

Дарио Миленковић

ГРАЂЕЊЕ ДРЖАВЕ – ЈЕДАН ПОКУШАЈ ЛЕГИТИМАЦИЈЕ “НОВОГ СВЕТСКОГ ПОРЕТКА”*

Френсис Фукујама је своју најновију књигу насловио *Грађење државе (Управљање и светски поредак у XXI веку)* и тиме јасно назначио сврху коју књига треба да има. Већ у првим реченицама „Предговора“ Фукујама говори о „слабим“ и „пропалим“ државама као извору многих светских проблема као што су сиромаштво, AIDS, дрога и тероризам, без постављања суштинског питања – који су разлози због којих су поједине државе „слабе“ или „пропале“. Из оваквог стања, где „слабе“ и „пропале“ државе „прете“ светској заједници, Фукујама закључује да је грађење државе једно од кључних питања, само је још потребно пронаћи најбољи начин за преношење постојећих јаких институција у земље у развоју. Помињући крај хладног рата и његове последице у виду, како каже, „буљука“ пропалих и ослабљених држава, аутор поентира чињеницом да су се САД и друге развијене земље могле претварати да су ове појаве локалног карактера, али да је 11. септембар доказао да слаба држава представља и огроман стратешки изазов, те су „Сједињене Државе преузеле на себе нове одговорности за грађење нација у Авганистану и Ираку, након својих војних акција у тим регионима” (8).

Књига се састоји из четири поглавља, од којих прва три проблематизују питања државности и слабих држава („Недостајуће димензије државности“, „Слабе државе и црна рупа јавне администрације“ и „Слабе државе и међународна легитимност“), док је четврти део, „Мање, али јаче“ кратак и написан у виду својеврсног закључка.

Прво поглавље започиње са развојем државе кроз историју, од Месопотамије и Кине преко средњовековних монархија до модерне државе, а затим се, у делу са поднасловом „Спорна улога државе“ аутор фокусира на XX век и развој државе у том периоду. Век почиње, каже он, са либералним светским поретком на чијем челу стоји Велика Британија у којој делокруг државне активности није био широк, а у САД-у је био још нижи. Међутим, како је век пролазио, кроз ратове и револуције овај либерални поредак се распао и минималистичка либерална држава замењена је много централизованом и активнијом државом широм света. Овакав развој довео је до оног што су Фридрих и Бжежински назвали „тоталитарном“ државом која је имала намеру да укине читаво цивилно друштво. Две екстремне крајности овог експеримента отелотворене су, према Фукујама, са једне стране, у нацистичкој Немачкој (десничарска верзија) која је пропала још 1945. године, и са друге стране, у источноевропском комунизму (левичарска верзија) који је „срвљен под теретом сопствених противречности када је пао Берлински зид 1989“ (12). Оваквим тумачењем, већ на почетку књиге, Фукујама даје легитимитет предстојећим акцијама западних земаља на овом простору након 1989. године.

* Френсис Фукујама (2007) *Грађење државе*. Београд: „Филип Вишњић”.

„Делокруг насупротив снази“ поднаслов је у оквиру кога аутор прави јасну разлику између *делокруга* државе који укључује различите владине функције и циљеве, као и њихов опсег, и *јачине* државне власти као способности држава да спроводе у дело политику и примењују законе – оно што се назива институционалним капацитетом. Фукујама наводи пример Америке, чије су институције намерно смишљене тако да ограниче употребу државне моћи, али са друге стране, постоји једно поље на коме је америчка држава врло јака. То је примена силе – „ултимативна способност да пошаљете некога у униформи и са пушком како би натерао људе да се повинују законима државе. У овом погледу америчка држава је крајње снажна...“. Однос ове две димензије аутор приказује на графикону где Y оса представља моћ државних институција, а X оса представља делокруг државних функција. Најповољнија и најпожељнија позиција једне државе је да буде високо котирана на Y оси, а ближе 0 на X оси, што би значило да има мали опсег државних функција, а велику моћ. Наравно, најбољи пример овакве државе, према Фукујама, су САД.

