигдал (Migdal, Joel), „снажне“ државе морају поседовати четири неопходне карактеристике: 1) да продру и врше утицај на друштво; 2) да уређују друштвене односе; 3) прикупљају неопходне ресурсе; 4) да располажу поменутиим ресурсима на одговарајући начин.<sup>9)</sup> Ако погледамо све четири компоненте, с правом се можемо запитати у коликој мери савремене државе, у условима глобализације и пратећих процеса могу располагати сваком од побројаних компоненти. Бизли (Beasley, Timothy) и Персон (Persson, Torsten) пружају функционалну поделу на три стуба државног капацитета. Као први, наводи се фискални капацитет, где се моћ државе огледа у могућности прикупљања такси и пореза, и њихово даље инвестирање у имплементацију политичких одлука. Други стуб представља капацитет држава да путем права побољшавају и подстичу тржиште, одн., да правовременим и циљним изменама у нормативно-правном оквиру стимулишу постојеће тржишне механизме, што би, последично, требало да резултује и стимулише развој. Коначно, трећи и последњи је капацитет којим државе располажу у примени силе, али се код

7) Стојановић, Ђорђе, Ђурић, Живојин, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 175.

8) *World Development Report, The State in a Changing World*, World Bank, Oxford University Press, 1997, стр. 77.

9) Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 1988, стр. 4.

двојице помеутих аутора он не посматра у веберовском смислу, кроз монопол употребе силе над становништвом и на одређеној територији, већ као капацитет којим се одржава и легитимише постојећи поредак. Сходно таквом тумачењу, и различите опозиционе групације могу истовремено и независно развијати такав капацитет уколико желе да промене постојећи систем односа у држави и преузму власт.<sup>10)</sup> Бизли и Персон свој модел заснивају искључиво на финансијској, одн. фискалној компоненти, за разлику од Мигдала који говори о продору и итицају државе на друштво и њиховој међусобној спрези.

Још један у низу приступа државном капацитету је онај где се он тумачи као могућност државе да производи јавна добра. Међутим, тај редистрибутивни потенцијал државе не мора нужно бити показатељ њене снаге, пошто одређени системи опредељени за већа издвајања у областима социјалне, здравствене и образовне политике (државе благостања), у крајњем исходу не морају поседовати већи капацитет. То се нарочито може посматрати уколико поредимо неке либералније системе попут САД и Велике Британије са скандинавским земљама, Швајцарском, Канадом и сл. Овде је очигледно да поменути либерални системи имају једнак, а у неким компонентама, попут монопола физичке принуде и развијенији државни капацитет. Ипак, за разлику од деспотских, аутократских и олигархијско-елитистичких система где се прикупљање ресурса одвија претежно у интересу и корист владајуће класе, владе у демократским поретцима су принуђене да врше редистрибуцију тих средстава како би обезбедиле подршку на наредним изборима. То дословно значи да се током изборне утакмице конкурентне политичке опције надмећу око понуде јавних добара.

### *ДРЖАВНИ КАПАЦИТЕТ И КОМПОНЕНТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ*

У предстојећем делу рада идентификоваће се шта процес/пројекат глобализације представља и све бројне последице које са собом носи. Како истиче МекГру (McGrew, Anthony), „глобализација представља мултипликовање веза и међузависности држава и дру-

10) Beasley, Timothy, Persson, Torsten, „Fragile States and Development Policy“, *Journal of the European Economic Association*, vol. 9, iss. 3, European Economic Association, 2011, стр. 373.

штава, које чине модерни светски систем“, што последично води „процесима где догађаји на једном крају имају значајне последице по појединце и заједнице на потпуно другом крају света.“<sup>11)</sup> Глобализација представља сложен процес, који обухвата динамику најширих, друштвених, економских, културних и политичких промена на глобалном плану. Из тог разлога, и услед сложених последица које продукује, глобализација нужно води преобликовању постојећег у нови светски систем и ка стварању глобалног друштва, при чему би класична, вестфалијанска улога државе требало да нестане.<sup>12)</sup> Из угла државног капацитета, занимљиво је поменути и димензије које глобализација носи. Један од водећих теоретичара глобализације Јан Арт Шолте (Scholte, Jan Art), говори о четири приступа у тумачењу глобализације: 1) где се глобализација види као интернационализација, одн. као јачање међузависности и интензификације односа међу државама; 2) где се види као либерализација економских и финансијских токова са циљем стварања глобалне економије; 3) где се посматра као универзализација, одн. као процес путем којег долази до хомогенизације, приближавања и сажимања некада различитих културних, политичких, економских и правних система; 4) где се глобализација дефинише као вестернизација, одн. као примарно хегемонистички дискурс у коме западна културна, економска и политичка матрица постаје доминантна, захватајући и прожимајући друштва и државе у процесу либерализације и демократске трансформације и транзиције.<sup>13)</sup>

Последице глобализације по суверенитет држава, а самим тим и на њихов капацитет одвијају се преко свих наведених аспеката. У погледу интернационализације политике и стварања механизма путем којих различите међународне организације и моћне државе утичу на процес доношења државних одлука, приметно је да такве тенденције осећају највише мање државе. Хирст (Hirst, Paul) и Томпсон (Thompson, Grahame) закључују да „државе обезбеђују, на веома посебан начин, да међународна тела могу бити одговорна светској јавности, пошто одлуке које доносе кључне државе, могу примењивати и међународне организације, јер ће оне бити импле-

11) McGrew, Anthony, „Conceptualizing Global Politics“, у McGrew, Anthony, Lewis, P.G, eds, *Global Politics: Globalization and the Nation- State*, Cambridge: Polity Press, 1992, стр. 23.

12) Матић, Петар, „Политичка модернизација у ери глобализације“, *Српска политичка мисао*, 1-4/2004, Институт за политичке студије, 2004, стр. 84.

13) Scholte, Jan Aart, „Defining Globalisation“, *The World Economy*, vol. 31, iss. 11, John Wiley and Sons, 2008, стр. 471-502.

ментиране унутрашњим правом и државном силом.<sup>14)</sup> С правом се поставља питање код кога у овом случају лежи монопол употребе силе, уколико међународне организације доносе одлуку о њеном коришћењу, а она бива примењена од стране најмоћнијих држава које истовремено имају круцијални утицај на процес одлучивања у поменутиим организацијама? Ипак, неки аутори верују да глобализација не води десуверенизацији, већ напротив, јачању државе. Краснер (Krasner, Stephen) тврди да паралелно са процесом глобализације државе јачају.<sup>15)</sup> Други, пак, истичу да системска адаптивност није најпогоднији одговор на глобализацију, већ управо обратно, одржавање постојећег, системског *status quo*-а. Ту се као пример истичу државе са мултипликованим и такмичарским вето тачкама чиме се онемогућавају учестале измене јавних политика.

Уколико глобализацију посматрамо кроз призму либерализације и нестанка трговинских, финансијских и уопштено економских баријера, можемо закључити да ту долази до контрадикторних појава. С једне стране, државе које су у највећој мери пројектовале глобализацију, одн. глобализам као идеолошки дискурс тренутно осећају њене најнегативније консеквенце. Либерализација тржишта отворила је простор за масовни одлив капитала из помених земаља, што је довело до драматичног опадања њиховог капацитета да прикупљају ресурсе и, последично, ерозији државног капацитета. На глобалном плану, она је довела до ерозије националног капитализма, или „координираних националних тржишта“ и постепеног преласка у глобални капитализам, одн. светско тржиште.<sup>16)</sup> Упркос првобитним очекивањима да ће са сломом комунистичких система доћи до коначног и апсолутног тријумфа либерализма и преминања западног тржишног обрасца,<sup>17)</sup> у коме ће кључну улогу играти водеће транснационалне корпорације као промотери интереса матичних држава, тренутно се одвија обрну-

14) Hirst, Paul, Thompson, Graham, *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1999, стр. 276.

15) Krasner, Stephen, „Abiding Sovereignty“, *International Political Science Review*, vol. 22, no. 3, *Transformation of International Relations: Between Change and Continuity*, Sage Publications,

16) Овај процес се другачије описује као трансформација и заокрет од организованог ка либералнијем моделу светско-тржишног капитализма. У таквим околностима многи задаци националних влада нестају, а оне се више посматрају као институције регулаторног карактера, видети у Weiss, Linda, „Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In“ у Weiss, Linda, ed, *States in Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, *Cambridge Series in International Relations*, Cambridge University Press, 2003, стр. 3.