Однос делокруга и моћи државе и економског развоја земље тема је којом се Фукујама бави у наставку овог поглавља. Он признаје како је првобитни став развијених земаља – да је у земљама у транзицији најважније смањити делокруг државних функција и по сваку цену „приватизовати“ – био неисправан и без основа. Фукујама наводи коментар Милтона Фридмана, тврдокорног заступника слободног тржишта, да би „деценију раније имао само три речи за земље у транзицији из социјализма: приватизујте, приватизујте, приватизујте. Али погрешно сам, испоставило се да је владавина права вероватно важнија основа од приватизације“ (30). У прилог ставу да је, из перспективе дугорочног економског развоја, моћ државе важнија од њених ингеренција, Фукујама наводи још неке аргументе. *Институције су бийне* – ово је последњих година постала „општеприхваћена мудрост“ и узима се здраво за готово. Међутим, треба бити опрезан, каже аутор, јер пут за стизање до „Данске“ (као примера развијене земље са институцијама које добро функционишу) није једноставан. У овом контексту, аутор поставља питање да ли је могућ овакав пут за једну Сомалију или Молдавију, па зашто не, и једну Србију. Такође, доводи у питање и културолошку блискост ових земаља са „Данском“ и њихову способност да примене један такав модел.

Наредна два поднаслова су „Понуда институција“ и „Потражња за институцијама“. У оквиру првог поставља се питање које су то институције које кључно утичу на економски развој и како би требало да буду пројектоване, па се наводе четири међусобно повезана аспекта државности којима треба посветити пажњу: 1. концепција организација и менаџмент; 2. пројектовање политичког система; 3. основа легитимности, и 4. културолошки и структурални фактори. Следеће питање се односи на преносивост знања о институцијама или преносивост самих институција. Аутор даје табелу понуде институција и њихове преносивости. Из ње се види да, од четири наведене компоненте државности и њихових институција, највећу преносивост има компонента пројектовања и руковођења организацијама, а да надаље преносивост иде силазном путањом преко пројектовања институција и основе легитимитета, док најмању могућност преносивости дозвољавају друштвени и културни фактори.

Са понуде институција Фукујама прелази на анализу потражње за институцијама у смислу стварања потреба унутар држава за реформама. Економисти верују да ће потреба, ако постоји, аутоматски подстаћи понашање. Међутим, према Фукујама, добре економске институције не стварају увек своју потражњу. У америчкој историји као главни подстицај за грађење државе, наводе се рат и националне безбедносне

потребе. Недовољна потражња за институцијама или за реформом институција, у једној земљи, најкрупнија је препрека за развој институција у сиромашним земљама. У недостатку ове потражње, истиче Фукујама, она се мора подстаћи споља, а то је могуће на два начина: *први* начин јесу стране институције за помоћ, донатори, зајмодавци и слично, а *други* начин је спољашња власт која преузима улогу суверена у пропалим и неуспешним државама. Аутор даље наводи низ отежавајућих околности при примени принципа условљавања донацијама и зајмовима, али такође и при покушајима директних „изграђивања нација“ у slabим државама од стране спољашњих власти. Како стићи до „Данске“ је вероватно проблем који многе земље не могу решити. Међутим, код оних земаља које имају изгледе да стигну до „обећане земље“, каже Фукујама, морамо се концентрисати на компоненте пројектовања институција и такође, морамо делимично да се посветимо механизмима преношења знања о тим компонентама у земље са slabим институцијама. Овим закључком Фукујама отвара могућности и даје легитимитет директном мешању великих, снажних и развијених земаља у унутрашња питања земаља у развоју.

Друго поглавље носи наслов „Слабе државе и црна рупа јавне администрације“. Доминација економије и економиста на пољу организационе теорије током последње две деценије XX века бацила је у запећак ранији социолошки ток теоријског размишљања о организацијама и заборавила нека битна достигнућа ове традиције. Оваква промена, примећује Фукујама, представља регресију у друштвеним наукама. „Економске теорије о организацијама, као и економска теорија уопште, полазе од премисе методолошког индивидуализма“ (62) што би значило да се, према економској теорији, организације објашњавају као скупови појединаца који сарађују искључиво из личних интереса. Појмови као што су групни идентитет или социјализација готово се не помињу, а конфликт интереса између чланова групе ставља се у први план. Однос заступника и заступљених, и њихових мотива за акцију, у оваквој ситуацији је од кључног значаја. Мотиви заступника никада не могу бити потпуно усаглашени са интересима оних које заступају, каже Фукујама, те се стога велики део организационе теорије мора односити на механизме бољег усаглашавања ових интереса, односно мотива. Норме и социјални капитал прожимају све друштвене организације и од суштинске су важности за њихово функционисање. Према ауторовом схватању, оне могу бити одлична допуна ономе што су недостаци у неусаглашеним интересима и мотивима заступника и заступљених. Међутим, норме ипак могу бити мач са две оштрице јер су у стању да произведу групни идентитет у оквиру шире организације и да он као такав тежи да занемарује интересе шире организације којој група припада. Овакви случајеви су, према Фукујама, много чешћи у slabим и неразвијеним државама и то је део онога што се назива црна рупа администрације. Основни разлог због кога је проблем учинка јавног сектора израженији у сиромашним земљама везан је, према ауторовом схватању, за средства – недовољно финансиране организације слабије функционишу на свим нивоима.