17) Fukuyama, Frances, *Крај историје и последњи човек*, ЦИД, Подгорица.



ти процес. Водеће корпорације развијених западних земаља измистиле су читаве производне погоне, а неке и седишта на тржишта других земаља. Из тог разлога, глобализација има изузетно снажан утицај на државни капацитет у смислу управљања домаћом економијом и државним капацитетом. С једне стране, компаније које измештају седишта, делимично или у потпуности, престају да плаћају порезе у матичним државама, што доводи до рапидног опадања њихових ресурса. Такође, услед истовременог премештања производних погона и њиховог усмеравања, пре свега према Кини и Индији долази до масовног губитка радних места, чији је крајњи ефекат слабљење могућности грађана да плаћају порезе, те, с друге стране и то умногоме девастира количину ресурса којима располажу државе, последично узрокујући опадање њихових капацитета. Из тог разлога, најновији закључци Светске банке индикативно показују да је дерегулација и измештање јавних сервиса, одн. државног капацитета ка приватном сектору и прекомерна тржишна либерализација на Западу била један од главних узрочника финансијског слома на почетку XXI века. Притом се у тим закључцима наводи да државе морају повратити кључну улогу у најзначајнијим јавним политикама (социјална, здравствена, образовна политика итд.) Слични ставови исказани су и током последњег самита светске политичке и економске елите у Давосу. Неки аутори, чак верују да САД, као водећа држава либералног Запада има изразито масиван и „скривени“ систем социјалне заштите, али да је он у великој мери неефикасан, услед крајње комплексне институционалне структуре.<sup>18)</sup> Оно што је очигледно је да услови актуелне глобалне економске кризе диктирају унутрашње промене, пре свега у ревиизи постојећих јавних политика.

Из перспективе универзализације и вестернизације, као покушаја успостављања доминантног модела у креирању одређеног система вредности на глобалном плану, данас се са сигурношћу може тврдити да су такви покушаји доживели фијаско. Дакле, суштински, вредности Запада нити су постале опште, већ се о савременом свету више може говорити као свету различитости, па чак и супротности. О томе најбоље сведочи Хантингтон (Huntington, Samuel P.) који говори о савременом добу као ери „сукоба цивили-

18) Steinmo, Sven, *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan and the United States*, Cambridge University, 2010, стр. 25.



лизација“.<sup>19)</sup> Тако се глобализовани свет више све више уситњава, при чему се јављају и опречна виђења глобализације из угла различитих култура и цивилизација. Сличан став износи и Розенау (Rosenau, James) говорећи о „фрагментацији“, супротстављеним, контрадикторним силама укрупњавања и уситњавања простора у глобализованом и турбулентном свету.<sup>20)</sup> Дакле ови крајње противречни процеси делују на капацитет државе како одозго, тако и одоздо, јер се њена моћ прелива на транснационални ниво, али истовремено и на субдржавни ниво, подривајући њен суверенитет и саме темеље њеног опстанка.

С друге стране, поједини аутори реалистичке провинијенције у међународним односима не прихватају такву матрицу, већ глобални систем односа описују као анархију. Тако, рецимо, Краснер прихвата Булову (Bull, Hedley) шему „анархичног система држава“<sup>21)</sup> у коме не постоји стање апсолутне анархије, већ је она делимично сузбијена правилима и процедурама, односно, заједничким системом вредности у међусобним односима.<sup>22)</sup> Ипак, ширење глобализације довело је у питање могућности држава, као врховних ауторитета на одређеној територији и над становништвом да самостално располажу ресурсима помоћу којих могу ефикасно утицати како на деловање појединаца, тако и друштвених група, одн. да ли се ти ресурси правилно редистрибуирају и расподељују. О том односу политичке моћи и друштвених релација говори Дејвид Харви (Harvey, David). За њега веза идеологије и политичке моћи у било којем друштву директно зависи од могућности контроле материјалних услова који утичу на личну и друштвену перцепцију и искуство. Тако он говори о „материјализацији и значају који се придаје новцу, времену и простору“ а ове три компоненте имају ипак „нешто више од малог значаја за одржавање политичке моћи.“<sup>23)</sup>

Насупрот унутрашњем потенцијалу, у условима глобализације, државе су принуђене да се све више ангажују у најразличитијим облицима сарадње, било кроз регионално преговарање, било

19) Хантингтон, Самјуел П, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1998.

20) Rosenau, James N, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, стр. 99-117.

21) Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, 1977, стр. 13.

22) Krasner, Stephen D, „Abiding Sovereignty“, *International Political Science Review*, vol. 22, no. 3, *Transformation of International Relations: Between Change and Continuity*, Sage Publications Ltd, 2001, стр. 230.

23) Harvey, David, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, 1989, стр. 227.

путем споразума. Релевантан пример су европске интеграције, где су државе које се налазе у процесу придруживања, дужне да комплетан систем правних норми прилагоде европским стандардима.<sup>24)</sup> У наведеним процесима, пред будуће чланице се постављају одређени услови и задаци које је неопходно испунити<sup>25)</sup>, што последично повлачи додатне ресурсе и потребу за јачањем државног капацитета. То захтева и знатно веће коришћење ресурса који су у претходном, традиционалном моделу употребљавани искључиво за унутрашње сврхе. Међутим, удаљеност наднационалног нивоа и европске политичке елите од грађана директно утичу на потребу за активнијим ангажовањем грађана у процесу доношења грађана. Из тог разлога, бројни документи и смернице које је Унија усвојила инсистирају управо на *субсидијарности*, принципу којим се промовише посебна улога грађана у процесу управљања ЕУ. У институционалном смислу, то је довело до тектонских промена и реструктурирања односа у вертикалној организацији ЕУ. Посебну тежину добијају регионални и локални ниво власти, а спектар новоуспостављених односа у теорији европских интеграција означава се као систем „управљања на више нивоа“ (Multi-level Governance).<sup>26)</sup>

Овде би било ваљано напоменути да Европска унија представља јединствен случај, *sui generis* пример регионалне глобализације, али и регионалног одговора на глобализацију. Ипак, економска неуједначеност, али и драстична разлика у капацитету међу државама чланицама у контексту финансијске кризе која првенствено погађа европски југ доводи у питање саме темеље и будућност ЕУ.

24) Видети, рецимо, рад Миодрага Радојевића који разматра уставне промене у Србији у процесу европских интеграција. Аутор напомиње да су правни принципи и начела прокламовани у европским уговорима и конвенцијама умногоме определили правац поменутих конститутивних реформи, видети у Radojevic, Miodrag, „European Standards and Constitutional Changes in Serbia“, *Serbian Political Thought*, vol. 4, no. 2, Institute for Political Studies, 2011, стр. 82.

25) О политици условљавања потенцијалних чланица од стране ЕУ поближе погледати у Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске Уније“, *Политичка ревија*, 2/2011, Институт за политичке студије, 2011, стр. 183-200.

26) Овај теоријски приступ европским интеграцијама изворно су развили Гери Маркс и Лизбет Хјуг како би образложили системске и структуралне промене које су се одигравале упоредо са продубљивањем европских интеграција. Новост Маркс - Хјуг теорије огледа се у чињеници да она садржи и комбинује модел спољне и унутрашње политике. Дотадашњи приступи углавном су били засновани на теоријским правцима међународних односа, посматрајући ЕУ као међународну организацију у којој крајњу реч имају интереси националних држава. За разлику од њих Маркс и Хјуг наглашавају нехијерархијски и атипични систем функционисања Уније које се остварује континуираном сарадњом већег броја инстанци у вертикалној организацији власти. Видети између бројних радова који су аутори објавили на ту тему, Hooghe, Liesbeth Marks, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, New York, 2001.