Последњи део овог поглавља носи наслов „Поновно проналажења точка“. Универзална правила људског понашања, која постављају економске дисциплине, примењена на односе у организацијама, не функционишу баш као када су примењена на тржишту. Људи у организацијама ступају у интеракцију на другачије начине него на тржиштима где преовлађује интеракција на даљину, тврди Фукујама. Норме, вредности, заједничка искуства и интензивни друштвени односи на свим нивоима много су присутнији међу члановима организација. Осећај привржености према колегама

може видно повећати продуктивност једног члана организације, као што је одбојност према колегама може смањити. Управо поновно узимање у обзир ових нерационалних извора понашања у тумачењу функционисања организација Фукујама назива *ионовним ироналажењем тачка*. У прилог овоме каже како ни један од ових увида није новијег датума, помињући Честера Бернарда и његово дело „The Functions of the Executive“ из 1938. године које је овај написао као одговор Фредерику Тејлору и његовом механистичком схватању организације.

Док се у прва два поглавља Фукујама бавио разматрањима проблема слабе владавине и институција које недостају или нису довољно квалитетне на нивоу нације-државе, у трећем делу („Слабе државе и међународна легитимност“) он се бави међународном легитимношћу и питањима: ко, и да ли неко, има право да наруши суверенитет друге државе и у које сврхе.

Крај хладног рата је опет тачка у којој Фукујама детектује почетак проблема са slabим и пропадајућим државама. Идеологизујући разлоге и уопштавајући читав контекст дешавања у свету у последњој деценији XX века, аутор ове слабе и пропале државе види као разлог свих зала овог света – почев од масовних имиграционих таласа, кршења људских права, хуманитарних катастрофа до 11. септембра 2001. Напад који је извршен на САД 11. септембра, био је кључна прекретница, каже Фукујама, у светским дешавањима. Први пут је развијени свет почео да гледа на један други начин на догађања везана за слабе и пропале државе. Било је јасно да се не ради више само о кршењу људских права и хуманитарним катастрофама, већ о озбиљној претњи по светски мир, каже Фукујама. Мешање радикалног исламизма са оружјем за масовно уништење озбиљно наговештава могућности да догађаји из далеких, проблематичних делова света могу постати претња по Америку и друге развијене земље. Од тог тренутка Америка је чврсто решила да се обрачуна са опасношћу која се зове тероризам, објашњава Фукујама. Под фирмом и легитимитетом борбе против тероризма већ годинама гледамо америчко арбитражање широм света које, истини за вољу, много више личи на испуњавање економских и геостратешких интереса, него ли на борбу за спашавање светског мира.

У закључном поглављу књиге („Мање, али јаче“) аутор у неколико реченица закључује како је будућност модерне државе у смањењу ингеренција државе, посебно њених интервенција у економији, и јачању оних институција које су од суштинског значаја. Основни задатак међународне заједнице, подсећа Фукујама, јесте грађење држава у slabим и пропалим земљама које су остале или настале на рушевинама комунизма, јер је то кључни фактор очувања светског поретка. На крају Фукујама закључује како је ипак потребан својеврстан повратак концепту нације-државе, јер је очигледно да они који су заговарали „сумрак суверености“ нису успели да објасне шта ће то успешно заменити суверене нације-државе. Једно је сигурно, поентира Фукујама, уметност грађења државе биће кључна компонента националне моћи, битна исто као и примена традиционалне војне силе у циљу одржања светског поретка.

На крају нам преостаје да закључимо како је ово, вероватно, најслабија студија Френсиса Фукујама, написана у сврху идеолошког оправдавања улоге светског полицајца коју је Америка сама себи доделила. Овом књигом Фукујама даје легитимитет новом светском поретку и будућим интервенцијама моћних у правцу његовог очувања.