Такође, неопходно је напоменути да су у поменутиим условима, државе принуђене да сопствено унутрашње уређење прилагођавају измењеним околностима. То се, пре свега, односи на комплексне захвате попут рационализације и подизања ефикасности, институционалних промена и адаптабилности. Ово, последично захтева и шире друштвене и политичке промене у циљу демократизације, отварања институција према грађанима, успостављање равнотеже између нарастајуће мобилизације и политичке партиципације и сл.<sup>27)</sup> О адаптивном капацитету и адаптабилности политичких поредака у контексту говорили су и многи еминентни теоретичари политике, међу којима и чувени политички филозоф Карл Попер. Његово становиште је да су отворени системи далеко подложнији како позитивним тако и негативним утицајима.<sup>28)</sup> Ипак, као најотпорније на измењени карактер структуралних односа на глобалном плану, показују се државе са распрострањенијим партиципативним механизмима и тзв. компетитивним „вето-тачкама“ које функционишу по вертикали политичког система. То подразумева да улогу „вето-играча“ могу имати и сами грађани који се свестрано, путем партиципативних механизма ангажују у политичком животу и процесу доношења одлука. И овде је очигледно да су се системи попут Швајцарске или Немачке са институционално утемељеним механизмима грађанске партиципације најбоље снашли у условиима светске економске кризе.<sup>29)</sup>

Сагледавајући сличне тешкоће у транзиционим политичким системима, уочавају се неки од њихових кључних узрока. Први узрок свакако лежи у чињеници да иако су поменуте државе усвојиле читав сет западних норми, оне ипак нису успеле да реформишу своју бирократију. Карпендер уводи појам „програмског капацитета“, показујући да је успореност прилагођавања наслеђене комунистичке бирократије била примарни каузални фактор слабости државе, а имплементација одређених програма била је готово у потпуности спречена немогућношћу административно-управног апарата да одговори на изазове нове и радикално измењене либе-

27) Матић, Петар, „Политичка модернизација у ери глобализације“, *op. cit.*, стр. 91-92.

28) Попер, Карл, *Отворено друштво и његови непријатељи*, БИГЗ, Београд, 1993.

29) Crepaz, Markus M. L., Mosser, Ann, „The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Redistribution in the Global Age“, paper presented at School of Public and International Affairs, University of Georgia, 04. 02. 2002.

рално-тржишне оријентације.<sup>30)</sup> Иако су се у већини доскора комунистичких држава одиграле бројне промене, прилагођавање бирократије новонасталим околностима је текло далеко спорије, истовремено условљавајући и заостајање у опсежнијим, структурално-системским реформама. Широм Централне и Источне Европе, тешкоће нових политичких елита да измене логику деловања и превазиђене процедуре наслеђене бирократије били су један од кључних изазова демократизацији и увођењу либералних тржишних механизма.

### КРИЗА ГЛОБАЛИЗМА И ПРЕПОРОД НАЦИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ

Узимајући у обзир све горе наведене чињенице, недвосмислено се може тврдити да глобализација радикално и убрзано мења политички пејзаж. Историјски незапамћена брзина промена и компресија на релацији простор-време мењају позицију државе на међународном плану, али и задиру у њену саму срж и унутрашњу структуру. Услови овако „скупљеног“ простора у коме доминирају интереси моћних појединаца, организација, транснационалних лобија и групација, драматично сужавају простор за деловање мањих и слабијих држава. Ипак, националне државе и даље остају кључни актери у међународним односима. То се најупечатљивије види на примеру обновљеног државног интервенционизма у многим западним земљама. Главни узрок томе може се пронаћи у немогућности Запада да одговори на неочекиване и непројектоване последице глобализације. Транзиција моћи ка доскорашњим земљама периферије и полупериферије (Кина, Индија, Бразил и сл.) приморава владе западних земаља да све више прибегавају ревизионистичким мерама у циљу спашавања својих посрнутих привреда. Такви програми данас су присутни у доскоро најлибералнијим поретцима Запада, а најупечатљивији је свакако Обаин пројекат обнове државног система социјалне и здравствене заштите и покушаја повратка елемената „државе-благостања“ који су у САД функционисали током шездесетих година. Након тога, а изразито током осамдесетих година, у периоду владавине Маргарет Тачер (Thatcher, Margaret) и Роналда Регана (Regan, Ronald) уследила је, из да-

30) Carpenter, Daniel P, *Forging the Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovations in Executive Agencies*, Princeton University Press, Princeton, 2001, стр. 28.

нашње перспективе, прекомерна либерализација јавних сервиса и либерализација тржишта са постепеним израстањем утицајних приватних монопола. У пракси, то је означило слабљење националних тржишта, означавајући неконкурентску глобалну трговину у којој је настављен тренд нагомилавања материјалних ресурса у уском кругу одабране финансијске елите. Многобројне злоупотребе, па и усвајање норми и прилагођавање институција потребама тих олигомонопола, сведоче да се данас само у ретким случајевима може говорити о истинским демократијама, већ превасходно о псеудо-демократским режимима, са умањеним могућностима грађана да учествују у политици.<sup>31)</sup> Растућа дискрепанца између најбогатијих и најсиромашнијих, али и умањене могућности средње класе да утиче на политичке процесе узроковали су кризу легитимитета и својеврсни „демократски дефицит“, доводећи у питање функционисање западних демократских поредака.

Тиме се очигледно показује да је грађанска партиципација у доношењу виталних политичких одлука један у низу неопходних предуслова у циљу јачања пољуљаног државног капацитета. Институционално успостављање „вето тачке“ коју представљају политички активни грађани чије се деловање испољава било у форми механизма директне демократије или, пак, јавне делиберације може подстаћи отпорност државе на спољне изазове који радикално могу изменити њен капацитет. Овим путем је истовремено могуће ограничити неспутано деловање економских и политичких елита које често тече опозитно интересима ширих друштвених слојева.

Још једна потенцијална претпоставка успешног очувања и подизања државног капацитета је креирање институционалног амбијента којим се обезбеђује адекватна контрола финансијских токова и правилна употреба расположивих ресурса. Као што је већ поменуто у претходном делу излагања, материјални ресурси чине окосницу успешне имплементације јавних политика и испоруке јавних добара. То захтева управо ангажман државе и одговорне политичке класе у регулисању економских активности. То наравно не значи да би једна левијатанска улога државе могла у потпуно-

---

31) Слично о том проблему говоре Миша Стојадиновић и Јелена Тодоровић наглашавајући координацију државних институција, друштвених организација са посебном улогом грађанског друштва како би се достигли одређени капацитети неопходни за остваривање одређених циљева и задатака. Видети у Стојадиновић, Миша, Тодоровић, Јелена, „Изазови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 65.

сти заменити егзистирајући либерални тржишни образац, али би, свакако, ререгулација одређених сервиса измештених у приватни сектор могла допринети обнови државног капацитета и моћи. Како тврди Карл Полањи (Polanyi, Karl), неспутана конкуренција је водила настанку монопола, што је консеквентно узроковало велику депресију двадесетих и тридесетих година прошлога века.<sup>32)</sup> Приметно је да је тај фактор „континуиране и неометене конкурентности“ који исправно уочава Полањи, међу главним узрочницима и садашње економске кризе. Дакле, тржишна конкуренција без правремене и ефикасне улоге државе редукује њен капацитет, иако се испрва веровало да ће привредни раст у контексту неограничене тржишне либерализације водити акумулацији ресурса (кроз таксе и порезе) и јачању државног капацитета. Ипак, та тржишна утакмица је са сопственим измештањем на глобални план рапидно умањила могућност државне интервенције у економском пољу. Територијално измештање производних погона и капитала девастирало је потенцијал државе у прикупљању ресурса са целокупности свог простора, чиме је онемогућена апсолутна контрола материјалне репродукције, што драматично мења позицију и перцепцију друштва о држави и поретку. Уколико нема политичке подршке државним мерама, да ли у је у таквој ситуацији могуће говорити о јачању државног капацитета, или о ономе што за Мигдала представља продор државе у друштво? И да ли је замисливо да држава може бити коректив друштвених вредности када нема грађанског поверења?

Валерштајнова предвиђања о кризи глобалног капиталистичког поретка у потпуности су се обистинила.<sup>33)</sup> Прекомерна акумулација капитала и „трка до дна“ довели су до дна актуелног економског и политичког поретка и слабљења позиције савремене државе. Сам Валерштајн не пружа јасну визију поретка који ће заменити либерално-капиталистички, али са великом извесношћу може се тврдити да ће предстојећи поредак означити повратак националне државе и њеног капацитета у први план.

---

32) Полањи, Карл, *Велика трансформација*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 75.

33) Валерштајн, Имануел, *После либерализма*, Службени гласник, Београд, 2005.

## ЛИТЕРАТУРА

- Beasley, Timothy, Persson, Torsten, „Fragile States and Development Policy“, *Journal of the European Economic Association*, vol. 9, iss. 3, European Economic Association, 2011.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, 1977.
- Crepaz, Markus M. L, Mosser, Ann, „The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Redistribution in the Global Age“, paper presented at School of Public and International Affairs, University of Georgia.
- Fukuyama, Frances, *State Building: Governance and World Order in Twenty First Century*, Profile Books, 2004.
- Harvey, David, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts, 1989.
- Hirst, Paul, Thompson, Graham, *Globalisation in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press, 1999.
- Hooghe, Liesbeth Marks, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, New York, 2001.
- Krasner, Stephen D, „Abiding Sovereignty“, *International Political Science Review*, vol. 22, no. 3, *Transformation of International Relations: Between Change and Continuity*, Sage Publications Ltd, 2001.
- Mandelbaum, Michael, ed, *Postcommunism: Four Perspectives*“, Council for Foreign Relations, 1996.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power, Vol.2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*, Cambridge University Press, 1993.
- McGrew, Anthony, Lewis, P. G, eds, *Global Politics: Globalization and the Nation- State*, Cambridge: Polity Press, 1992.
- Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 1988.
- Radojevic, Miodrag, „European Standards and Constitutional Changes in Serbia“, *Serbian Political Thought*, vol. 4, no. 2, Institute for Political Studies, 2011.
- Rondinelli, Dennis A, Cheema, eds, *Reinventing Government for the Twenty-First Century: State Capacity in a Globalizing Society*, Kumarian Press Inc, 2003.



- Rosenau, James N, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.
- Scholte, Jan Aart, „Defining Globalisation“, *The World Economy*, vol. 31, iss. 11, John Willey and Sons, 2008.
- Weiss, Linda, ed, „States in Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In“, *Cambridge Series in International Relations*, Cambridge University Press, 2003.
- Матић, Петар, „Политичка модернизација у ери глобализације“, *Српска политичка мисао*, 1-4/2004, Институт за политичке студије, 2004.
- Полањи, Карл, *Велика трансформација*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Тодоровић, Јелена, „Србија и политика условљавања Европске Уније“, *Политичка ревија*, 2/2011, Институт за политичке студије, 2011.
- *World Development Report, The State in a Changing World*, World Bank, Oxford University Press, 1997.
- Стојадиновић, Миша, Тодоровић, Јелена, „Изазови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, 2/2012, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Стојановић, Ђорђе, „Проблем државног, административног и политичког капацитета: „Анатомија“ Србије као слабе државе“, *Српска политичка мисао*, vol. 18, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Стојановић, Ђорђе, Ђурић, Живојин, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Мировић, Александра, Матић, Петар, *Изазови и парадокси глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Vukcevic, Dejana, *L'emergence d'une Europe de la defense: difficultes et perspectives*, Editions universitaires europeennes, Paris, 2010.

**Petar Matic**

## **NATIONAL CAPACITY IN TERMS OF GLOBALIZATION**

### **Resume**

*This paper is focused on state capacity in the era of globalization. Numerous aspects and consequences of globa-*

lization have direct impact on state capacity, as well as on its sovereignty and autonomy. First part of text is dedicated towards epistemological and theoretical explanation of state capacity and related phenomena's. It includes different academic approaches, where state capacity is defined as fiscal capacity of state and its potential in resources accumulation, but also those which state capacity see as its possibility to influence society and social relations. Moreover, problems in transitional state capacity building is one of key points in this part.

Following chapter deals with several globalization components and its outcomes on state capacity. In contemporary world, we can hardly speak about one globalization, or one, straightforward globalization. What we are presently witnessing is world without unified culture, and world of different visions on globalization. According to this, state building radically varies among countries and regions. Adaptive, transformative capacity of state is one among possible responses to globalization challenges. Second, practice in some developed countries (Switzerland is excellent example) has proven that multiplied „veto points“, where citizens have significant role in decision-making process are more reluctant to mentioned challenges.

Finally, concluding part is oriented towards providing potential institutional changes and reforms which could overreach problems of stateness in globalizing world. Author points on political support and citizen's participation in political processes as one of most important targets in state rebuilding. Re-affirmation of social, health and other welfare policies in widely recognized liberal systems (USA, Great Britain) signs new era in state building and inefficiency of current global order. It also signs turnover and „great comeback“ of national state.

Key words: globalization; state capacity; adaptive capacity; veto points; state; society; infrastructural power; institutions.